

La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades

Daniela Perrotta

Investigadora. Programa de Instituciones Económicas Internacionales, FLACSO, Argentina.

El siguiente artículo se propone evaluar el papel de la cooperación en MERCOSUR tomando como eje la educación superior (ES), particularmente la universitaria. La selección de este sector se fundamenta en que en él es posible visualizar acepciones de la cooperación operando de manera conjunta: la asistencia técnica (al comercio) y la cooperación (para el desarrollo); la cooperación *per se* entre las instituciones de educación superior.

Respecto a los dos primeros ejes, cobra relevancia analizar el papel de la Unión Europea (UE) en la consolidación de MERCOSUR, objetivo íntimamente relacionado con la meta última de concretar una zona de libre comercio entre ambas regiones. La UE ha destinado recursos materiales y humanos a su fortalecimiento institucional y con ellos ha difundido su visión del mundo y su regionalismo. Igualmente, no debemos menospreciar los contactos ni las redes inter-universitarias entre ambas regiones, siempre que estos encuentros permitan compartir conocimientos para resolver problemas sociales de manera conjunta y no una mera imposición de saberes y visiones.

Por otro lado, si bien las casas de estudios superiores han mantenido contactos entre sí y muchas veces trabajado a la par, desde fines de los años 90 ha venido creciendo en intensidad un movimiento de encuentros, la firma de convenios y la formación de redes en la región. Ello ha surgido de manera reactiva frente a las presiones mercantiles multilaterales que abogan por la liberalización del mercado de servicios en educación superior, desde el año 1998.

En este escenario, se conjuga en MERCOSUR, para el caso de las universidades, la tensión mercado *versus* sociedad, con el Estado tambaleante entre ambos polos, cuestión que se observa a partir de dos modelos en juego: la cooperación para el desarrollo, muchas veces asumiendo la forma de asistencia técnica al comercio, y la cooperación basada en la solidaridad. Esta última es la que se está llevando adelante entre las instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe, y hace referencia a las relaciones de reciprocidad, respeto a la diversidad cultural y modelos —propuestas diversas, pero todas ellas aglutinadas bajo la creencia en el concepto de una educación socialmente diferenciada. En palabras de Ana Lucia Almeida

Gazzola, presidenta del Instituto de Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO):

Defendemos la educación como proceso liberador, basado en valores humanistas, propiciando en los individuos una ciudadanía plena y defendiendo la soberanía de cada país. La cooperación entre las universidades y la movilidad propiciada por ella, deben ser vistas como instrumentos basados en una perspectiva ética y volcados a una cultura de paz. La cooperación internacional que defendemos supera las diferencias y los desequilibrios, y apuesta al respeto de la diversidad. Parte del reconocimiento de los valores y las necesidades de cada institución y de la sociedad en la que está inmersa, ya que, al hablar de universidades, estamos, inevitablemente, hablando de un proyecto de nación.¹

Frente a ella, la cooperación entendida como asistencia técnica solo plantea la solución de problemas «técnicos», léase: los obstáculos al comercio. No renegamos de este tipo de cooperación, al contrario, puede ser útil, siempre y cuando estemos al tanto de los objetivos últimos de esta ayuda y podamos hacer uso de ella, a nuestro parecer.

Iniciaremos nuestras reflexiones con una introducción contextual sobre la creación del Mercado Común del Sur en un escenario internacional signado por la implantación del neoliberalismo —el consecuente proceso de reforma estructural—, y la creación de una organización para regular el comercio multilateral. Luego se presentará MERCOSUR en clave de la tensión siempre presente entre la mera integración económica, por un lado, y la integración profunda que abarque aspectos sociales y culturales, por el otro. Sobre ambas bases se dará paso al análisis específico de este trabajo: el sector de la educación superior como caso de estudio para evaluar la confluencia de diferentes tipos de cooperación, cada cual con metas contrapuestas: hacer frente o favorecer la desregularización del sector. Decidimos omitir las actividades de cooperación científica y tecnológica, estrechamente relacionadas con la cooperación en la ES, ya que requerirían un análisis más exhaustivo que excede el propósito de este trabajo. Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones personales.

El escenario internacional: liberalizar, el objetivo principal

En los años 90, en el cono sur —al igual que en el resto de América Latina y el Caribe (ALC)— se inicia el proceso de reforma estructural neoliberal, es decir, la aplicación de las medidas del Consenso de Washington en cada Estado nacional, cuyo núcleo central se basó en la privatización, la desregularización y la liberalización. De todo este proceso, y a los fines del presente artículo, destacaremos dos aspectos: la apertura

al comercio internacional y su injerencia en los sistemas educativos.

En primer lugar, dentro de ese contexto se presencia la creación de un organismo internacional para regular el flujo comercial multilateral: la Organización Mundial de Comercio (OMC). Hasta ese momento, el comercio internacional de bienes estaba regulado por un tratado, al que los países se adherían de manera voluntaria. Nos estamos refiriendo al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —conocido como GATT, por sus siglas en inglés—, en su versión del año 1947. En 1994, concluyen las negociaciones de la Ronda Uruguay (la cual tuvo una duración de ocho años) y se firma en Marruecos —Acuerdos de Marrakech—, una serie de acuerdos multilaterales para timonear el rumbo del comercio internacional, no ya de bienes únicamente, sino también de servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, además de instaurar un mecanismo de solución de disputas. La última novedad radica, como mencionamos, en la cristalización institucional de todo ello en la OMC.

A partir de los cambios operados, un nuevo tipo de relacionamiento a nivel regional y sub-regional entra en escena. Refiriéndonos particularmente al caso de ALC, el regionalismo surgido en los años 60 pasará a ser tildado de «viejo» por la literatura académica, ya que, en el marco descrito, el tipo de integración de esta época se denominará «nuevo regionalismo». Otras adjetivaciones plantean la contraposición «regionalismo cerrado» *versus* «regionalismo abierto» para marcar la diferencia entre ambos respecto de la relación del bloque de países que se integran con el exterior. La experiencia previa de integración de los países de América Latina se construyó sobre la base de abrir sus economías al bloque, no hacia fuera; es decir, tenía un tinte más proteccionista que se relacionaba, además, con una concepción de la integración en términos no exclusivamente económicos. La novedad que introduce el «nuevo regionalismo» es su complementariedad con el sistema multilateral de comercio y, por lo tanto, no interesa arribar a formas más avanzadas de integración —como es el caso de un mercado común—, sino al establecimiento de una zona de libre comercio.²

Por otro lado, la reforma estructural neoliberal se inmiscuyó en áreas de tradicional injerencia del Estado-nación. Con el lema de achicarlo porque era ineficaz, ineficiente, «elefantiásico», despilfarrador de recursos, las políticas de privatización y/o desregularización se dirigieron a la administración gubernamental y a la provisión de los servicios públicos como agua, electricidad, gas, teléfonos, transporte, salud y educación. Respecto a esta última, si bien dentro de cada país las políticas de reforma asumieron distintas modalidades, en función de las especificidades de cada uno, en

América Latina el sector de la educación fue modificado con los siguientes rasgos compartidos: cambios en la organización de los sistemas educativos —responsabilidades de administración, gestión y financiamiento del sistema—; en las posiciones relativas de los diferentes actores; en los principios y valores alrededor de los cuales se organizan los sistemas; y modificaciones en las estrategias de selección y diferenciación de la población.³ La educación primaria o básica fue la que sufrió la mayoría de las modificaciones, entre otras cosas porque, desde los organismos internacionales, este segmento contaba con una mayor «tasa de retorno a la inversión», tal como muestran los informes del Banco Mundial de aquel entonces.⁴

En tanto capítulo de la reforma del Estado, las políticas destinadas a la ES combinaron el retiro de aquel y la privatización de determinadas áreas, por un lado, con una mayor regulación en ámbitos que tradicionalmente habían carecido de este control, por el otro. Para el caso argentino, por ejemplo, en la reforma de los años 90 se destacan «la sanción de una ley universitaria, la racionalización de la administración universitaria, la diversificación de las fuentes de financiamiento (con especial énfasis en el establecimiento del arancel), las limitaciones al ingreso a la universidad pública, la evaluación de la calidad y la expansión del sistema universitario», tanto desde el sector público como del privado.⁵ Por supuesto, reconocemos que los sistemas de educación superior en América Latina no son homogéneos. En el mismo cono sur podemos observar una tradición pública de educación universitaria en Argentina y Uruguay, mientras que Chile y Brasil cuentan con una fuerte presencia del sector privado en ella.

Pese a ello, existen características comunes o generalidades que permiten hablar de patrones regionales. En este sentido, consideramos vital el aporte de Claudio Rama, quien realiza un ordenamiento histórico de las reformas de la educación superior, señalando tres cambios: *autonomía, mercantilización e internacionalización*. La primera reforma se produce con el movimiento de Córdoba (Argentina), en 1918, el cual permite el paso de una educación de élites a una de masas, al ampliar la cobertura hacia los sectores medios de la sociedad y la expansión de la ES pública, gratuita y monopólica. La segunda reforma se produce debido a problemas financieros y al agotamiento de los modelos de sustitución de importaciones. Con la crisis de la educación pública se propicia el surgimiento de la ES privada, conformando un modelo dual de provisión. Finalmente, llegamos al momento actual de internacionalización de la ES en la región: 1) se expande la educación internacional y nace un modelo

de tres vértices (público, privado nacional, privado internacional); 2) surge la educación virtual; 3) se crean sistemas de aseguramiento de la calidad; 4) se establecen alianzas internacionales en el marco de una mercantilización global de las instituciones de ES; 5) el mercado y la calidad orientan las acciones de cada casa de estudio.⁶ En este contexto de transformaciones se inscribe el proceso de integración regional del cono sur.

MERCOSUR: ¿solo un acuerdo de integración comercial?

En el año 1991 se firmó el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el cual creó el Mercado Común del Sur, más comúnmente denominado MERCOSUR. Sin menospreciar a los socios menores, es menester señalar que este es resultado, entre otros factores, del acercamiento entre Argentina y Brasil, tras la pérdida de relevancia de la hipótesis de conflicto que había signado las relaciones entre ambos países. Con el advenimiento de la democracia se inician los pasos hacia una integración regional; el antecedente de MERCOSUR, por tanto, lo constituye la firma del Protocolo de Integración y Cooperación Económica (PICE), en 1986, entre los presidentes Raúl Alfonsín, por Argentina, y José Sarney, por Brasil. El PICE

enfaticó el uso de mecanismos graduales, flexibles y selectivos para promover una expansión equilibrada del comercio intra-industrial. En los primeros tres años de vigencia del acuerdo se concluyeron veinticuatro protocolos destinados a expandir el comercio, estimular los flujos de inversión, alentar la cooperación tecnológica y facilitar el transporte.⁷

Más adelante, y con una lógica diferente —de signo neoliberal—, Carlos Menem y Fernando Collor de Melo (presidentes de Argentina y Brasil respectivamente) pondrían en marcha las negociaciones para un acuerdo de integración que propiciara el libre cambio entre ambos. A esta iniciativa —que se plasmaría el 26 de marzo de 1991— serían invitados Uruguay y Paraguay.

El Tratado de Asunción (TA) estipulaba la consecución de un mercado común, con libertad plena de todos los factores económicos para el año 1995, un objetivo ambicioso e ilusorio si se toma en consideración que el acuerdo solo brindó los instrumentos para crear la zona de libre comercio por medio de un Programa de Liberalización Comercial que, a diferencia de la experiencia previa del PICE, estipuló reducciones automáticas, lineales y progresivas en los aranceles (comercio de bienes). A su vez, también se brindaron algunos indicios de la instalación de una unión aduanera, por medio del establecimiento de un Arancel Externo

Común (AEC). Finalmente, la estructura institucional acordada otorgó preeminencia a los poderes ejecutivos nacionales, con la figura presidencial a la cabeza, secundada por los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores. En suma, el objetivo que prevaleció fue la integración económico-comercial, y no una verdadera integración, que involucrara aspectos culturales y sociales.⁸

La exclusividad otorgada al intercambio comercial ha sido tal, que la periodización del Mercado Común del Sur se realiza en términos económico-comerciales donde se distinguen tres etapas: la primera se denomina «de transición», en referencia a los pasos y acciones que se fueron tomando para llegar a la unión aduanera. Este período abarca desde la firma del TA, en 1991, hasta el Protocolo de Ouro Preto (POP), en 1994, que es complementario al fundacional y decisivo en cuanto termina de definir la estructura institucional de MERCOSUR, otorga personalidad jurídica y establece el arancel que la región impondrá a sus terceros. El AEC entra en vigencia el 1 de enero de 1995, y con ello se inicia la segunda etapa: «de oro» o «de mercado», caracterizada por el éxito económico de la región. El flujo comercial entre los socios aumentó considerablemente, y la relación con terceros se incrementó, al atraer cuantiosas inversiones. Sin embargo, el éxito se produjo gracias a un contexto internacional favorable y, por ejemplo, en el caso particular de las inversiones extranjeras, el flujo respondió principalmente al proceso privatizador argentino, y no a una atracción específica en MERCOSUR. A medida que la década va finalizando, y el contexto internacional ya no es el mismo, comienzan las disputas entre los miembros y el flujo de comercio descende. La tercera etapa, de «crisis», se inicia con la devaluación del real en Brasil y se potencia con la profunda crisis (económica, política y social) argentina de finales de 2001.⁹

Tras estos años, los actores, gubernamentales y sociales toman conciencia de que el comercio en sí mismo puede motorizar la integración, pero que requiere de otras dimensiones para sostenerla. Así, la situación comienza a mejorar a partir del año 2003, y se produce el «relanzamiento» de MERCOSUR.¹⁰ La salida de la crisis fue lenta, pero, a nuestro parecer, ha permitido replantear los objetivos de MERCOSUR y buscar una integración sobre bases más sólidas e inclusivas. Para ello se conjugaron diversos factores: por un lado, la comprobación, como mencionamos, de que la liberalización no resuelve problemas sociales más graves, como la pobreza; que sin una coordinación de políticas macroeconómicas, en los momentos de crisis primarán los particularismos nacionales en detrimento de los compromisos regionales; la imperiosa necesidad

de que se cumplan las reglas definidas en la esfera regional; la necesidad de contar con un consenso ciudadano a favor de la región, que lo dote de legitimidad, entre otros factores. Por otro lado, se produce la conjunción de figuras políticas más progresistas y con voluntad política para llevar adelante la integración social. Nos estamos refiriendo, en el caso particular de MERCOSUR, a la asunción de los presidentes Luis Inácio Lula Da Silva (enero de 2003) en Brasil; Néstor Kirchner (mayo de 2003) en Argentina; Nicanor Duarte (agosto de 2003) en Paraguay, y Tabaré Vázquez (marzo de 2005) en Uruguay. A los que se sumarían Evo Morales (enero de 2006) en Bolivia, y Michelle Bachelet (marzo de 2006) en Chile, ambos miembros asociados; y Hugo Chávez (abril de 2002) en Venezuela, país en proceso de adhesión como miembro pleno de MERCOSUR.

Llegamos, entonces, a un actual «MERCOSUR productivo y con inclusión social», lema de la sub-región desde el año 2006 (con la Cumbre de Córdoba), y que cuenta con diferentes iniciativas sociales como el portal «Somos MERCOSUR», la red de municipios e intendencias (Mercociudades), la red de pequeñas y medianas empresas, la de cooperativas y economía social, y la Reunión Especializada de la Mujer, entre otras. Solo el tiempo dirá si estas acciones lograrán cristalizar compromisos más profundos en la región; reconocemos, sin embargo, su enorme importancia.¹¹

Por último, una referencia sucinta sobre el papel de la Unión Europea en el proceso de formación y consolidación de MERCOSUR, ya que ello nos servirá para entrever cómo, entre las dos regiones, cooperación y comercio se imbrican mutuamente. Indudablemente, la UE es «el modelo» para las demás estrategias de integración.¹² En el caso de MERCOSUR, ha brindado su apoyo desde su creación. Destacamos dos razones de este interés: por un lado, los tradicionales lazos de los países europeos con los países del cono sur y, por el otro, una estrategia para contrabalancear la hegemonía de los Estados Unidos en la región. Sobre esto último, no resulta nada casual que el Acuerdo Marco entre ambas regiones se haya firmado a la par que acontecía el proceso de la Iniciativa de las Américas (ALCA). A su vez, la UE tiene un interés puramente económico en conseguir el ingreso al mercado de servicios y de compras gubernamentales, particularmente en Brasil. Finalmente, los esfuerzos de la cooperación europea han sido destinados, sobre todo, al fortalecimiento jurídico e institucional de MERCOSUR.¹³ Incluso, que esta experiencia regional cuente con personería jurídica, y por lo tanto sea un «sujeto» del Derecho internacional, ha estado motivado (y hasta presionado) por el afán de iniciar las negociaciones para un acuerdo inter-regional, el primero en su tipo.¹⁴

Sobre este paso, cabe preguntarse: ¿la cooperación y el comercio transitan por carriles separados o se trata de dos procesos mutuamente relacionados? Esto lo veremos a partir del caso de la educación superior en MERCOSUR, meollo de nuestro trabajo.

¿Cooperación y comercio o cooperación vs. comercio? El caso de la ES en MERCOSUR

A pesar de la preponderancia de lo económico, la educación es un sector relevante desde el primer momento de la integración sudamericana.¹⁵ El Tratado de Asunción fundacional se refiere a ella de manera indirecta cuando se proponía que, para la formación de un mercado común, los países se «comprometían a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos»,¹⁶ lo cual incluye capitales y personas, y entre las últimas, mano de obra y profesionales.¹⁷ En ese mismo año se inician reuniones y contactos con diversos grados de institucionalidad, hasta que en diciembre, los ministros de Educación de los cuatro países suscriben un Protocolo de Intenciones que da origen al Sector Educativo de MERCOSUR (SEM). El texto fijaba tres áreas importantes: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo; 3) la armonización de los sistemas educativos. Esta iniciativa fue acogida por el Grupo del Mercado Común y elevada al Consejo del Mercado Común, órgano decisor en última instancia. En la Cumbre de Brasilia se aprueba la creación del SEM y la institucionalización de la Reunión Especializada de Ministros de Educación. Esta no surgió exclusivamente por el sector gubernamental, al contrario, actores de la sociedad civil han acompañado el proceso, muchas veces proveyendo insumos al gobierno.¹⁸

Gracias a ello, podemos decir que la educación ha estado presente en MERCOSUR a pesar de la importancia de la dimensión comercial;¹⁹ y se trata de un sector que ha avanzado sostenidamente, a diferencia del económico, en el cual, como vimos, cuando las variables macroeconómicas nacionales no eran favorables se procedía en función del interés nacional —en especial del interés de los sectores económicos de mayor peso—, en desmedro del regional. Por el contrario, a nivel educativo se comenzó con el conocimiento de las realidades nacionales de cada miembro para, sobre estas bases, iniciar el trabajo en conjunto hacia la integración en la educación: un aspecto clave, en tanto el SEM incluye elementos de integración educativa y cultural que motorizarían un sentido de pertenencia con la región, algo así como una «mercosurianidad».²⁰

El SEM se divide en tres áreas prioritarias: educación básica, educación superior y educación tecnológica. A los propósitos de este artículo nos centraremos en la ES, cuya meta es la conformación de un espacio académico regional, el mejoramiento de su calidad y la formación de recursos humanos, los cuales constituyen elementos sustanciales para estimular el proceso de integración. Para ello, las actividades se dividen en tres agendas: acreditación, movilidad y cooperación internacional. Dentro de esta última, los actores centrales del proceso de integración regional en materia de educación superior son las propias instituciones universitarias, con énfasis en actividades de colaboración en grado y postgrado, programas de investigaciones conjuntas, y constitución de redes con los otros niveles educativos referentes a la formación docente.²¹

Entre los avances importantes, por etapas, podemos citar:

- I. 1991-98. Creación del SEM e institucionalización de la Reunión de Ministros de Educación; aprobación del Primer Plan Trienal; firma del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no técnico (1994); firma del Protocolo de Integración Educativa, Revalidación de Diplomas, Certificados, Títulos de Reconocimiento de Estudios de nivel medio técnico (1995); extensión del plan trienal por otro período de igual duración; firma del documento MERCOSUR 2000, cuyos desafíos se refieren a temas de identidad cultural, transformación productiva y fortalecimiento de la democracia; aprobación dentro del área de Cooperación Universitaria de: 1) Protocolo de Integración Educativa para el seguimiento de estudios de posgrado en las universidades de los países miembros, en 1996; y 2) Memorando de Entendimiento, 1998. Avances modestos, limitados a aprobar protocolos (ratificados y puestos en marcha en ciclo siguiente).
- II. 1998-actualidad. Tercer Plan Estratégico 2001-2005 (quinquenal): conformación de la actual estructura institucional (decisión 15/01 del Grupo del Mercado Común); se asume el compromiso de garantizar el «derecho a la educación». En educación superior se decide la creación del espacio académico regional, mejoramiento de la calidad y formación de recursos humanos.

La periodización propuesta tiene como punto de corte 1998, por ser el año en que se desarrollan los eventos internacionales a favor y en contra del comercio de servicios en educación: la declaración de la Secretaría de la OMC y la Conferencia Mundial de la Educación Superior de la UNESCO. Uno de los mayores logros ha sido la puesta en marcha de un

Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras de grado de MERCOSUR, Chile y Bolivia (más comúnmente denominado MEXA) para los casos de medicina, agronomía e ingeniería. Al mismo tiempo, el acercamiento entre las instituciones de la ES se evidencia en el incremento de los acuerdos y convenios de colaboración firmados en el marco del acuerdo regional y/o bilaterales entre los socios y con el resto de los países de América Latina y el Caribe. Estas prácticas de trabajo conjunto entre las instituciones de educación superior (universidades, centros de estudio, centros de investigación) han estado motivadas por las presiones mercantiles a la que se ve sometida la ES. Al respecto, observamos un aumento de las actividades de cooperación inter-universitaria para hacer frente al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

A la par de este proceso surge una red universitaria en el cono sur, un cabal ejemplo de integración universitaria regional que busca contribuir no solo al avance del conocimiento sino a la defensa de la educación superior pública. Nos estamos refiriendo a la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), una organización civil no gubernamental sin fines de lucro con el objetivo explícito de impulsar la integración a través de un espacio académico común ampliado, basado en la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural.²² Cuenta con «núcleos disciplinares» para áreas de interés común donde cada miembro puede desarrollar sus labores (por ejemplo, Ingeniería de los materiales). A su vez, los programas de movilidad académica de alumnos, profesores e investigadores son dos: Escala y Escala PIMA,²³ con apoyo de la Organización de Estados Americanos para llevarlos a cabo. Finalmente, uno de los eventos más importantes corresponde a las Jornadas de Jóvenes Investigadores.

Este accionar entre las casas de estudio, sumado a lo que presentamos respecto del apoyo de la UE a MERCOSUR, abre camino a nuestra hipótesis de trabajo, la cual sostiene que, de manera general, el comercio impulsó, en sentido amplio, dos variantes de la cooperación: entre las universidades, para hacerle frente; y la relacionada con el comercio, para facilitar la liberalización. Presentamos el marco general de incorporación de la ES al comercio internacional (en la OMC) y cómo se tradujo a nivel regional, para luego dar paso a las negociaciones interregionales.

El AGCS y el Protocolo de Montevideo

Consideramos clave para motorizar la cooperación, tanto interuniversitaria como de «asistencia técnica», la inclusión de la educación superior en la agenda

comercial, a modo de servicio, regulado por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), en 1998. Este acontecimiento, sin lugar a dudas, generó la reacción de la comunidad académica y las universidades en la región, lo que favoreció la organización de encuentros, talleres y tomas de posición conjuntas para la defensa del bien público y del derecho humano de la educación.

El AGCS se firma en 1994 con la culminación de la Ronda Uruguay, pero será en 1998 cuando los servicios educativos sean incluidos en la regulación multilateral del comercio de servicios. La falacia que permitió esta incorporación, por parte de la Secretaría de la OMC, afirmaba que mientras cada Estado admite en su interior la provisión privada de educación, entonces es un servicio; por lo tanto, debe ser regulado por la OMC.²⁴ Si bien, de acuerdo a sus características, la educación no constituye un bien público puro (y aún más si consideramos que la educación nace «privada»); sin embargo, para la economía, la provisión pública se justifica de acuerdo con las externalidades positivas que la educación genera.²⁵ Este hecho, sumado a que constituye un derecho humano fundamental, ha permitido el repudio al AGCS y la defensa del carácter público de la educación. A nivel internacional, la decisión de 1998 ha sido respondida por la Conferencia Mundial de Educación Superior celebrada en París, donde se firman dos documentos que avalan las posturas. Esta reunión fue el fruto del trabajo conjunto (en encuentros preparatorios) de rectores de universidades y de expertos/académicos en el tema. Desde entonces, el trabajo conjunto se ha ido incrementando y dos tópicos se han vuelto prioritarios: cooperación y responsabilidad social.²⁶

Por lo tanto, en América Latina y el Caribe este tema ha permitido aglutinar a las universidades e instalar un proceso de reflexión interno y externo; es decir, de las universidades en sí mismas —¿qué universidad se busca?, ¿de qué manera las afecta el nuevo escenario global?, ¿qué pueden hacer frente a este?— y de las universidades con su comunidad de pertenencia —¿cuál es su rol en la sociedad?, ¿qué responsabilidad o compromiso tienen para con su comunidad local?, ¿cómo ayudar a los más desfavorecidos del sistema económico imperante?, ¿qué precisa de ellas una sociedad tan signada por la desigualdad como la latinoamericana? De esta manera, no solo las universidades comienzan a cooperar entre sí para hacer frente a las crisis «de mercado», sino que, a su vez y estrechamente relacionado con su razón de ser, refuerzan sus lazos con la sociedad local, nacional, regional de la que son parte, cooperando con organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, grupos vulnerables, y, por supuesto, con

empresas, aunque en este caso la mayoría de las veces la cooperación se transforma en «servicios de consultoría». A los fines de la discusión planteada con este artículo, nos interesa la cooperación entre universidades.

A partir de lo acontecido en el escenario multilateral, el rubro «servicios» comenzará a formar parte de la agenda comercial de MERCOSUR desde el año 1997, con la firma del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios, el cual entra en vigencia en 2005, momento en que se inician las rondas de negociaciones para ir acordando compromisos y consolidando los sectores y subsectores que desregular. Hasta la fecha, no se han producido avances; tras un intenso proceso de conocimiento de las regulaciones nacionales, se pasó a definir qué y cómo se desregularía. Al respecto, una investigación sobre el papel del conocimiento en la formulación-adopción-implementación de la política comercial ha revelado la existencia de dos visiones contrapuestas en estas negociaciones para el caso argentino.²⁷ Por un lado, las agencias gubernamentales de Economía y Cancillería, sumadas a un Consejo de Rectores de Universidades Privadas, estarían a favor de la liberalización del mercado de servicios de educación superior, pero solo en el ámbito de MERCOSUR, donde son competitivos, ya que con universidades de la UE, los Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Australia estarían en desventaja. Por el otro, el Ministerio de Educación, las universidades públicas y los sindicatos docentes más importantes del país, junto a otras organizaciones no gubernamentales (ONG), rechazan cualquier incorporación de la educación en los mercados de servicios. Uno de los peligros que resalta la investigación referida versa sobre el riesgo de que la educación se vuelva una «moneda de cambio»; es decir, por ejemplo, que en el hipotético caso de un acuerdo con la UE, se «cambie» el acceso al mercado agrícola europeo por el de servicios educativos en el país o en el ámbito regional.

Como mencionamos en el acápite anterior, la red AUGM ha tomado posición ante el tema, rechazando la liberalización, proceso que, en palabras de sus actores, «por encima de diferencias y disparidades, sirvió para que las Universidades miembros confirmaran, más que descubrieran, señas de identidad comunes, analogías, definiciones y vocaciones compartidas; pero sobre todo, una problemática que se reeditaba con los mismos caracteres en los países de la región».²⁸ Entre sus objetivos se encuentran la contribución al fortalecimiento y consolidación de:

- Una masa crítica de recursos humanos de alto nivel, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las capacidades instaladas en la región.

- La investigación científica y tecnológica, incluidos los procesos de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, en áreas estratégicas.
- La formación continua, inscrita en el desarrollo integral de las poblaciones de la sub-región.
- Las estructuras de gestión de las universidades que integran la Asociación.
- La interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto, difundiendo los avances del conocimiento que propendan a su modernización.

Esta red ha trabajado con ahínco durante las reuniones preparatorias a la Conferencia Mundial de ES de la UNESCO, así como en el ámbito regional; siempre a favor de la idea de «bien público» de la educación, pues para integrar la red es requisito que la universidad sea pública.²⁹

Las negociaciones con la UE

El otro eje clave para entender el accionar conjunto del sector de educación superior lo constituye la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en 1995, y en vigencia completa desde el 1 de julio de 1999. Si bien la meta era llegar a un Acuerdo de Asociación entre dos regiones (el primero en su tipo), abarcaba aspectos de cooperación entre MERCOSUR y la UE. A partir de ese momento, se inician rondas de negociaciones basadas en tres pilares: comercio, cooperación y diálogo político. Los sectores prioritarios para la asistencia técnica lo constituían las instituciones de MERCOSUR —el desarrollo de las estructuras económicas y comerciales y el apoyo a la sociedad civil.³⁰ En este Acuerdo, se incluyen diferentes aspectos, tanto variables comerciales como no comerciales. La educación superior es un claro ejemplo de cómo estas dos vetas pueden entrecruzarse: por un lado, un mercado de servicios en ES —aún «cerrado» y con potencial importante—, traería, de ser liberalizado, cuantiosos beneficios para la UE, así como para otros países, particularmente, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Japón; por el otro, a nivel no comercial, MERCOSUR, así como América Latina en general, han iniciado un proceso de convergencia de sus sistemas de ES: existen numerosos intercambios y actividades académicas conjuntas —todo en el marco de la cooperación universitaria— y en ambas regiones hay instituciones y organizaciones que militan por la defensa del derecho a la educación y su atributo de bien público.

Esta imbricación de agendas ha llevado a algunos autores a hablar de la existencia de un «nexo» entre cooperación y comercio.³¹ No negamos la presencia de ese nexo, al contrario, consideramos que debe investigarse más y con mayor profundidad. Nuestro argumento afirma que en MERCOSUR se produce

La educación ha estado presente en MERCOSUR a pesar de la importancia de la dimensión comercial; y se trata de un sector que ha avanzado sostenidamente, a diferencia del económico.

esa relación en materia de educación superior, ya que tanto quienes avalan la liberalización de este sector como quienes están en contra —y por lo mismo reafirman la no apertura del mercado y la consecuente presencia del Estado en la reglamentación, provisión y financiamiento—, llevan adelante «acciones cooperativas» para hacer prevalecer su posición. Como expresa el apartado educativo sobre MERCOSUR, las universidades han decidido actuar colaborando entre ellas para hacer frente al fenómeno de la globalización económica, y la imposición de las reglas de la OMC, mientras que las privadas buscan la apertura regional, donde son competitivas. De ambos lados del debate, es indudable el incremento de la actividad de la cooperación internacional. A ello se suma, en la esfera estrictamente comercial, la llamada cooperación técnica o asistencia técnica al comercio. La UE se ha vuelto el paladín en la región. En el caso de MERCOSUR, específicamente, la Secretaría Administrativa debe su funcionamiento, casi de manera exclusiva, a los fondos de la UE para consolidar su institucionalidad y su labor diaria. Esta última ha destinado tres millones de euros como «Apoyo a un espacio de movilidad en educación superior».³² Claramente, la cooperación no es inocua y el que recibe debe tener plena conciencia de ello, contando con la mayor cantidad de información posible para no quedar librado a la voluntad del donante. No creemos en versiones maniqueístas: ni se debe entender la cooperación de la UE como benevolencia ni tampoco como pura imposición. Al contrario, apostamos al trabajo conjunto de las dos regiones, así como de las redes a cada lado del Atlántico, donde ninguna quede subordinada.

En suma, el acuerdo con la UE ha incrementado la cooperación entre las universidades del Sur, así como entre estas y las del Norte; a su vez, la misma cooperación de la UE nos acerca, nuevamente, al tema de la vinculación cooperación y comercio, y, por tanto, a la diferenciación de tipos de cooperación. En el fondo, lo que está en juego es identificar cuestiones como: ¿por qué se decide cooperar? ¿Cooperar para qué? ¿Cooperar para mejorar la educación, para el avance del conocimiento, para acercar la universidad a la sociedad o para obtener acceso al mercado? ¿Cooperar para ser más competitivos? El meollo es reflexionar sobre la universidad que queremos en una sociedad como

la latinoamericana y en un contexto de globalización neoliberal brutal.

De «Montevideo» a «Montevideo»

Brevemente, hemos presentado el contexto de surgimiento de MERCOSUR, un proceso con un énfasis marcado en lo comercial, pero con agendas sociales que se instalaron con vistas a profundizarse. Una de ellas es la educativa y, particularmente, la de la educación superior. Este sector ha visto incrementar sus actividades de cooperación como respuesta al contexto internacional, en primer lugar con la firma del AGCS; luego, con la puesta en marcha del Protocolo de Servicios de MERCOSUR; finalmente, con el inicio de las negociaciones para una asociación con la UE. En suma, el comercio atraviesa los tres puntos, y así también la cooperación, como respuesta a la mercantilización, o para facilitarla. Este último es el caso especial de la asistencia técnica al comercio.

El escenario, sin embargo, es alentador, pues nos permite reflexionar sobre el tipo de universidad que sociedades tan atravesadas por la desigualdad como las nuestras precisan; sociedades con sectores desfavorecidos, hacia los cuales la universidad tiene un compromiso; sociedades donde el derecho a la educación es cada vez más menoscabado. La cooperación universitaria a secas permite el trabajo conjunto, y con ello la generación de redes que se fortalecen y pueden apuntar al cambio.

Hemos visto que la cooperación no es neutral ni altruista, siempre se busca algo a cambio. En función de esas metas, muchas veces ocultas, puede ser beneficiosa para la región. Estamos a favor de la cooperación solidaria y miramos con reticencia la entendida como asistencia técnica. Sin embargo, no la rechazamos porque puede ser un vector para promover mejoras en las universidades de ALC, siempre que cada cual esté consciente de lo que «cede» en la negociación por esta cooperación descentralizada.

Finalmente, para hablar de la tensión comercio-cooperación en MERCOSUR, un juego de palabras nos invita al debate: ¿qué integración plantea el cono sur? ¿Una integración comercial (Montevideo, Protocolo) o una social y cultural (Montevideo, red)? La pelea «Montevideo vs. Montevideo» continúa; hasta

el momento, ninguno ha noqueado a su contrario; pero quizás no se trate de noquear, sino de encontrar un equilibrio entre lo que debe desregularizarse para promover una verdadera cooperación universitaria, solidaria, pero lo suficientemente «cerrada» para evitar mercantilizar un sector prioritario.

Notas

1. Ana Lucia Almeida Gazzola y Sandra Goulart, orgs., *Universidade: cooperação internacional e diversidade*, Editora UEMG, Belo Horizonte, 2006, p. 10.
2. BID, *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2002. Se presentó la contraposición entre viejo y nuevo regionalismo de manera sucinta a los fines de esta exposición, para destacar la relación entre el bloque de países y el exterior.
3. Guillermina Tiramonti y Claudio Suasnábar, «La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación», *El dilema de educar. Revista Aportes*, Asociación de Administradores Gubernamentales, n.15, Buenos Aires, 2000.
4. Alejandro Morduchowicz, *Discusiones de economía de la educación*, Losada, Buenos Aires, 2004.
5. Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta, «La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes», en Eduardo Rinesi, Germán Soprano y Claudio Suasnábar, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Prometeo, Buenos Aires, 2005, p. 19. A su vez, los ejes de la Reforma de Estado (descentralización, desregularización, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal y tercerización) se encuentran presentes en la política de reforma de ES.
6. Claudio Rama, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.
7. Roberto Bouzas, «Apertura comercial e integración en el cono sur», *Nueva Sociedad*, n. 125, Caracas, mayo-junio de 1993.
8. Roberto Bouzas, «El MERCOSUR diez años después ¿proceso de aprendizaje o deja vú?», *Desarrollo Económico*, v. 41, n. 162, Buenos Aires, julio-septiembre de 2001; Diana Tussie, Mercedes Botto y Valentina Delich, *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*, Mimeo, FLACSO-Argentina, 2004.
9. Roberto Bouzas, «El MERCOSUR diez años después...», ob. cit.
10. Tussie, Botto y Delich (ob. cit.), continuando con la periodización de Bouzas, proponen denominar a la etapa que se inicia en el año 2003 como de «relanzamiento». Coincidimos con las autoras en parte pues, definitivamente se trata de un nuevo empezar, pero lo siguen pensando en términos económico-comerciales (ya que retoman las iniciativas en pos de una mayor convergencia macroeconómica, los foros de competitividad, etc.), cuando hay sectores, como el de la educación, que ha venido profundizando su integración de manera sostenida desde los inicios del regionalismo. Igualmente, este «relanzamiento» es un buen paso en pos de la mayor inclusión de la sociedad civil y de agendas no comerciales en el MERCOSUR.
11. Daniel García Delgado y Luciano Noseto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, CICCUS, Buenos Aires, 2006.
12. No es casual que la teoría de la integración haya surgido a la par del proceso europeo. Sobre este tema, véase James A. Caporaso y John T. Keeler, «The European Union and Regional Integration Theory», en Carolyn Rhodes y Sonia Mazey, eds., *The State of the European Union*, Lynne Rienner, Boulder, 1995; Donald Puchala, «Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article», *Journal of Common Market Studies*, v. 37, n. 2., Londres, 1999; Andreas Dur y Gemma Mateo Gonzalez, «¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea», *Documento de Trabajo*, n. 233, Institut de Ciénces Politiques i Socials, Universidad Autònoma de Barcelona, 2004.
13. Deisy Ventura, a cargo de la Secretaría Técnica y Administrativa de MERCOSUR, destaca que el aporte de la UE ha hecho que dicha Secretaría pudiera, prácticamente, funcionar (Seminario «Metodologías de la integración en Europa y América del Sur: lecciones y experiencias», Auditorio del BID-INTAL, Buenos Aires, 13 de noviembre de 2007.)
14. Jörg Faust, «The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR», *Working Paper PEIF*, n. 7, Philadelphia, 2002; y Ramón Torrent, «Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado», Contribución a la Conferencia inaugural del Observatorio de las relaciones Unión Europea-América Latina, Barcelona, 3-4 de febrero de 2005.
15. El primer antecedente de integración educativa fue entre Argentina y Brasil, específicamente entre algunas provincias argentinas y algunos estados brasileños (Protocolo N° 23 regional fronterizo): firmado a finales de los años 80 entre las provincias argentinas de Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe (en conjunto) y los estados brasileños de Matto Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina (en conjunto). Planteaba la construcción de una comisión cultural regional con el objetivo de promover/facilitar el intercambio de profesores en la región y la creación de la Asociación de Integración Regional (ADIRU).
16. Tratado de Asunción Constitutivo de MERCOSUR, 1991. Disponible en www.mercosur.int.
17. Lincoln Bizzozero, *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional de MERCOSUR*, CLACSO, Buenos Aires, 2005.
18. Mercedes Botto y Juliana Peixoto, «Las negociaciones de servicios educativos y de salud en Argentina: desafíos y oportunidades para la academia», en Mercedes Botto, org., *Saber y poder en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Prometeo, Buenos Aires, 2008.
19. Es interesante notar que también el sector académico ha prestado más atención a los temas económicos y comerciales que a las problemáticas socio-culturales. Véase Mercedes Botto y Cintia Quiliconi, «La influencia de la academia en la política arancelaria del MERCOSUR», en Mercedes Botto, ob. cit.
20. Alejandro Grimson, «Cultura y política. Dilemas sociales y simbólicos en la crisis», *Síntesis*, a. 8, n. 18, Buenos Aires, diciembre de 2000.
21. Para información sobre la estructura y actividad de este sector, véase Portal de MERCOSUR Educativo, www.sic.inec.gov.br.

Daniela Perrotta

22. Los datos han sido obtenidos de Hugo Vela («A associação de universidades Grupo Montevideu. Vetor de conhecimento e cooperação universitária no Mercosul», en Ana Lucia Gazzola y Sandra Goulart, ob. cit.), quien también brinda algunos números significativos del potencial de esta red. En sus palabras, «la AUGM representa una expresiva y significativa experiencia de cooperación e intercambio universitario que no solo está respaldada por el potencial de su masa crítica y los instrumentos de cooperación utilizados, sino que, además, por el porcentaje estadístico que representa en conjunto el complejo de universidades de América Latina [...] los 50 mil profesores que forman parte de la AUGM representan 16% del total de la región, la mayoría de ellos con título de Doctor. Este potencial [...] permite decir que dicha asociación representa un verdadero vector de conocimiento e integración para la cooperación y el intercambio científico en el MERCOSUR, dentro de las actividades de internacionalización de la universidad» (pp. 145-6).

23. El Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), auspiciado por la Organización Interamericana de Educación, intercambia estudiantes de grado entre universidades.

24. Lincoln Bizzozzero, ob. cit.

25. Alejandro Morduchowicz, ob. cit.

26. El eje de «responsabilidad social» universitaria lo desarrollamos en Daniela Perrotta, «Comercio, pobreza e integración regional: desafíos y oportunidades para las universidades latinoamericanas»,

Ponencia en el Seminario internacional «Comercio, pobreza e integración», de CLACSO-CROP, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 27-29 de noviembre de 2007.

27. Mercedes Botto y Juliana Peixoto, ob. cit.

28. Véase www.grupomontevideo.edu.uy.

29. Seminario «Metodologías de la integración en Europa y América del Sur: lecciones y experiencias», Auditorio del BID-INTAL, 13 de noviembre de 2007, Buenos Aires.

30. Robert Devlin, Antoni Esteveordal y Ekaterina Krivonos, «The Trade and Cooperation Nexus: How Does the MERCOSUR-EU Process Measure Up?», *INTAL Occasional Paper*, n. 22, Buenos Aires, agosto de 2003.

31. Ídem.

32. Obtenido del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina, www.mrecic.gov.ar.

© TEMAS, 2008