

XXIV ENCUENTRO DE ESPECIALISTAS EN EL MERCOSUR
XVIII ENCUENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO DE LA INTEGRACIÓN
JORNADA EXTRAORDINARIA DE ECSA (EUROPEAN COMMUNITY STUDIES
ASSOCIATION) –ARGENTINA
IV ENCUENTRO DE LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS DE INTEGRACIÓN

APUESTA POR LA INTEGRACIÓN EN LOS 25 AÑOS DEL MERCOSUR
APORTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
3, 4 Y 5 DE NOVIEMBRE DE 2016 –ROSARIO, ARGENTINA

LA INTEGRACIÓN EN LOS ESTUDIOS SUPERIORES. UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE ACREDITACIÓN EN EL MERCOSUR

Susana Luchesi¹

RESUMEN

Para el MERCOSUR, uno de los temas prioritarios en educación superior fue el aseguramiento de su calidad y de la formación de los recursos humanos de los países del bloque. Con esa intención, el MERCOSUR ha puesto en marcha dos mecanismos: el MEXA y el ARCUSUR. La propuesta para este artículo es dar cuenta del proceso de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el contexto regional del MERCOSUR, para contribuir a un análisis sobre las estrategias de integración y desarrollo implementadas. En este sentido, analizaré los mecanismos de acreditación del MERCOSUR en relación con dos cuestiones principales: su proceso de conformación y los procedimientos que operan. Describiré la organización y funcionamiento de los sistemas MEXA y ARCUSUR a partir de los documentos oficiales y de bibliografía específica, a fin de presentar algunas reflexiones sobre la experiencia de acreditación de este bloque regional.

Palabras clave: MERCOSUR, educación superior, acreditación, integración

Introducción

¹ Miembro del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario

A lo largo de estos veinticinco años de existencia del MERCOSUR, se han ido introduciendo nuevos y variados temas en la agenda regional y la educación superior no ha permanecido al margen de estos procesos.

Desde el punto de vista de su importancia para la región, la educación superior contribuye a la formación de ciudadanos y trabajadores dando sustento a los procesos de construcción de regiones integradas mediante la conformación de una identidad y ciudadanía comunes, por un lado y, a la movilidad de trabajadores y profesionales en el mercado ampliado, por el otro.

Pensar en integración y espacios comunes de educación remite considerar la existencia de elementos con características compatibles y capaces de unificarse en un solo sistema; esto lleva a intentar dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las peculiaridades de las políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR? ¿Qué relevancia tienen esas políticas para el proceso de integración mercosureña?

En vista a alcanzar este objetivo se ha abordado un tema en particular: la política de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR que, en un primer momento, las acciones en ese sentido asumieron un carácter experimental entre los años 2002 y 2006 a través del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA), para devenir hacia el año 2006, en un sistema permanente de acreditación de carreras de grado, por medio del Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Partes (ARCU-SUR).

Los procesos de acreditación que se analizarán responden a la propuesta del Sector Educativo del MERCOSUR (2008/2010), cuya misión en el año 2006 se definió de la siguiente manera:

Conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una ciudadanía de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región. (p.9)

Dicho esto, el presente artículo, pretende indagar el proceso de acreditación de carreras en el MERCOSUR y, analizar si las acciones realizadas hasta la actualidad en este bloque, en relación a la acreditación de la educación superior contribuyen a profundizar la integración regional.

Este trabajo se divide en dos secciones. En primer lugar, se realiza una contextualización del Sector Educativo del MERCOSUR y la agenda para la educación superior encaminada por éste espacio institucional. En segundo término, se presenta el estudio de las acciones implementadas desde el Sector Educativo del MERCOSUR encaminadas hacia el desarrollo de las políticas de acreditación en su implementación para la educación superior.

1. El MERCOSUR Educativo y la agenda de políticas regionales para la educación superior

La agenda de educación ha estado presente desde los orígenes del proceso de integración regional del MERCOSUR, por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC –decisión N° 15/91), comenzando a funcionar de manera formal al año siguiente.

En estos más de veinte años el desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM, en adelante), en relación las acciones para favorecer el proceso integracionista, ha transitado por tres fases. La primera (1991-2001), encaminada a la construcción de su estructura institucional, al establecimiento de lazos de confianza a partir del intercambio de información sobre las realidades educativas nacionales y la creación de indicadores comunes para obtener información comparable de los diferentes sistemas educativos. La segunda (2001-2008), orientada a la ejecución de iniciativas y políticas regionales a partir de los conocimientos y capacidades aprendidos y/o consolidados en la fase anterior, destacando aquí el establecimiento de protocolos para el reconocimiento de estudios académicos y la puesta en marcha de la política de acreditación regional de carreras de grado. La tercera etapa se inicia en el año 2011, con la modificación en la estructura institucional, a manera de acompañar el aumento de competencias del SEM y, la implementación de políticas regionales en distintas áreas (educación básica, superior, formación docente) (Perrota, 2011: 11-12)

En lo que se refiere a las iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, éstas se desarrollaron en tres áreas que de acuerdo a los planes del SEM (Tercer Plan Trienal-2001-2005) se definen de la siguiente manera:

- a) *Acreditación o reconocimiento*: establecer un sistema de reconocimiento de las carreras de grado como mecanismo para la aprobación de títulos que facilitará la movilidad en la región; estimular el proceso de evaluación para mejorar la calidad de la educación y facilitar la comparación entre los procesos de formación de calidad académica.
- b) *Movilidad*: la creación de un espacio regional común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa se centra en proyectos y programas de gestión académica e institucional; la movilidad estudiantil; sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es la recuperación de los programas de la región, en orden a fortalecerlos y promover la creación de nuevas áreas de cooperación, la expansión de la relación entre las universidades y asociaciones de educación.
- c) *Cooperación inter-institucional*: se reconoce como los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior a las propias universidades, a través de la realización de programas colaborativos de grado y postgrado, investigaciones conjuntas y el trabajo conjunto con otros niveles educativos en lo que compete al campo de la formación docente.

Cabe destacar el prolífico funcionamiento del SEM, no sólo en términos cuantitativos sino también por la profundidad de los mismos, en orden a considerar sus efectos sobre los sistemas educativos nacionales. (Hermo, 2010). Esto se debe quizás, en parte, al desarrollo de una institucionalización temprana en el proceso de integración regional y la particularidad de contar con planes trienales y quinquenales para la implementación de las distintas acciones propuestas.

Excede al objetivo del presente reseñar todas y cada una de las acciones de la agenda educativa en educación superior; pero es de hacer notar

que las políticas regionales implementadas desde el Sector Educativo del MERCOSUR y la importancia de los impactos logrados (Perrota, 2011: 179) demuestran que, en algunos aspectos, el acuerdo regional ha logrado sobrepasar la superficialidad de la integración primera.

En este sentido, una de las acciones de mayor envergadura y que es abordada en este artículo, en miras a promover la integración regional en el ámbito de la educación superior, es la política regional de acreditación de carreras y/o titulaciones y/o cursos de grados.

Experimental primero y luego permanente, a través del MEXA y ACUR-SUR, respectivamente; este procedimiento ha logrado resultados significativos en orden a promover un estándar de calidad regional y con ello el reconocimiento regional e internacional de las carreras acreditadas por este sistema.

1.1 El Mecanismo Experimental de Acreditación, MEXA

La primera acción dedicada a actividades de acreditación fue el lanzamiento, en el año 2002, de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, denominado "MEXA".

El mismo fue acordado en la XXII Reunión de Ministros de Educación (RME, en adelante). Esta acción se elaboró a partir de un documento previo (XVI RME, 1998) que, en principio, no contemplaba la participación de los Estados Asociados (Martín, 2005 : 25)

El objetivo del MEXA consistió en acreditar un conjunto de carreras para facilitar el reconocimiento de las titulaciones y propender a la movilidad de trabajadores y profesionales, en concordancia con las metas del mercado común.

Sin embargo, con el correr de las negociaciones, esta meta primigenia fue dejada de lado y, la acreditación de la carrera y/o título de grado por este mecanismo no generaba *per se* el reconocimiento de títulos y la habilitación para el ejercicio profesional se derivaba en los países del acuerdo.

Al respecto, (Martín, 2005) intenta dar a una explicación a este cambio en los objetivos:

(...) dada la disparidad y diversidad de títulos y grados universitarios ofrecidos en los países del MERCOSUR, y la imposibilidad de garantizar niveles mínimos homogéneos de calidad, la solución más eficaz era diseñar un mecanismo que permitiera certificar esos niveles de calidad. Mecanismo que, por otra parte, favorecería, a la larga, la comparabilidad de los procesos y productos de la formación profesional, en términos de calidad académica, facilitando, con ello, la pretendida movilidad profesional en la Región. (pp. 7-8).

Esta política regional de acreditación fue desarrollada a modo de prueba piloto en tres disciplinas: Agronomía, Ingeniería y Medicina. El procedimiento para la acreditación era similar al de la mayoría de los modelos de acreditación de América Latina; se iniciaba con una evaluación interna - evaluación institucional de las universidades participantes- y luego, seguía, con la visita de pares evaluadores. A partir del resultado del análisis de la información obtenida en la evaluación interna y externa, se realizaban los informes correspondientes con propuestas de otorgar la acreditación regional.

La coordinación y el monitoreo de este mecanismo estuvo a cargo de una instancia denominada Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR (RANA) en el año 2012. Su función era informar sobre los resultados del proceso a la RME. En cuanto a la acreditación a nivel local, fue realizada por cada agencia nacional de acreditación o por una comisión ad hoc en aquellos países que no cuenten con agencias.

El proceso tuvo carácter voluntario y debido a su carácter experimental se aplicó a un número reducido de carreras y a un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas.

Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile; acreditándose 62 carreras (19 de agronomía, 29 de ingeniería y 14 de medicina).

2.2. El mecanismo permanente de acreditación: ACUR-SUR

Los resultados positivos del mecanismo experimental confirmaron el acierto de promover la acreditación de las carreras de grado en la región. El proceso implementado resultó ser un elemento sustancial para la mejora de la calidad de la educación y un avance para el proceso de integración regional.

En orden a seguir avanzando en ese sentido, en la XXXI RME del año 2006 se instó a RANA a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, con

posibilidades de ampliarse a nuevas carreras: Arquitectura, Enfermería y Odontología.

Tras un intenso trabajo realizado por las agencias nacionales de acreditación se aprobó un “Memorándum de Entendimiento” para la creación e implementación de un sistema de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados (XXXIII RME; 9 de noviembre de 2007), para convertirse luego en el “*Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados*”, denominado ACUR-SUR, que fue aprobado por decisión del CMC N°17/08 en la ciudad de San Miguel de Tucumán el 30 de junio de 2008.

Así fue, que el ACUR-SUR no sólo reemplazó al MEXA, sino que implicó una jerarquización de las acciones de acreditación, puesto que se erige como un mecanismo tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación, dotándolos de sistematicidad y con carácter permanente.

Este mecanismo pretende ser definitorio en la acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: *El sistema ACUR-SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos que se definirá según criterios y perfiles tantos o más exigentes que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas*” (Decisión del CMC ° 17/08).

El propósito de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario, según este sistema, es que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. De esta manera, los países que no cuentan con “estándares nacionales de calidad” procedan a crearlos a la luz de proceso regional y, aquellos que, si cuentan con experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos. Calidad, formación de capacidades institucionales y reciprocidad podrían definirse como objetivos del ACUR-SUR. (Perrota, 2011: 117)

La forma de encaminar el proceso es similar al MEXA, la adhesión es voluntaria y la acreditación podrá ser solicitada por las instituciones oficialmente reconocidas, que cuenten con egresados y que se encuentren

habilitadas para otorgar los respectivos títulos, de acuerdo a la normativa de cada país.

Este mecanismo de acreditación certifica la calidad académica de las carreras que hayan pasado satisfactoriamente por este proceso, estableciéndose como indicadores el perfil que aspira de su egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación.

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de títulos que surgió durante la fase experimental, quedo reducida a la garantía de disminución de barreras para lograr la homologación. En este sentido y, a diferencia del MEXA, el Acuerdo (2006) hace explícito que el reconocimiento académico de los títulos de grado universitario que se otorgue en virtud de los establecido en el documento *“no confiere, de por sí, el derecho al ejercicio de la profesión en los demás países”* (p.6). El Manual de Procedimientos del Sistema ARCU-SUR concuerda con aquél cuando define los alcances y efectos del sistema, determinando que dicho reconocimiento será tomado en cuenta como criterio común para articular con programas regionales de cooperación, fomento, movilidad, entre otros, que beneficien a los sistemas de educación superior en general.

La pregunta que surge al respecto es ¿Si el reconocimiento del título no conlleva el derecho a ejercer la profesión, ¿cuál es su alcance respecto de la movilidad de trabajadores y profesionales en la región?

Si el sentido de la acreditación en el Sistema ACUR-SUR es solo constituirse como criterio común en miras a facilitar el reconocimiento mutuo de títulos o diplomas de grado universitario para el ejercicio profesional, en convenios o tratados o acuerdos bilaterales, multilaterales, regionales o subregionales celebrados al respecto, no profundiza la integración regional en relación a la movilidad de profesionales y trabajadores.

A pesar de ello, es de destacar el impacto que ha tenido en relación al desarrollo de las agencias nacionales de evaluación. Al iniciarse las primeras conversaciones sobre la acreditación en el marco del MERCOSUR Educativo, sólo la Argentina contaba con una Comisión permanente, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU- cuyo modelo y experiencia incidió sobre la configuración general de la política regional.

También puede subrayarse como efecto positivo de los procesos MEXA y ARCU-SUR, el programa MARCA. Este programa de Movilidad Académica Regional para Carreras Acreditadas promueve, como su nombre lo indica la movilidad de estudiantes y docentes entre las universidades de la región, sin embargo, para la movilidad pretendida en un bloque integrado el resultado es muy escueto debido a los cupos que se imponen a cada carrera.

A modo de conclusión

Las acciones implementadas por el SEM para promover la integración regional de la educación superior se han realizado en el marco de un complejo escenario regional marcado por asimetrías estructurales y diversidad de normas regulatorias de los sistemas de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país.

La institucionalización temprana del MERCOSUR Educativo y la prolífera agenda del “Sector” en la materia constituyen un logro específico y sostenido del proceso integracionista y, demuestra que el acuerdo regional ha logrado sobrepasar, no sin tensiones internas, la superficialidad de la integración primera, entendida como mera liberalización económica, a través del desarrollo de políticas regionales con impactos sociales e institucionales de relevancia.

El prolífico funcionamiento del SEM, no sólo en términos cuantitativos sino también por la profundidad de los mismos, en orden a considerar el impacto positivo de sus políticas regionales sobre los sistemas educativos nacionales, dan cuenta de ello.

El avance más significativo en la construcción de políticas regionales del SEM, respecto a la conformación de un espacio regional en educación superior, es la puesta en marcha de un sistema de acreditación regional para carreras y/o títulos de grado en el ámbito del MERCOSUR en miras de elevar los estándares de calidad de los estudios de grado.

No hay dudas respecto de la importancia de contar con un sello regional de calidad reconocido en el ámbito regional e internacional, pero, el pasaje del MEXA al ACUR-SUR ancló la meta inicial de contar con una política de acreditación regional que derive *per se* en el reconocimiento automático de

títulos y, como corolario de ésta, en la movilidad de estudiantes y docentes universitarios y profesionales.

Si bien es conceptualmente correcto que el ejercicio profesional es un tema que excede al ámbito educativo y que, es posible diferenciar claramente la acreditación de carreras del reconocimiento de títulos, resulta ingenuo pensar que podrá abordarse uno sin el otro y no acordar una solución integral para las políticas comunes.

Lo analizado en este artículo, puede llevar a la conclusión que la integración educativa en el MERCOSUR se plantea más como un proceso que atiende sobre todo a la calidad y pertinencia social de la educación superior en vista de salvar las asimetrías entre sus miembros, mediante el mejoramiento de los organismos de acreditación de los países miembros, que a la formación de una instancia regional que formalice el reconocimiento de las titulaciones de educación superior en su ámbito.

Es de desear que, que las acciones reseñadas en este trabajo sean el punto de partida hacia la profundización de todos los objetivos del SEM, aprovechando las fortalezas construidas y las oportunidades que brinda el contexto propio, a fin de alcanzar una sólida integración mercosureña.

Bibliografía

- Martín, J. (2005). *Papel de las instituciones de Educación Superior en el desarrollo de la integración regional. La experiencia suramericana*. Seminario de Especialistas “La integración de América Latina y el Caribe y el papel de las Instituciones de Educación Superior”. Caracas, Venezuela. SP/SE-IALCPIES /Di 5(5). Recuperado el 29/09/2016: <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2006/03 /T023600002030-0-SP-SE-IALCPIES-Di5-05.pdf>
- Hermo, J. (2010). *Gestao univesitaria na America Latina*. Recuperado el 29/09/2016 Obtenido de <file:///D:/Users/User/Downloads/24975-81285-1-SM.pdf>
- L.E. Gonzalez y D. Castillo. (2006). *Informe Final INEP-PNUD. Chilela educación en el siglo XXI: Estudios, invstigaciones, estadísticas y evaluaciones educacionales. Estudio analítico compartivo del Sistema*

Educacional de MERCOSUR-Educación Superior. Proyecto BRA/04/049
-. Informe Final INEP-PNUD. Chile.

Perrota, D. (2011). ¿Realidades presentes-conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. *Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR N° 1* , 4-17. Recuperado el 10/09/2016 Obtenido de http://nemocosur.siu.edu.ar/publicaciones/Numero_1.pdf

Porta, F. (2006). *Como reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo, Problemas y políticas*. Cuadernos del CENDES, 23 (63), 26. Recuperado el 12/10/2016 Obtenido de <http://www.ucv.ve/organizacion/vrac/gerencia-de-investigacion-cientifica-y-humanistica/cendes/publicaciones/revista-cuadernos-del-cendes.html>

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. Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR*. España : Nueva Época . 14(1). 73-98. España. Ed. Nueva Época. Recuperado el 10 /09/ 2016 Obtenido de: http://www.oei.es/pdf2/ESS_numero14.pdf

MERCOSUR (2002). Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Recuperado el 6/09/2016 de: http://www.fadu.uba.ar/institucional/leg_index_min.pdf

MERCOSUR EDUCATIVO (2008/2010). Manual de procedimiento del Sistema ARCU-SUR. Recuperado el 20/09/2016: http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_manualarcusur.pdf

MERCOSUR (2006). Memorándum de entendimiento sobre la creación e implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y estados asociados. Recuperado el 10/08/2016 de:

[http://www.universitariosmercosur.org/sitio/imagenes/
pdf/MemorandumparalaCreaciondelSistemaARCUSUR.pdf](http://www.universitariosmercosur.org/sitio/imagenes/pdf/MemorandumparalaCreaciondelSistemaARCUSUR.pdf)