



El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación

*Regionalism of higher education as a vector of internationalization in
MERCOSUR: insights from the regional policy of accreditation*

Daniela Vanesa Perrotta

Resumen

El trabajo analiza el regionalismo de la educación superior en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir del estudio en profundidad de las políticas de acreditación de la calidad académica de carreras de grado. El objetivo es doble: por un lado, comprender el proceso de internacionalización de la educación superior a partir de las iniciativas regionales y, por el otro, analizar los efectos de la regulación regional en la esfera doméstica, identificando procesos de cambio político y creación de instituciones. El argumento a desarrollar afirma que la política regional de acreditación del MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior y que constituye una agenda periférica del proceso de integración, ha logrado incidir en la construcción de un marco regulatorio con efectos en la política doméstica de los Estados.

Palabras clave: Educación superior, regionalismo, MERCOSUR, acreditación, políticas públicas.

Abstract

The paper analyzes the regionalism of higher education in the Common Market of the South (MERCOSUR) from in-depth study of the policies of accreditation of academic quality of undergraduate diplomas. The aim is twofold: first, to understand the process of internationalization of higher education from regional policies and on the other, to analyze the effects of regional regulation in the domestic sphere, identifying processes of political change and creating institutions. The argument states that the regional accreditation policy of MERCOSUR, although it is not binding and it is still peripheral regarding the overall integration agenda, has managed to influence the construction of a regulatory framework that affects domestic policy within the States.

Key words: Higher education, regionalism, MERCOSUR, accreditation, public policy.



Introducción

“La regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que los obligan a ello [...] El Mercosur educativo es joven y las estructuras institucionales, así como los programas de cooperación están en sus inicios. Sin embargo, ya se han dado los pasos necesarios para la liberación de las energías regionales. Se trata ahora de profundizar en la reflexión teórica al mismo tiempo que se acelera la práctica asociativa” (Krotsch, 1997: 135)

Hace más de quince años, Pedro Krotsch (1997) alertaba a las universidades latinoamericanas sobre la necesidad de encaminar procesos de regionalización, basados en la solidaridad y el cooperativismo. El desafío consistía en procesar una globalización que se presentaba como irreversible, aprovechando las ventajas de un mundo, una sociedad y una economía global en pos de una transformación, necesaria, de las estructuras universitarias. Por entonces, Krotsch ya señalaba –a partir del análisis de Argentina y Brasil– las potencialidades de esos vínculos regionales, los puntos de convergencia así como las cuestiones discordantes entre nuestros complejos de educación superior¹ –lo que hoy denominamos como asimetrías: véase Perrotta (2013a)–. Su análisis de los incipientes procesos de regionalización de las universidades (públicas) –a partir de la creación de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) (Mollis y Krotsch, 1998)– y del proceso de regionalismo de reciente creación por entonces –con la puesta en marcha del MERCOSUR Educativo– fue uno de los primeros estudios sobre el tema y, también, una línea programática –a modo de decálogo– de los beneficios que reporta la integración regional universitaria para nuestros países. Por lo tanto, su trabajo cuenta, a nuestros días, con suma vigencia; en especial la alerta que colocó al campo de estudios de la universidad: profundizar la discusión teórica en torno de los procesos de regionalismo y regionalización de la educación superior.

Consecuentemente, a partir de la importancia que reviste para el avance del campo de estudios de la universidad (Krotsch y Suasnábar, 2002) abordar una arista no comúnmente estudiada, este trabajo analiza el regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR a partir de un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de carreras de grado, que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del año 2008 en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR). El objetivo es doble: por un lado, comprender el proceso de internacionalización de la educación superior a partir de las iniciativas regionales (i.e la forma propuesta por Krotsch para procesar la globalización) y, por el otro, analizar los efectos de la regulación regional en la esfera doméstica, identificando procesos de cambio político y creación de instituciones. El argumento a desarrollar afirma que la política regional de acreditación del MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior y que constituye una agenda periférica del proceso de integración, ha logrado incidir en la construcción de un marco regulatorio con efectos (diferentes en cada caso) en la política doméstica de los Estados. De esta manera, el regionalismo se constituye como un vector de internacionalización.

En vistas a ello, este trabajo se divide en tres secciones: la primera, recupera una selección de conceptualizaciones sobre los procesos de internacionalización, regionalismo de la educación superior y políticas de acreditación internacional. El propósito de esta sección consiste en no sólo presentar un sucinto estado del arte, sino que avanzar en una propuesta de abordaje de estos fenómenos –que son locales y globales al mismo tiempo– de educación transnacional / internacionalizada, que, a la vez, recupere los debates actuales sobre como aprehender los procesos de integración regional de América del Sur². La segunda sección realiza un recorrido por la conformación del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y, puntualmente, del dinamismo de la agenda de educa-

¹ La noción de complejo de educación superior fue esbozada por Naidorf y Perrotta (2010) para analizar el caso argentino. En el citado artículo se define que en Argentina la educación superior no configura un sistema strictu sensu sino que sus actividades, prácticas y políticas no son sistemáticas; se tratan, más bien, de actividades e instituciones con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). En consecuencia, la educación superior argentina puede comprenderse a partir de contraponer la idea de sistema con la de un complejo: “la idea de complejo [...] la recuperamos a partir de los escritos de Enrique Oteiza quien utiliza la noción de “Complejo Científico y Tecnológico (CCT)” para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica, que él considera mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad. Al respecto, afirma que el CCT argentino es producto de un proceso histórico de acumulación y desacumulación de investigadores, actividades, instituciones, tradiciones –buenas y malas– e infraestructura especializada que incluye recursos y capacidades no insignificantes y plantea asimismo complicados problemas para su mejor articulación con el resto de la sociedad. (Oteiza, 1992: 11)” (Naidorf y Perrotta, 2010: 197-198).

² La opción por América del Sur y no por América Latina se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal y el recupero de la necesidad de consolidar autonomía política y desarrollo socioeconómico integral e inclusivo es un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno: se hace referencia a los procesos de cambio político experimentados en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y el Paraguay de Fernando Lugo). En segundo lugar, la opción por América del Sur se toma de los aportes conceptuales al estudio de la integración regional realizados por Alberto Methol Ferré (2009). Para el autor, la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina. El núcleo básico de aglutinación, en sus términos, es la unidad argentino-brasilera.



ción superior en el marco de la orientación general del proceso de integración. A partir de este análisis, se procede al desarrollo del estudio de caso de la política de acreditación regional, indicando su proceso de institucionalización, su metodología de implementación y la gravitación de diferentes actores en la constitución del “sello de calidad MERCOSUR”. Finalmente, el artículo concluye con una sección dedicada a la discusión del argumento principal: los impactos de la política regional sobre las esferas domésticas como resultado de la conformación de un marco de regulación regional sobre la acreditación de la calidad, centrándonos en dos casos: Paraguay y Uruguay, por ser los menos abordados por la literatura especializada y por dar cuenta de las diferentes formas en que el marco regulatorio regional incide sobre el nacional.

1. Internacionalización, regionalismo y acreditación

Sin relegar la tradicional e histórica dimensión internacional de la universidad y el conocimiento, la internacionalización es un proceso contemporáneo. En efecto, su origen se remonta a la década de los años 80, estimulado por la convergencia de diversos factores y/o tendencias: un modelo académico común en todo el mundo que surge de la universidad europea medieval; un mercado académico global creciente, tanto para estudiantes como para profesores e investigadores; la utilización del idioma inglés como lenguaje internacionalmente aceptado para la comunicación de la investigación y para la docencia; la educación a distancia y el uso de Internet; la tendencia de las instituciones académicas a formar asociaciones con instituciones en otros países, la creación de campus en el exterior y la apertura de franquicias; la armonización de las estructuras de los títulos, cursos, créditos y demás mecanismos de evaluación y medición del progreso académico (Altbach, 2002, 2006; Altbach, Reisberg, y Rumbley, 2009; Altbach y Teichler, 2001; De Wit, 2006).

La novedad de la internacionalización, por lo tanto, se relaciona con: i) el papel cada vez más importante que asume el conocimiento a nivel global; ii) un mercado de trabajo para personas cada vez más calificadas; iii) el aumento de la interconectividad entre los productores y consumidores de conocimiento dado por el auge de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Se presencia, así, una “nueva geopolítica mundial del conocimiento” ya que este último ha adquirido un valor económico generado por fuerzas enfrentadas en cuanto a las posibles maneras de relacionamiento entre las instituciones del conocimiento a nivel global (García Guadilla, 2010).

Igualmente, pese a que el término se utiliza asiduamente, la internacionalización es un concepto tan complejo como confuso (Knight, 1999) que incluye un amplio conjunto de elementos como los programas de estudio, la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, los acuerdos institucionales, la movilidad de estudiantes y profesores, la cooperación, etc. Afecta múltiples dimensiones y actores (directos e indirectos) de la educación superior y no constituye un proceso homogéneo ni unidireccional sino que existen tendencias que permiten concebir la existencia de al menos dos paradigmas opuestos (y los matices entre ambos): por un lado, el modelo de internacionalización centrado en la cooperación y la solidaridad internacional tradicional; por el otro, un modelo competitivo, fundado en la búsqueda de ganancia bajo criterios de racionalidad económica (Altbach, 2001, 2002; Verger, 2006)—y que llamamos en otro trabajo internacionalización solidaria e internacionalización fenicia, respectivamente, a modo de señalar dos formas extremas, no presentes de manera pura en la realidad, pero que son útiles para describir las diferencias y avizorar los matices entre ellas (Perrotta, 2012a), para destacar sus efectos positivos y negativos—. Sin embargo, como sucede con diferentes fenómenos del mundo actual, las visiones maniqueas impiden el desarrollo del pensamiento crítico a partir de colocar lentes que no son adecuados para la aprehensión cabal de la realidad. Sobre este punto, Brandenburg y de Wit (2010) afirman que:

“no podemos continuar asumiendo que ciertos tipos de movilidad u otro tipo de actividades internacionales (como los intercambios y el estudio en el exterior) son buenos en sí mismos y que otros tipos (como es el caso de la educación transnacional y el reclutamiento de estudiantes internacionales) son malos. Debemos excavar más profundo, colocar las opciones en el marco de un nuevo conjunto de valores y racionalidades y asegurar que lo que consigamos es realmente importante” (Brandenburg y de Wit, 2010:17)

Puntualmente, se ha asociado la profundización del proceso de internacionalización dada la inclusión de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS), de la Organización Mundial de Comercio (OMC)³. Un argumento esgrimido a favor de esta liberalización de las barreras regulatorias (cabe señalar que aquí las fronteras nacionales no son ya los aranceles, sino las legislaciones / regulaciones nacionales que impiden o encapsulan la provisión de educación por parte de institu-

³ El 23 de septiembre de 1998, a partir de una nota restringida de la Secretaría de la OMC que argumenta que en tanto los Estados Nacionales permiten que actores privados brinden educación a nivel doméstico, la misma puede ser considerada un servicio, por lo tanto, debe sujetarse a las reglas del comercio multilateral de servicios. En otras palabras, al permitir la provisión privada de educación al interior de las fronteras nacionales, ésta debe ser reglamentada por la organización que regula el comercio internacional: es decir, por esta misma institución —la OMC—



ciones extranjeras) consiste en la “supuesta necesidad” generada a partir de la “elevada demanda” de educación y “escasa oferta” presente en estos Estados con “débiles capacidades” para encararlo de manera autónoma. Es menester aclarar que hacia fines de la década de los años noventa, el capital trasnacional ya se había beneficiado de la liberalización arancelaria y no arancelaria del comercio de bienes; en consecuencia, el paso siguiente era encontrar nuevos nichos para continuar su proceso de acumulación: servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc.

En particular, el AGCS consiste en un conjunto de regulaciones tendientes a eliminar las barreras al comercio de estos servicios. Comprende cuatro modos de la provisión de servicios, a saber: a) *Provisión transfronteriza*: este modo incluye la educación a distancia (e-learning) y la franquicia de cursos y títulos. No requiere necesariamente el movimiento físico del consumidor o del proveedor; b) *Consumo en el extranjero*: el consumidor se mueve al país del proveedor. Este modo incluye la movilidad estudiantil tradicional; c) *Presencia comercial*: el proveedor del servicio establece filiales en otro país incluyendo *branchcampuses* y *jointventures* con instituciones locales; d) *Presencia de personas*: este modo incluye personas (profesores e investigadores) que temporalmente viajan a otro país para proveer servicios educativos (Altbach y Knight, 2007; Verger, 2006).

Las obligaciones del AGCS son de dos tipos: por un lado, un conjunto del articulado versa sobre cuestiones generales para todos los países firmantes (*top-downrules*), indistintamente si han realizado compromisos específicos para cada sector y que revisten, por tanto, un carácter obligatorio; por el otro, las decisiones encaminadas por cada país en la confección de sus listas: en éstas indican qué sectores y en qué medida los liberalizarán (*bottom-uprules*), en este sentido, constituyen obligaciones condicionales. El procedimiento, en este caso, es por “listas positivas”: cada país especifica que sectores se incorporan en el cronograma de compromisos (a diferencia de lo que ocurre con otros acuerdos donde todos los sectores se incluyen de manera automática y el país sólo especifica qué sector se excluye –esto se denomina, enfoque de “lista negativa”–).

La discusión de la comunidad académica sobre las implicancias del AGCS para la educación superior (y en especial para las universidades) ha sido fecunda, nutrida con los aportes de expertos de todas las latitudes. Varios autores coinciden en señalar que la iniciativa de la OMC amenaza a los ideales tradicionales de la universidad, las culturas propias de las instituciones y de las naciones, así como el control nacional e institucional de la educación. En términos de Altbach (2001), las normas, los valores, el lenguaje, las innovaciones científicas y los productos del conocimiento de los países del centro desplazan otras ideas y prácticas. Los países industrializados no sólo cuentan con las universidades más prestigiosas, sino que también son sede de corporaciones multinacionales poderosas en el sistema de conocimiento global (en particular en los campos de la biotecnología, las tecnologías de la información y comunicación, la industria farmacéutica, etc.). Esta situación aumenta, por tanto, la brecha centro – periferia (Altbach, 2001).

A nivel multilateral, el AGCS establece que las regulaciones se sujeten a complejos acuerdos bajo la meta única y final del acceso al mercado. La situación es ilustrada cabalmente por Altbach (2001):

Los productos de la educación en todos sus tipos serían libremente exportados de un país a otro. La regulación sobre patentes, copyright y licencias, que ya forman parte de tratados internacionales, se reforzarían. Sería difícil regular el comercio a través de las fronteras en las instituciones académicas, programas, títulos y productos. Aquellos que desean involucrarse [en dicho movimiento] de importación y exportación tendrán el recurso de recurrir a tribunales internacionales y emprender acciones legales. En la actualidad, la jurisdicción sobre la educación superior se encuentra enteramente en manos de las autoridades nacionales. [Sin embargo, surgen] [...] interrogantes sobre el futuro de la idea de educación superior y el futuro de la academia en los países en desarrollo y pequeños [...] tales como ¿mantendrán los países y las universidades la independencia académica en un mundo donde el control legal y práctico sobre la importación y exportación es mínimo? ¿Cómo se llevará adelante la acreditación y el control de la calidad? [...] (Altbach, 2001). Traducción propia en base al original en inglés.

Los efectos residen en la pérdida de control de las universidades sobre las actividades de docencia, de investigación y de servicio para que quede en manos de los acuerdos internacionales y las regulaciones burocráticas de los organismos internacionales.

Desde otro punto de vista, el aumento de la internacionalización por medio de la conformación de diferentes estructuras de agrupamiento de instituciones da cuenta de la necesidad de trabajar en pos de una cooperación interinstitucional horizontal que supere las acciones más tradicionales de cooperación bilateral (Didriksson, 2008). La horizontalidad propuesta refiere, entre otras cuestiones, a la forma que adquiere la colaboración y cooperación entre las instituciones, tales como la construcción de canales de diálogo y de puentes que conducen a un entendimiento intersubjetivo a partir del mutuo beneficio y en virtud del interés recíproco (Naidorf, 2005). Sobre este punto, Krotsch distingue entre las formas tradicionales y las tendencias actuales de la cooperación interuniversitaria: las primeras constituían acciones relativamente electivas (impulsadas, en este sentido, por la voluntad cooperativa e integracionista de las universidades). Las segundas son novedosas en tanto exigen la creación de sinergias a partir de la comple-



mentariedad y la interdependencia. La exigencia está dada, entonces, por las coerciones externas del nuevo escenario, conforme se desprende de la cita introductoria a este trabajo.

La definición de Knight sobre internacionalización permite contar con una visión amplia de los diferentes niveles de regulación y actores que intervienen en el proceso: la internacionalización, “en el nivel nacional/sectorial/institucional [...es] el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiónes de la educación post-secundaria” (Knight, 2003:2). A partir de esta definición podemos incorporar un proceso que ha motorizado la internacionalización de la educación superior (el regionalismo).

1.1. Breves notas escogidas sobre regionalismo y educación superior

En lo que compete a los procesos de integración regional, Europa se posicionó como una de las primeras experiencias de internacionalización mediante programas regionales: los Estados (tanto los que forman parte de la Unión Europea como los que no) sentaron las bases para los procesos de movilidad académica, cooperación y reformas en la educación superior. El proceso de Bolonia, en especial, se asienta sobre los principios de: facilitar la lectura y comparación de las clasificaciones, implementar un sistema basado en dos ciclos, establecer un sistema de créditos, construir un esquema de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, promover la cooperación para la calidad y promover la dimensión europea de la educación superior. Algunos autores consideran que este fenómeno muestra un proceso de “europeización” de las políticas de educación superior (Antunnes, 2006; Solanas, 2009) y otros se refieren en particular a la noción de convergencia (Fernández Lamarra, 2006).

Una vez encaminado el proceso interno, Europa ha conformado lo que Robertson (2009) denomina como un modelo de regionalismo regulatorio estatal, donde la UE difunde su “modelo” en otras partes del globo en tanto poder normativo. A partir del año 2003, destaca un viraje en la estrategia de regulación regional de la UE sobre la educación superior: de la orientación hacia el proyecto regional y sus políticas al interior de la región, se dio paso, además, a una estrategia globalizadora “extra regional” que contó, al decir de la autora, con efectos directos e indirectos. Los efectos directos refieren a los productos de las estrategias explícitas de tornar competitiva a Europa (Programa Erasmus Mundus, Política de Vecindad, negociaciones del AGCS, etc.) mientras que los efectos indirectos son las reacciones de economías claves para la economía global, las que detectaron al proceso de Bolonia como una amenaza potencial (EEUU, Australia), un modelo de reestructuración nacional (Brasil, China) y la base de nuevos proyectos regionales (África, América Latina) (Robertson, 2009). En consecuencia, “resulta claro que las técnicas de gobernanza regional cuentan con un potencial no sólo en términos de regulación interna, sino que, cada vez más frecuentemente, de desafiar la base del liderazgo normativo en el sector de servicios de la educación” (Robertson, 2009: 10). Se destaca, por lo tanto, que el proceso de Bolonia y la creación del Área Europea de Educación Superior han inspirado nuevas formas de pensar la región y del valor de crear e institucionalizar el rol de la educación en las relaciones regionales

El Tratado de Libre Comercio de **América del Norte** no incluye a la educación superior en su agenda de liberalización comercial de manera directa; pero sí, indirectamente, en el articulado sobre las certificaciones necesarias para el ejercicio de la profesión en los Estados Parte (Sá y Gaviria, 2011) y en la regulación de las inversiones externas directas; permitiendo el aumento de las actividades de colaboración entre funcionarios gubernamentales. También, promovió las interacciones entre las universidades, creando, principalmente, redes de cooperación y nuevas configuraciones como es el caso de los consorcios (Perrotta, 2009). México se ha visto perjudicado por la introducción de consorcios multilaterales que compraron universidades privadas existentes y ofrecen cursos masivos y de baja calidad (Rodríguez Gómez, 2004).

En el **Este asiático**, la emergencia del llamado regionalismo regulatorio —es decir, como se expuso, de las nuevas formas de gobernanza regional que trascienden el territorio de los espacios nacionales (Robertson, 2009)— constituye una tendencia que está afectando la gobernanza de la educación superior (Mok, 2012: 31). En efecto, de acuerdo con Ha Ko Mok (2012), el surgimiento de la regionalización de la educación superior asiática puede comprenderse como parte de una estrategia más amplia de las universidades por alcanzar cierto liderazgo regional como, principalmente, global. Esto se expresa en los numerosos esfuerzos de las universidades asiáticas en pos de formar redes regionales e internacionales, alianzas a través de colaboraciones en investigación, programas académicos conjuntos e intercambios académicos.

Un rasgo interesante de esta situación en el Este asiático (principalmente, China, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Malasia) es que el sistema de educación superior cuenta con una intervención y regulación estatal fuerte y persistente. Los gobiernos del este asiático están buscando de manera agresiva mejorar la eficiencia de sus sistemas y, “en un período corto de tiempo, han adoptado nuevas estrategias para responder a los desafíos locales, regionales y globales [...], principalmente] han optado por políticas pro-competencia” (Mok, 2012: 27). Si bien todos los países, con mayor o menor intensidad, han modificado sus políticas para favorecer determinados cursos de acción de cara a los desafíos de la globalización, el caso del Este asiático se diferencia a



partir de la combinación simultánea de desregulación (o descentralización) en la reestructuración del mercado con la persistencia de un Estado regulador fuerte. Esta tendencia es denominada por el autor como “Estados facilitadores del mercado” o “Estados aceleradores del mercado” ya que, durante las dos últimas décadas, han jugado un rol importante en la creación del mercado (Mok, 2012: 29). De esta manera, algunas universidades (las más destacadas que revisten carácter público) aspiran alcanzar un Modelo Global Emergente (MGE) que se define por ocho características: investigación intensiva, misión global, financiamiento diversificado, reclutamiento de estudiantes en todo el mundo, complejidad creciente, nuevos roles para los profesores, nuevas relaciones con el gobierno y con la industria y colaboración global con instituciones similares (Mok, 2012: 31).

Sobre esta base, es menester interrogar la vinculación entre la internacionalización –y el regionalismo como vector de internacionalización– y las políticas de acreditación.

1.2. ¿Internacionalización = Acreditación?

La acreditación comienza a ser incorporada en el abanico de políticas de reforma de la educación superior en tiempos recientes, de manera coincidente con el surgimiento del proceso de reforma neoliberal.

Para la Real Academia Española, acreditar significa “dar seguridad de que alguien o algo es lo que representa o parece; dar testimonio en documento fehaciente de que alguien lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etc.”. Así, la acreditación surge a partir de una sospecha: es decir, de la falta de certezas de que algo puede no ser lo que parece y, frente a esa desconfianza, una autoridad debe expresarse para demostrar lo contrario y avalar mediante un dictamen que, efectivamente, es lo que parece ser. En el mundo universitario, la acreditación se ha impuesto como política pública e institucional desde fines de los años ochenta pero resulta extraño asumir que una universidad “no es” lo que “parece ser”: entonces, ¿cómo y dónde surge el fenómeno de acreditar a las instituciones de educación superior y qué implicancias conlleva? Siguiendo a Ginés Mora (2005), la definición de acreditación ha sido establecida en el mundo de la industria:

Un proceso por el cual una agencia acreditadora “acredita” que otra agencia certificadora cumple con los requisitos necesarios de calidad en los procedimientos para otorgar certificaciones de calidad. [...] [Trasladando ello al mundo de la educación superior] la palabra acreditación puede tomarse en un sentido semejante si consideramos a las universidades como agencias otorgadoras de certificados académicos a los individuos [...] [mientras estos cumplan] los requisitos mínimos de calidad (Ginés Mora, 2005:27) (El énfasis corresponde al original).

Consecuentemente, la acreditación en el campo de la educación, en general, y de la educación superior, en particular, se relaciona a la necesidad de dar cuenta de la calidad de esas instituciones. Se adapta, por lo tanto, al concepto de calidad con las exigencias del mundo económico y sus nuevos códigos morales (libertad individual, éxito individual, libre elección, lucro, *emprendedorismo* empresarial, desempeño, resultados, eficiencia, competitividad, productividad, rendimiento) y se elaboran índices a partir de ellos: la calidad es cuantificable y susceptible de ser medida (Dias Sobrinho, 2007: 320). En esta operación de asociar acreditación con calidad implica, a su vez, asociar calidad con evaluación porque la acreditación se produce por medio de una serie de mecanismos que son, ante todo, mecanismos de evaluación.

Sobre este punto, José Dias Sobrinho (2007) realiza un aporte interesante a partir de la distinción entre evaluación y control, que permite contraponer la idea de finalidad con la de los fines de la acreditación de la calidad. De manera sucinta, afirma que los actuales procedimientos de evaluación y acreditación de la educación superior adolecen de la interrogación y reflexión respecto de los sentidos y valores (científicos, éticos, sociales, etc.) de las ideas, misiones, visiones, proyectos, procesos, impactos y relaciones que se despliegan en las instituciones. Consecuentemente, al no preguntar respecto de los valores –producción de sentidos, con vistas a la superación y mejora– esos procedimientos y sistemas de evaluación son, más bien, procesos de control: una práctica de verificación y comparación con la meta de generar grados de conformidad entre lo realizado y un modelo ideal prefijado con anterioridad y exógenamente a las instituciones. Mientras que la evaluación toma en cuenta el principio de la globalidad junto a los procesos, contextos, modalidades de realización e indagación respecto de los sentidos, el control fragmenta los objetos (el curso, los estudiantes, los docentes, las instituciones, el sistema) suponiendo que puede verificar de manera objetiva y precisa la calidad. De esta forma, la evaluación es un proceso dinámico y proyectado al futuro y el control es estático y conservador. La evaluación trabaja con múltiples referencias (extiende la red de relaciones entre personas, dimensiones y aspectos de una misma realidad), lo que la dota de un carácter de proceso inacabado, dinámico y abierto a nuevos sentidos y cuestiones. Por su parte, el control clausura o cierra el proceso en tanto consiste en una explicación posterior sobre la base de un estándar anterior. Finalmente:

El control tiende a mirar individuos y aspectos parcelarios y acabados: el docente, el investigador, su tiempo de dedicación en clase, número de publicaciones [...] La evaluación pone en cuestión los sentidos de las estructuras y funciones: por ejemplo, los sentidos de la formación y de sus medios, como los casos de la docencia y de la investigación, desde el punto



de vista de relevancia humana, científica y social, o sea, del valor para la emancipación de las personas, el desarrollo de la ciencia y la pertinencia en relación a la sociedad (Dias Sobrinho, 2007: 323).

El control en sí mismo no es per se un elemento negativo, sino que constituye una herramienta que debe sumarse a la evaluación ya que ésta precisa de índices formales, datos, estadísticas, etc. que acompañen la reflexión y producción de sentidos: son para Dias Sobrinho dos procesos “complementarios, interdependientes e imbricados en un mismo fenómeno” (2007: 324). En América Latina, ha predominado el “paradigma del control aislado y auto-suficiente” en los procesos de evaluación.

Finalmente, cabe destacar que la necesidad de contar con mecanismos de control implica desafíos para las legislaciones y los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, dados por la progresiva convergencia de los sistemas nacionales de educación superior. Sobre este punto, Jesús Sebastián(2008) afirma que:

La comparabilidad y compatibilidad de los sistemas nacionales supone el establecimiento de procesos, criterios y métodos mutuamente aceptados de acreditación, la instauración de la confianza como principio y la cooperación como cultura, la homogenización de los estándares de evaluación de la calidad para permitir comparaciones, la remoción de los obstáculos a la movilidad de estudiantes, profesores y egresados, y el reconocimiento transfronterizo, mejorando la transparencia de los sistemas educativos. (Sebastián, 2008:3).

Concordamos con Sebastián en la necesidad de contar con procedimientos más o menos estandarizados para la acreditación, surgidos de acciones de cooperación basadas en la confianza, pero, en línea con otras perspectivas, no concordamos en la necesidad de que los mismos sean homogéneos a nivel mundial ni mucho menos que los mismos no incorporen la dimensión de los sentidos y los valores de la educación superior. La homogeneización implicaría la importación descontextualizada de parámetros elaborados en los centros de poder, derivando en el aumento de la brecha de la desigualdad entre los países industrializados y los de menor desarrollo relativo (aumento de la brecha Norte – Sur). La cuantificación excesiva, como afirmé *ut supra*, deja de lado la misión de las instituciones universitarias como parte de una sociedad global, regional, nacional y local.

Sobre la cuestión de la homogenización, Altbach (2002) sostiene que “realizar un seguimiento de los programas y de las titulaciones, [...] y mantener [...] estándares de calidad sobre una base global resulta difícil [...] más aún si los que buscan entrar al mercado global se orientan a la búsqueda de beneficios y no a la misión educativa” (Altbach, 2002:2). Esto implica que los criterios de medición se basen en elementos de corte empresarial y prioricen evaluaciones cuantitativas de factores que no dan cuenta de las funciones de la educación superior ni de la diversidad de culturas nacionales y regionales. Más aún, siguiendo al autor, para analizar las implicancias de la homogenización global de estándares de calidad, se puede realizar un parangón entre la importación de sistemas de acreditación (dominantes) y la adopción de un tipo de cambio fijo: las consecuencias redundan en la falta de autonomía en materia de la política sectorial de la educación superior (para marcar el rumbo de la internacionalización) así como en una descontextualización de la fórmula original en el espacio de aplicación. A título ilustrativo, el sistema de acreditación de los Estados Unidos presiona a instituciones extranjeras para que se adecuen a sus patrones curriculares y académicos, así como a cumplir sus estándares de calidad. Si bien esto puede entenderse como el reforzamiento externo del control de la calidad, en realidad, deriva en la constricción de la innovación y coloca estándares extranjeros sobre las universidades. Para Altbach (2006):

En cierta medida, esto es similar a la dolarización adoptada por unos pocos países para reforzar su disciplina fiscal –Argentina, por ejemplo, ató su moneda al dólar por unos años–. Esta política redujo la inflación y ayudó a la estabilización de la economía por un tiempo, pero la estrategia falló porque la disciplina adoptada era externa y no tomó en consideración las particularidades de la economía argentina. [...] La acreditación externa tiene el mismo resultado: la auto-imposición de una disciplina externa y sin relación con las condiciones locales acarrea efectos potencialmente peligrosos. (Altbach, 2006: 53)
Traducción propia en base al original en inglés, el destacado nos pertenece.

La evaluación de la calidad (que supone una definición –eminentemente política– sobre qué consiste dicha calidad) debe entonces responder a, y estar en consonancia con, la realidad sociocultural del país; no se pretende indicar que deben existir tantos procedimientos de evaluación como países en el mundo (claramente, ello redundaría a una complejidad normativa sin precedentes) sino que cierta estandarización (entendida como armonización) de los parámetros de calidad debe producirse sobre una base regional, es decir: ser definidos de manera autónoma por la región particular y atendiendo a las especificidades nacionales al interior de dicho espacio regional.

1.3. Una propuesta para aprehender el regionalismo de la educación superior en el contexto sudamericano

A partir de las referencias teórico conceptuales señaladas, es posible elaborar un marco de análisis a ser aplicado en el estudio de



caso que aquí presentamos, pero también en el estudio de otras políticas regionales⁴, como las de movilidad y de cooperación académica. El marco plantea la existencia de tres niveles de análisis de las políticas y/o regulaciones a modo de círculos concéntricos que se retroalimentan, para comprender no sólo las características centrales de esa política regional sino, en especial, la interacción con el nivel doméstico (regulaciones y actores –gubernamentales, grupos de presión, académicos etc.–). El primer nivel de análisis es el internacional, que ha sido mencionado en el apartado anterior. El segundo nivel de análisis es el regional –aludiendo a los acuerdos de integración regional firmados entre países– y el tercer nivel es el doméstico, que incorpora, conforme se desprende de la definición de Knight, dos subniveles: el nacional y el sectorial.

Puntualmente sobre el nivel de análisis regional –que es el predominante en la investigación a la que aludimos en el artículo– en Sudamérica hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y en tensión, dada la especificidad del momento actual que se refleja, entre otros elementos, en la arquitectura institucional del regionalismo. Adicionalmente, en tanto los procesos de integración regional sudamericanos son eminentemente intergubernamentales, para aprehender la elaboración de las políticas regionales se debe considerar no sólo el proceso institucional formal para la toma de decisiones del acuerdo regional sino que también las variadas interacciones e interrelaciones con el nivel doméstico de elaboración de políticas (ya sea inter-gubernamental como intra-gubernamental).

Respecto del primer punto, las asimetrías estructurales y regulatorias, las diferentes culturas y tradiciones universitarias y las disímiles capacidades estatales, adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional. La discusión sobre asimetrías en los procesos de integración regional ha sido desarrollada en el área de la integración productiva: Fernando Porta (2006) considera que las asimetrías estructurales consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias. Adaptando los conceptos al caso de la educación superior, podemos considerar que las estructurales refieren al tamaño (cantidad de instituciones, estudiantes, profesores, facilidades e infraestructura) del complejo de educación superior y a su financiamiento. Las regulatorias refieren a las medidas de política para el sector, que incluye programas de becas, incentivos a la docencia, investigación, transferencia y extensión, tipo de acceso y costos (o no) al estudio superior. A ello, consideramos pertinente incorporar la consideración sobre las tradiciones universitarias en cada uno de los países a partir de la idea de cultura académica de Naidorf (2009) y sobre la base de las regulaciones y características estructurales de los complejos de educación superior: si bien no es posible cristalizar las culturas académicas (en plural) si ha sido útil englobar bajo la noción de tradiciones universitarias los rasgos sobresalientes y de difícil modificación como son la defensa de la autonomía y la divisoria de aguas entre considerar a la educación como un derecho humano y un bien público o no. El hecho de que en el MERCOSUR –en los cuatro Estados Parte– contemos con dos países cuyos complejos son públicos (Argentina y Uruguay) y otros dos países que demuestran una mayor privatización (Brasil y Paraguay) permite comprender determinadas decisiones de política de las delegaciones nacionales y, así, características de la política regional adoptada. Finalmente, a estas asimetrías se suma una vinculada con las disímiles capacidades estatales entre los países socios dados los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado –una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación)– para llevar adelante una política o programa de gobierno: recursos humanos con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación, recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc.

Respecto del segundo punto, sobre la institucionalidad de los acuerdos regionales, es menester destacar con Caetano, Vazquez, y Ventura (2009) que la arquitectura institucional no es nunca un marco neutro sino que se relaciona con el desarrollo de un proyecto político o tipo de integración particular. Siguiendo a los autores, esto implica cinco cuestiones:

1. en lo que refiere al modelo de integración, la discusión en torno a la institucionalidad y la forma en que se toman las decisiones es un elemento central en lo que compete a la estrategia de integración regional e inserción internacional (una estructura mínima puede limitarse a dejar librado al mercado la regulación de la integración, mientras que una estructura más compleja permite distribuir los costos y beneficios generados por el proceso regional);

⁴ Las políticas regionales son aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria). La definición –basada en los aportes de Vilas (2011) sobre políticas públicas– permite incorporar la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y que, por el otro, los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración a las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones, en apariencia, “técnicas”, remiten también a procesos políticos.



2. en relación a lo anterior, la arquitectura institucional imprime una metodología de integración que habilita o inhabilita a diversos actores a participar del proceso decisorio (ya sean éstos gubernamentales o no gubernamentales) lo cual conlleva resultados divergentes en materia de opciones de políticas;
3. la institucionalidad da cuenta de la mayor o menor democratización del bloque en función de la tensión intergubernamentalidad versus supranacionalidad y de los grados variables de concentración del poder entre los Estados, la sociedad civil y los gobiernos locales (es decir, los espacios abiertos a la participación de éstos últimos);
4. indagar en torno a la legitimidad social del proceso y los límites y alcances de las normas que genera;
5. evaluar la capacidad para la resolución de los conflictos internos del bloque (favoreciendo la concertación o la concentración de las negociaciones en intereses nacionales y/o sectoriales) (Caetano, et al., 2009: 22-23).

En consecuencia, por un lado, la conformación intergubernamental del bloque regional imprime al proceso de integración un sesgo difícil de sortear: las preferencias nacionales predominan sobre las regionales, lo cual conlleva ineficiencias decisionales así como periodos de parálisis y conflicto, más aún si se considera que todos los Estados tienen idéntica capacidad de veto (Inchauspe y Perrotta, 2008). Por el otro, la toma de decisiones permanece, aún hoy, centrada en la dimensión comercial del acuerdo regional. Esto explica por qué consideramos como periférica la agenda educativa.

Finalmente, al tomar en consideración los elementos provenientes del campo de estudio de la integración regional (en sus tres vertientes: estudios europeos de integración, enfoque del nuevo regionalismo y el pensamiento latinoamericano sobre integración; véase: Perrotta (2013b)) es posible analizar las peculiaridades de la política regional en cuestión en el marco de las reglas de juego regionales, de la asimetría entre los socios y de la conformación de una comunidad epistémica⁵ (que es tanto regional como global) sobre —en este caso— la acreditación de la calidad. La definición de integración regional que utilizamos es una de las primeras elaboradas, que mantiene su vigencia: “proceso mediante el cual los actores políticos en variados y distintos escenarios nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958:16). La justificación de optar por esta definición, que incluye el componente de reforzamiento de instituciones supranacionales, en un proceso que es intergubernamental, reside en que pese a dicha característica y sumado al hecho de ser una agenda periférica del MERCOSUR, la política de acreditación regional encaminada tuvo efectos en las políticas nacionales de los Estados. Una pregunta que quedará abierta para la discusión final del trabajo es, por lo tanto, ¿la acreditación regional del MERCOSUR, está generando un marco regulatorio con incidencia en los marcos políticos domésticos?

1.3.1. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica seleccionada fue eminentemente cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible de carácter exploratorio-descriptivo, en su primera fase ya que se trata de un área del conocimiento con ciertas vacancias a nivel local, y analítico, en segundo término. Se optó por la realización de un estudio de caso —la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR— ya que el abordaje de la particularidad y complejidad del caso me permitió aprehender de manera más acabada el problema de investigación. Se utilizó una variante de caso único. El trabajo de campo fue intenso y extenso, siendo indagadas múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que, a continuación, fueron trianguladas. Se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común; se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los cuatro países que componen el MERCOSUR (Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en varias etapas durante el desarrollo de la investigación.

⁵ Definida como “una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, 1992: 3).



2. El Sector Educativo del MERCOSUR y la educación superior

La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 –comenzando a funcionar de manera formal a partir del primer semestre del año siguiente– (decisión del CMC N° 07/91). En ese entonces, y hasta el año 2001, el sector funcionó a partir de una estructura institucional simple y capilar, si bien puede calificarse como densa. En dicho año, la estructura se expande y formaliza para cubrir las áreas de trabajo encaminadas (decisión del CMC N° 15/01) y en el año 2011 (decisiones del CMC N° 05/11 y 06/11) vuelve a ser objeto de modificación para acompasar el crecimiento de temáticas y actividades.

La institucionalidad del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) consta de: la Reunión de Ministros de Educación (RME), como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los Ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional –o denominación equivalente–, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)⁶: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD)⁷ y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados.

Todo el SEM cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento⁸. Al esquema funcional del año 2001 (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante y de manera progresiva, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “Memorandum 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” (aprobado en el año 2002). Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR.

El SEM organiza su actuación en cuatro áreas de trabajo, a saber: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente. Para el área de la educación superior, sucintamente, se propone la creación de un espacio académico regional, el mejoramiento de la calidad y la formación de recursos humanos como componentes fundamentales para brindar soporte al proceso de integración regional (de acuerdo a lo plasmado en los últimos tres Planes de Trabajo: 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015). Tres son los bloques temáticos para la puesta en marcha de programas: acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional.

Al igual que la mayoría de las instituciones regionales del MERCOSUR, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por funcionarios y funcionarias nacionales que desarrollan las actividades en áreas “cooperación internacional”. Esto significa que sus competencias, lejos de ser exclusivas para el tema MERCOSUR y/o cooperación internacional suelen, más bien, incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia Pro Tempore, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas. Asimismo, en lo que compete a cuestiones financieras, implica que tanto los salarios de los funcionarios como los costos en términos de pasajes, viáticos y hospedaje consisten en desembolsos en el marco de cada presupuesto nacional.

Desde su creación a la fecha, el SEM ha realizado diversas acciones que dan cuenta de tres períodos diferenciados: conocimiento

⁶ Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11. Básicamente, de acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de Argentina (mayo 2011) y Brasil (septiembre 2011), la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior).

⁷ De acuerdo al Plan de Trabajo 2011-2015, se identificó una “creciente dificultad en tratar el tema de la formación docente en el ámbito del SEM. El enlace con el área de educación básica no contemplaba la participación técnica necesaria al tratamiento de las cuestiones planteadas. [...] El carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR, como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior, indican la necesidad de crear una comisión de área específica [Además,] la aprobación del Proyecto de Apoyo al SEM (PASEM) por la Unión Europea [reviste carácter] fundamental para el desarrollo de las actividades del área para el próximo quinquenio, pues proveerá los fondos necesarios para el efecto” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 18).

⁸ El artículo 9 de la decisión del CMC N° 05/11 establece que el Comité de Gestión del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del MERCOSUR tiene entre sus funciones colaborar en la difusión del conocimiento, el intercambio de información y la utilización de tecnologías de comunicación social en el ámbito del SEM.



y reconocimiento (1992-2001), visibilización (2002-2007) y profundización (desde el 2008)⁹. Vale destacar que, como toda periodización, la diferencia entre las fases implica rupturas respecto de situaciones anteriores, al mismo tiempo que, en la nueva fase, permanecen elementos o procesos que lo dotan de continuidad respecto del momento anterior. En el caso particular de la agenda de educación, en general, y de la educación superior, en particular, los criterios utilizados para marcar los quiebres son dos: por un lado, modificaciones sustanciales a la estructura institucional; por el otro, la menor o mayor posibilidad de encaminar acciones conjuntas que puedan devenir en políticas regionales. Ambas no están ajenas, claramente, al devenir histórico del proceso de integración regional —es decir, a la orientación general del MERCOSUR en determinados momentos— y a las relaciones interinstitucionales que establece el SEM con los órganos decisionales.

2.1. Análisis de la institucionalidad

En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC, órgano máximo del acuerdo de integración). En este sentido, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia —la mayoría de las veces— del Grupo del Mercado Común (GMC): si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el órgano que las elabora, esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí el que las convierte en normativa regional. Esta situación genera, primero, una jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME) en el espacio MERCOSUR, situación que —en el nivel nacional— se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de la RME. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM —y, en especial, decisiones sobre cuestiones que no serían acordadas por el Sector de la educación¹⁰—.

Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes. En base al diagnóstico realizado por Caetano, Vazquez y Ventura (2009) señalado en la sección anterior, tres son los déficits institucionales —aplicados al SEM— a señalar.

El *déficit funcional* estriba en las disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las Cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios; la concentración del poder en los Estados y, dentro de éstos, en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa; la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

El *déficit material* refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración¹¹. La creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social —ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el FEM. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo.

⁹ Mayor información sobre la periodización en: Perrotta (2011a, 2012b).

¹⁰ Un caso ilustrativo de este tipo de incongruencias derivadas de la estructura radial del MERCOSUR y la jerarquización desigual estriba en las negociaciones por la liberalización de servicios. El SEM defiende la concepción de la educación como un bien público, un derecho humano que el Estado debe proteger y garantizar; sin embargo, en el marco de las negociaciones birregionales con la UE —por ejemplo— la educación concebida como servicio comercial podría ser colocada y/o utilizado como “pieza de cambio” (bargaining chip) para obtener a cambio apertura en los mercados agrícolas (Botto y Peixoto, 2007). Vale destacar que los encargados de negociar los acuerdos (eminentemente comerciales) son funcionarios técnicos del GMC — CMC que no tienen un mandato expreso para la realización de consultas a las áreas de política afectadas, sólo lo hacen cuando lo consideran necesario y por medio de canales informales.

¹¹ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.



El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales. Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber: opaco, en un doble sentido ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general (denomino a éste, déficit comunicacional: el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación). En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado: la estabilidad de las burocracias recientes (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración) ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del MERCOSUR, los mismos no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad de espacios representados al observar los registros de participantes.

Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las políticas regionales para la educación superior. El SEM, por tanto, no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial. Por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados. Por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011b). En suma, pese a su gravitación, sigue siendo una agenda periférica del proceso de integración regional que, además, no cuenta, *per se*, con la capacidad de que sus decisiones tengan carácter vinculante en los ordenamientos jurídicos nacionales.

2.2. La política regional de acreditación

La política regional de acreditación, así como las diversas iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, ha sido moldeada a partir de la división del trabajo en tres sub-áreas delimitadas por el SEM: acreditación, movilidad y cooperación inter-institucional. Las mismas no son compartimentos estancos y las acciones en un campo requieren e impactan sobre los otros. De acuerdo con los documentos programáticos del SEM, las tres áreas se proponen:

Acreditación: “Un sistema de reconocimiento de la carrera como un mecanismo para la aprobación de los títulos 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”;

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 actividades de gestión académica e institucional, la movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es en el desarrollo de recuperación de los programas en 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”;

Cooperación inter-institucional: “Los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior son las propias universidades. En este sentido, es de fundamental importancia la recuperación de las experiencias desarrolladas para promover y estimular la adopción de nuevas medidas. El énfasis en las acciones conjuntas para desarrollar programas de colaboración de estudiantes de graduación y posgrado en programas de investigación conjunta, en la creación de redes de excelencia y en el trabajo con otros niveles de la educación en formación de profesores”

En este artículo nos concentramos en la política regional de acreditación de carreras de grado, que tuvo dos fases: una experimental y la conformación de un sistema permanente. A continuación, se pasa revista de su desarrollo.

2.2.1. “El MEXA”: la prueba piloto de la acreditación regional en pos del reconocimiento de titulaciones

La primera acción del eje dedicado 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 —acordado en la XXII RME—, más comúnmente denominado como “MEXA”. Esta acción se elaboró a partir de un Memorandum 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 (acordado en la XVI RME en el año 1998): éste documento inicial no



contemplaba la participación de los Estados Asociados y las actividades para ponerlo en marcha fueron dilatándose en un contexto signado por “la crisis” en el proceso de integración. Consecuentemente, recién en el año 2002 se dio inicio al proceso de acreditación regional.

La citada XXII RME del año 2002 también incorporó, entre sus anexos, los documentos: a) “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo IV); b) los criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera con el documento titulado “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, elaborados por las Comisiones Consultivas de Agronomía, Ingeniería y Medicina” (Anexo V); y c) el establecimiento de la puesta en marcha mediante el documento de “Convocatoria al Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Anexo VI). Asimismo, el artículo 7° de la XXII RME indica al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR que instruya a las instancias pertinentes para elaborar un acuerdo que elimine la exigencia de la traducción de documentación relativa a estudios cursados, en los países del MERCOSUR y Asociados.

Como su nombre lo indica, el objetivo del programa consistió en acreditar ciertas carreras escogidas para poder reconocer estas titulaciones entre los Estados firmantes. En otras palabras, la acreditación posibilitaría el reconocimiento de carreras. Sin embargo, a medida que avanzaron las negociaciones para encaminar el proceso de acreditación, este objetivo fue dejado de lado de manera paulatina –por considerarlo ambicioso– y se comprendió que la acreditación serviría a los propósitos de reconocer la calidad de las titulaciones –acción que no conllevaría de manera necesaria a la homologación y/o al reconocimiento automático–. No implicaría tampoco el reconocimiento del ejercicio profesional, pese a que en el ideario de quienes comenzaron a desarrollar las primeras negociaciones en el marco del SEM se encontraba latente la posibilidad de lograr la movilidad de trabajadores en el MERCOSUR a partir de las acciones del área educativa (véase en el capítulo anterior los elementos que incentivaron la creación de un Sector para la educación en el MERCOSUR).

La política regional en su versión de prueba piloto implicó que el proceso de acreditación se llevó adelante por medio de acciones de evaluación de dos tipos, una interna –i.e. evaluación institucional de las universidades participantes– y otra externa para la cual se conformaron comités de pares evaluadores con experiencia y trayectoria reconocidas en la disciplina bajo acreditación. Del resultado del análisis de cada uno de los informes elaborados por las instituciones universitarias que pasaron por el MEXA y las observaciones consignadas por los pares evaluadores a partir del estudio del informe, la normativa institucional y la visita a la carrera se realizaron sendos informes de evaluación (coordinados por la agencia nacional de acreditación del país de la carrera que estaba siendo evaluada). La institución universitaria recibía, tras este proceso, un informe final que indicaba si conseguía o no la acreditación regional.

La coordinación general del mecanismo experimental quedó a cargo de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), creada en el año 2002. La implementación local fue organizada por cada Agencia Nacional de Acreditación o Comisión Ad Hoc, en aquellos casos que no contaran con Agencias. El proceso no tuvo un carácter obligatorio para las instituciones de educación superior de los Estados Partes y Asociados, sino que, al contrario, fue voluntario. Sin embargo, cada agencia (o, en su defecto, comisión *ad hoc*) invitó a las instituciones prestigiosas de su país a pasar por el proceso de acreditación regional en su fase piloto. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas –agronomía, ingeniería y medicina– (es decir, una cantidad determinada de titulaciones por país podían participar) ya que, en tanto se persiguió la certificación de la calidad regional de estas titulaciones –es decir, indicar la calidad de una titulación/institución para separarla de aquellas que no contaban con esta “certificación de prestigio”– la lógica imperante era la de “club”, caracterizado por la selección más que por la universalización.

El mecanismo experimental culminó en el año 2006 y tuvo como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado, de las que: 19 corresponden a titulaciones de Agronomía, 28 a diferentes tipos de Ingenierías y 8 carreras de Medicina.

A raíz de la evaluación positiva del mecanismo experimental, se decidió la continuación de la experiencia con un carácter permanente. De esta manera, se instó a la RANA, en la XXXI RME del año 2006, a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, a su vez ampliado a nuevas carreras vinculadas a las existentes (Veterinaria, Arquitectura, Enfermería y Odontología). El trabajo de las agencias nacionales de acreditación se desarrolló en tres semestres, arribando, primero, a la aprobación de un “Memorándum de Entendimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados” (XXXIII RME, 9 de noviembre de 2007) que se convirtió, 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” (aprobado por decisión del CMC N° 17/08 en San Miguel de Tucumán –Argentina– el 30 de junio de 2008).



2.2.2. “El ARCU-SUR”: la jerarquización del programa de acreditación regional y la conformación de un sistema permanente para el reconocimiento de la calidad

Sobre la base del procedimiento piloto para la acreditación regional de carreras —en vistas a lograr el reconocimiento de las respectivas titulaciones en la región— y la evaluación antes citada se montó, a partir del año 2008, un sistema permanente que fue jerarquizado en tanto se convirtió en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR. La contracara de esta jerarquización consiste en la disminución de la ambición respecto de los resultados del proceso: si el MEXA contó con el espíritu inicial de acreditar para reconocer las titulaciones, el nuevo ARCU-SUR (derivado del proceso acumulativo de experiencia del anterior) se propone acreditar para reconocer la calidad de las titulaciones. En consecuencia, se redefinen los objetivos políticos y el alcance del programa, dejando de lado la posibilidad de agilizar la homologación de titulaciones, las cuales siguen siendo prerrogativa —en última instancia— de las instituciones universitarias.

El “ARCU-SUR” es, entonces, el “Acuerdo 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” y se erige como una acción tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación, es decir, dotarlos de sistematicidad y bajo un carácter más estable o permanente. El ARCU-SUR, de acuerdo a la letra del documento, entraría en vigencia a los treinta días posteriores a que el cuarto Estado Parte deposite el instrumento de ratificación (numeral V 2 del Acuerdo). Al momento, aún falta ser ratificado por Brasil pero esta situación no impide que el mismo se encuentre en implementación.

De acuerdo al cronograma establecido, en el año 2008 se dio inicio a la acreditación de las carreras de Agronomía y Arquitectura; en el primer semestre del año 2009, Veterinaria y Enfermería, mientras que en el segundo las de Ingeniería serían sometidas a evaluación; para culminar con Medicina y Odontología en el primer semestre de 2010. Como se analizará más adelante, los plazos previstos no fueron cumplidos pero sí se alcanzó el objetivo de acreditar con el nuevo sistema a las carreras señaladas.

El proceso pretende conformar un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: “El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles *tanto o más exigentes* que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas” (I- 4º, decisión del CMC Nº 17/08, el destacado es nuestro). Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Al respecto, es menester destacar que lo que también involucra es el hecho de que aquellos países que no contaban con “estándares nacionales de calidad” los creen (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos.

Calidad, generación de capacidades institucionales y reciprocidad son los tres objetivos del ARCU-SUR. Se patentizan en la letra del Acuerdo y son reforzados por el CMC, que expresa la importancia de un programa de esta envergadura, a saber:

“CONSIDERANDO:

*Que la Reunión de Ministros de Educación elevó un proyecto de “Acuerdo 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”, que **tiene por objeto establecer criterios regionales de calidad de la enseñanza, desarrollar capacidades institucionales de cada país para evaluarlas y trabajar mancomunadamente en la reciprocidad y valor intrarregional y, más adelante, mundial de un sello MERCOSUR sobre la calidad universitaria.***

*Que las finalidades trascendentes de este esfuerzo son ejercer y **potenciar los efectos de la cooperación educacional, cultural y científica en la región**, garantizando la **simetría** de las contribuciones hacia el desarrollo progresivo de todos los países miembros, así como promover un **intercambio fluido de saberes y prácticas entre instituciones** de toda la región mediante la circulación de sus estudiantes, docentes e investigadores.*

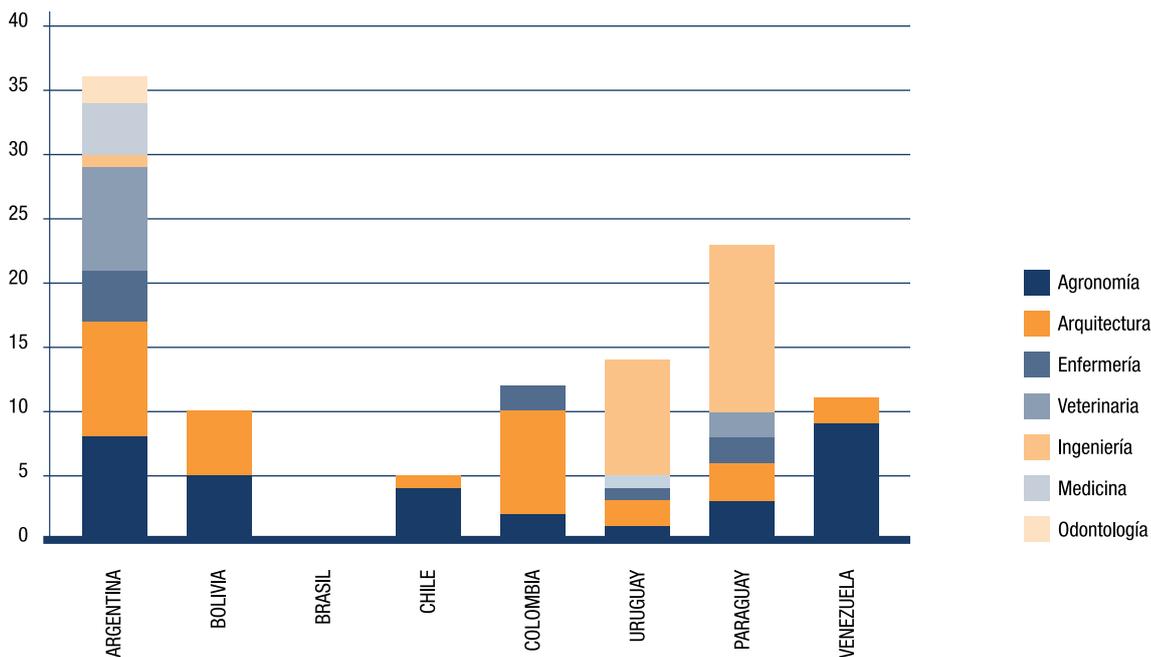
*Que siendo notoria la necesidad de establecer un mecanismo que **facilite y garantice la superación de barreras y viabilice la validez regional de los estudios con proyección extra regional**, se comparte la convicción de que la implementación de la acreditación de las carreras de grado en todos los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR es la alternativa adecuada” (Decisión del CMC Nº 17/08, el subrayado es nuestro).*

El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental de acreditación queda reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se cuela un objetivo adicional que tiene que ver con la necesidad de compatibilizar y/o armonizar ciertos parámetros para lograr una validez regional “con proyección extra regional”, es decir, con un mercado internacional de titulaciones y, en especial, en vistas a los acuerdos que el sector (y el MERCOSUR en general) firmaron con la Unión Europea.



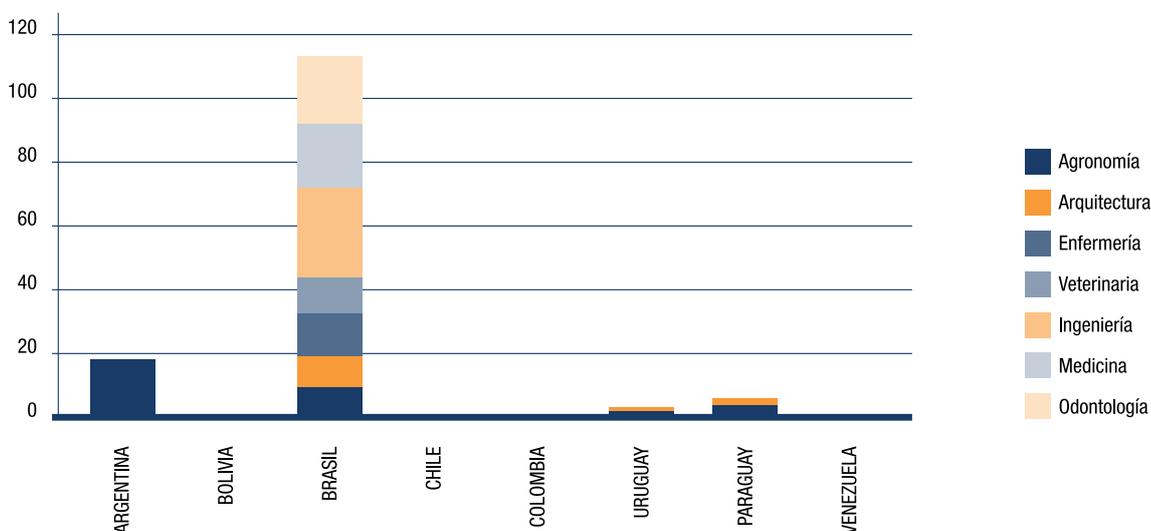
La forma de encaminar el proceso de acreditación es similar al MEXA, a saber: el sistema es voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. El perfil del egresado y los criterios regionales de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación y designados por la CRC-ES. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieren al Acuerdo).

Los resultados del proceso ARCU-SUR al primer semestre del año 2012 son los siguientes. En lo que refiere a las carreras acreditadas, e partir de la información vertida en el Acta de la RANA N°1 del año 2012, se comunicó la acreditación de: 31 carreras de agronomía, 22 carreras de arquitectura, 7 carreras de enfermería, 11 carreras de veterinaria, 31 carreras de ingeniería, 5 carreras de medicina y 2 carreras de odontología. Es decir, 109 carreras en total distribuidas de la siguiente manera en cada uno de los países participantes:



Fuente/ elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Asimismo, durante el primer semestre del año 2012, se encontraban en proceso de acreditación las siguientes carreras: 3 de veterinaria, 27 de ingeniería, 6 de medicina y 2 de odontología. La distribución por país de las carreras en proceso de acreditación se refleja en el gráfico a continuación.



Fuente/ elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012.



Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 (momento en que se realizó la segunda fase de entrevistas a funcionarios de Brasil) y la culminación del primer semestre del año 2012 (PPT argentina), Brasil logró comenzar la aplicación del ARCU-SUR tras cuatro años de no haber encaminado acciones regionales en materia de acreditación. Al respecto, de las entrevistas realizadas en Brasil, los funcionarios destacaron que el mayor impedimento al desarrollo del ARCU-SUR en tiempo y forma refirió a los problemas de gestión vinculados a la autorización de la ejecución de fondos: con el gobierno de la Presidenta Dilma Roussef (2011-2015) y la investigación sobre posibles casos de corrupción en el sector estatal, los funcionarios del Ministerio de Educación debieron realizar gestiones para autorizar el pago de pasajes y honorarios a pares evaluadores provenientes de otros países. Sin embargo, esto explicaría por qué no se aplicó durante el 2011, momento en que se inicia la gestión Roussef, pero no la etapa anterior (aún bajo el gobierno de “Lula” da Silva). Es menester destacar, asimismo, que la tardanza de aplicación del sistema permanente de acreditación por parte de Brasil generó resquemores en los demás socios regionales (entrevista a funcionaria ARG 6).

2.2.3. Los efectos sobre las legislaciones nacionales a partir de lo sucedido en Paraguay y Uruguay

Como se ha expuesto, las políticas de la agenda educativa del MERCOSUR se destacan por una característica que, *prima facie*, puede parecer contradictoria: por un lado, al analizar las acciones encaminadas por el SEM, se observa un prolífico accionar; pero, por el otro, se destaca que su institucionalidad sigue dependiendo de una estructura centrada en la dimensión comercial de la integración y que la capacidad de que sus decisiones sean vinculantes para los ordenamientos jurídicos nacionales es prácticamente nula dado el carácter intergubernamental del bloque. Con todo, la política regional de acreditación ha logrado sortear estos últimos obstáculos y se ha consolidado como un sistema permanente que, en la actualidad –si bien aquí no lo abordamos– se ha ampliado a varios Estados Asociados del proceso (ya no sólo a Chile y Bolivia; Colombia, Ecuador y Venezuela están participando del mismo). Entre algunos motivos que podemos señalar se encuentra el hecho de que el “sello MERCOSUR” permite generar una red de universidades prestigiosas (que posicionan también a los países) en la región y a nivel mundial; y la situación de baja conflictividad respecto de la orientación general del proceso de integración y, puntualmente, de cierta relación de no confrontación con los órganos decisorios del MERCOSUR (lo que equivale a decir de no confrontación con las Cancillerías y los Ministerios de Economía nacionales). En esta sección, por lo tanto, nos concentramos en el análisis de la incidencia de la regulación regional sobre el marco político-regulatorio doméstico¹². En vistas a ello, procedemos, primero, a la presentación de la situación de asimetrías (conforme se describió en el apartado teórico-metodológico del trabajo) entre los socios para concentrarnos en dos países: Paraguay y Uruguay. La elección por estos dos países reside en que, a partir de nuestro caso de estudio, ilustran más cabalmente el proceso de incidencia en las regulaciones nacionales, puntualmente, porque al momento de crear el MEXA no contaban con política nacional de acreditación. Argentina, vale destacar, creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996 –en el marco de la reforma de la educación superior– y Brasil inicia un complejo marco regulatorio centrado en el paradigma de evaluación (o, siguiendo a Dias Sobrinho, de control) en los años ochenta¹³.

La política regional de acreditación de carreras –sus características centrales sobre la forma de encaminarla y la metodología de implementación– se comprende a partir de la distinción de los diversos tipos de asimetrías y/o diferencias existentes al momento de iniciarla y que permanecen a nuestros días. A partir de la identificación de las asimetrías comprendemos de qué manera fue la CONEAU (Argentina) la que motorizó el proceso a partir del año 2000 –y la política regional es similar a la argentina– y cómo en los países que no contaban con política doméstica de acreditación (y/o evaluación) se produjeron (o no) cambios en las regulaciones nacionales.

¹² No planteamos la incidencia a modo de una relación unicausal con efectos directos. El trabajo de campo –del que sólo nos centramos en este artículo en dos casos incrustados, Paraguay y Uruguay– a partir de la triangulación de documentos, legislación y entrevistas da cuenta del proceso de conformación de la regulación regional y cómo esta contribuyó a la generación del marco regulatorio nacional en el caso paraguayo y a colocar el tema de la acreditación en la agenda política en el caso uruguayo.

¹³ Los casos no abordados (Argentina y Brasil) pueden encontrarse en (Perrotta, 2013a, 2013c, 2014). De manera sucinta, En Argentina, la relación que se establece entre la política nacional de acreditación de carreras de grado y el MEXA/ARCU-SUR se puede definir a partir de la *progresiva traslación del modelo nacional al modelo regional*, en vistas a *armonizar* los dos niveles sin generar cambios ni modificaciones profundas en el nivel doméstico ya que en el nivel regional los alcances de la acreditación son menores al estándar (más elevado) del proceso nacional. Del trabajo de campo se desprende que las características del MEXA, primero, y del ARCU-SUR, luego, son significativamente similares al procedimiento nacional de acreditación de carreras de grado y la evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional. En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de sus políticas nacionales con Argentina* a partir del escenario de negociación regional pero no ceñido específica o necesariamente a este. En vistas a comprender esta situación, es necesario recordar que este país no cuenta con un sistema de acreditación pero sí tiene un nutrido sistema de evaluación de la educación superior que se caracteriza por su importante incidencia sobre el sistema y que existe desde la década de los años ochenta. Todas las instituciones, los cursos y los estudiantes son evaluados por el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esto es así porque Brasil cuenta con el sistema más privatizado y mercantilizado de los cuatro países revisitados, incluyendo instituciones pequeñas que son máquinas de emitir títulos y el Estado ha asumido un rol fuertemente evaluador. A partir de lo anterior, es posible entender que Brasil motorizó el proceso regional de acreditación durante la fase experimental, en especial, siendo un “*paymaster*” (es decir, asumiendo un liderazgo a partir de la ejecución de fondos) y acompañando la posición argentina ya que, si bien no se ha profundizado en este tema y queda como futura indagación, sus objetivos de política exterior han priorizado en los últimos veinte años al MERCOSUR, en general, y la relación con Argentina, en especial.



En lo que refiere a las asimetrías estructurales (o de tamaño) de los complejos de educación superior, los siguientes cuadros brindan un panorama somero:

Cuadro 1 / Número de estudiantes en el sector de educación superior (ES) y número de instituciones de educación superior (IES), por sector, 2011

	Estudiantes matriculados en ES					IEs		
	Total	Público	%	Privado	%	Total	Público	Privado
Argentina	1.718.507	1.366.237	79,5	352.270	20,5	114	55	59
Brasil	5.746.762	1.595.391	27,8	4.151.371	72,2	2.365	284	2.081
Paraguay	303.530	58.382	19,2	245.157	80,8	52	8	44
Uruguay	131.013	112.891	86,2	18.122	13,8	12	1	11

Fuente/ elaborado del Anuario Estadístico de Argentina (2010) del Ministerio de Educación de la nación. Sinopsis Estadística de Brasil 2011 (INEP). Anuario Estadístico de Uruguay (2010) del Ministerio de Educación. El acceso a datos de Paraguay fue dificultoso, por lo tanto, utilizamos dos documentos: a) Datos de la ES paraguaya 2012, del Ministerio de Educación y b) Cernuzzi, L., Vargas, E., y Gonzalez, V. (2007). Educación superior y desarrollo del capital humano. Asunción: Grafitec.

Cuadro 2 / Matrícula bruta en el nivel terciario, ambos sexos (porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	58,3	62,2	64,9	65,4	64	67,1	66,7	68,7	71,2	-
Brasil	17,8	20,1	22,3	23,8	25,6	-	-	-	-	-
Paraguay	17,6	25,8	24,5	24,8	25,5	-	28,7	34,1	36,6	34,6
Uruguay	37,6	39,3	41,2	42,4	45,4	-	63,8	64,6	63,3	63,2
ALCa	24,4	26,2	27,6	29,2	30,9	33,2b	35,5	38,4	39,5	40,6

Fuente/ Elaborado de CEPALSTAT, que se basa en UNESCO-IEU. El indicador muestra la proporción de estudiantes enrolados en el nivel terciario de educación. **Referencias/** a / América Latina y el Caribe. b / Estimados de UNESCO-IEU.

Cuadro3 / Número de estudiantes en la educación terciaria cada 100.000 habitantes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	5.238	5.479	5.638	5.617	5.477	5.741	5.707	5.862	6.064	6.349
Brasil	1.805	2.039	2.243	2.369	2.503	-	-	-	-	-
Paraguay	1.820	2.703	2.595	2.637	2.708	-	3.025	3.568	3.814	3.572
Uruguay	2.956	3.006	3.093	3.160	3.383	3.460	4.835	4.944	4.881	4.915

Fuente/ Elaborado por UNESCO – IEU.

Cuadro 4 / Gasto público en educación (porcentaje)

a) Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,8	4	3,5	3,8		4,5	4,9	5,4	6	
Brasil	3,9	3,8		4	4,5	5	5,1	5,4	5,6	
Paraguay	5,1	4,9	4,7	4			4			4,1
Uruguay	2,8	2,3	2,1	2,5	2,7	2,9				



b) Como porcentaje del gasto total del gobierno

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	13,5	13,8	12	13,1		14	13,5	14	14	
Brasil	11,3	10,8		12,3	14,5	16,2	16,1	17,4	16,8	
Paraguay	9,7	11,4	10,8	10			11,9			10,6
Uruguay	12,8	9,6	7,9	11,1	12,7	11,6				

Fuente/ Elaborados de CEPALSTAT, sobre la base de UNESCO – IEU data.

Como se desprende de los cuadros, la puesta en marcha de una política regional para la educación superior, parte de una situación de diferencias importantes en términos de los tamaños de los países (a modo de ejemplo: Brasil cuenta con cinco millones y medio de estudiantes, mientras Uruguay no llega a los doscientos mil) pero también de las políticas tendientes a su provisión y cobertura (sobre la base del mismo ejemplo: el 72% de esos estudiantes en Brasil está en el sector privado, mientras que el 86% de los estudiantes de Uruguay están en el sector público). Las diferencias en cuanto al financiamiento al sector son relevantes para comprender las prioridades nacionales y las posibilidades de las carteras de educación para encaminar políticas regionales en un contexto de ausencia de fondos supranacionales en cuantía suficiente.

Luego, en lo que compete a regulaciones, ya hemos indicado que de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR, sólo Argentina y Brasil tenían políticas de acreditación y/o de evaluación de manera previa a la negociación del MEXA. Para un cabal acercamiento a las políticas (en múltiples dimensiones) para la educación superior de los cuatro países, véase: Riaipe (2012). Cada marco político regulatorio para la educación superior, ha gestado, en cada caso, culturas académicas y/o tradiciones universitarias diferenciadas, donde destacamos –a modo de divisoria de aguas entre los cuatro países– la presencia (o no) de una autonomía universitaria fuerte y arraigada y la defensa y garantía (efectiva o no) de la educación superior en tanto derecho humano y bien público (Perrotta, 2013c). Estas diferencias demostraron ser de vital importancia en el momento de implementar el MEXA y explican los patrones diferenciados entre Uruguay y Paraguay en lo que refiere a la modificación de los marcos regulatorios nacionales (como consecuencia de lo regional). A continuación, pasamos revista de lo acontecido en cada caso.

Varios autores coinciden en señalar que a raíz de las negociaciones del MERCOSUR y el requisito de contar con una Agencia Nacional de Acreditación se pudo instalar la agenda de reforma de la educación superior en Paraguay (Rivarola, 2003, 2008). En otras palabras, “la cuestión regional” fue utilizada para instalar un debate más amplio sobre la reforma del sistema de educación superior que derivó en la sanción de una ley en el año 2008 (véase ut supra, sección sobre las características de la educación superior paraguaya).

En consecuencia, en el 2003 se sanciona la ley N° 2072/03, la que establece la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en su artículo primero, con el fin de evaluar y proceder a la acreditación de la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

La ANEAES cuenta con un Consejo Directivo, como órgano rector, conformado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de las instituciones de educación superior, públicas y privadas, del sector profesional universitario y del sector productivo. Tiene un presidente quien cumple tareas ejecutivas y de representación del Consejo.

El artículo N° 4 establece las funciones de la Agencia, a saber: a) realizar las evaluaciones externas de la calidad académica de instituciones de educación superior; b) producir informes técnicos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones, a solicitud de la instancia competente de la educación superior; c) servir de órgano consultivo en materia de evaluación y acreditación relativa a la educación superior; d) servir como órgano consultivo a solicitud de instituciones u organismos interesados en materias relacionadas con la presente ley y en los términos de su competencia; e) acreditar la calidad académica de las carreras y programas de postgrado que hubiesen sido objeto de evaluaciones externas por la misma Agencia; f) dar difusión pública oportuna sobre las carreras acreditadas; y g) vincularse a organismos nacionales o extranjeros en materia de cooperación financiera o técnica.

La acreditación es concebida como “la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de postgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica” (artículo N° 22).



Las etapas que comprende el proceso de acreditación son: la autoevaluación, la evaluación externa y el informe final. El proceso de acreditación se realiza en aquellas carreras que ya cuenten con egresados. Los procesos de evaluación y acreditación deben asumir un carácter integral (artículo N° 19), es decir: abarcar como mínimo los aspectos de la integridad institucional, las funciones de docencia, investigación y extensión y de la gestión institucional, así como los recursos humanos, físicos, económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos profesionales de que se trate. Las instituciones deben contar con agencias para la puesta en marcha de procesos de autoevaluación (artículo N° 20).

Los procedimientos de evaluación y acreditación que desarrolla la ANEAES se elaboran a partir de la consulta con diversos organismos de educación superior, científicos, profesionales y empresariales y son sujetos a revisiones periódicas para su mejora continua (artículo N° 21).

Es menester señalar que en Paraguay, algunos títulos profesionales (otorgados por universidades autorizadas y que se registran en el Ministerio de Educación) habilitan de manera automática al ejercicio profesional. En otras palabras, en el país hay profesiones que están reglamentadas por ley aunque no existe la colegiatura para el ejercicio profesional (entrevista a funcionaria PRY 1).

La Ley de ANEAES establece la obligatoriedad de la acreditación de “las carreras de Derecho, Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura e Ingeniería Agronómica y para aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio” (artículo N° 2). Es decir, se deja abierta la posibilidad para incluir nuevas carreras de manera incremental siempre que se traten de profesiones que impliquen algún riesgo a las personas y sus patrimonios, no necesariamente para el interés público. Los primeros procesos de acreditación nacional se desarrollaron a partir del año 2008. Por tanto, se destaca que en Paraguay la implementación de procesos de acreditación de carreras fue primeramente en el nivel regional y, luego, en el nivel nacional o doméstico.

Los procesos establecidos en la ley de Agencia de Paraguay son similares a los procesos de la CONEAU argentina. Al respecto, a partir del trabajo de campo se detectó que el gobierno paraguayo recibió capacitación por parte del organismo argentino para la puesta en marcha de procesos de evaluación y acreditación universitaria y, en efecto, que la ley de ANA de Paraguay “se asemeja bastante a la CONEAU” (entrevista a funcionario URY 1). Los entrevistados por Argentina también valorizaron las “acciones de cooperación internacional” desarrolladas por la CONEAU para capacitar a los funcionarios de los otros países, principalmente Paraguay y Uruguay (entrevista a funcionaria ARG 1). Adicionalmente, se debe reconocer que la política regional de acreditación de titulaciones de grado es muy similar a la política nacional de acreditación de carreras de grado de Argentina, por eso, si se toma en consideración que en Paraguay la acreditación de las instituciones de educación superior se desarrolló primeramente en la esfera mercosuriana, no es de extrañar que el mecanismo nacional paraguayo se asemeje al regional y, consecuentemente, al nacional de Argentina.

Vinculado a lo anterior, es menester destacar que durante el año 2007, la ANEAES contó con el apoyo de consultores externos para desarrollar lo que se denominó el “Modelo Nacional de Acreditación” (MNA) para aquellas titulaciones que ya habían pasado por el mecanismo regional del MEXA, a saber: Medicina, Agronomía e Ingeniería; y se adiciona una titulación nueva, Derecho (no presente ni en el MERCOSUR ni en el caso argentino en ese momento) tras el pedido de instituciones y gremios de abogados. Siguiendo al Informe del Cinda (2009):

“El [MNA] desarrollado establece bases generales y está diseñado para aplicarse a una Institución, una Unidad Académica o un programa, utiliza información cuantitativa y cualitativa, privilegia la función de docencia, sin dejar de lado la investigación – extensión y ha sido construido sobre la lógica de un sistema de información administrativo. El [MNA] se realiza tomando en cuenta los criterios de calidad establecidos para el MERCOSUR, de forma a favorecer la convergencia de los procesos nacional y regional” (Cinda, 2009: 44) (El destacado es nuestro).

Se desprende, por lo tanto, que se buscó la convergencia entre los procesos nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado también en el caso paraguayo. En este caso, la convergencia se da, inicialmente, a partir de los procedimientos de evaluación y acreditación y, a continuación, tras la necesidad de realizar convocatorias nacionales y regionales en paralelo. Por lo tanto, es posible detectar la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de carreras de grado: la convergencia de procesos (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la convergencia temporal (con la coincidencia de los cronogramas de evaluación). De esta manera, la acreditación nacional se inició en el segundo semestre del año 2008, tras la aprobación del ARCU-SUR e incluyendo las nuevas carreras establecidas por el sistema regional permanente.

La función más aceptada de la ANEAES es, por tanto, la acreditación de carreras de grado. En lo que refiere a la acreditación de los posgrados, la ley de Agencia no la establece como obligatoria pero, en tiempos recientes, se está discutiendo la necesidad de acre-



ditar titulaciones de posgrado vinculadas con el área de la salud. Por su parte, para la evaluación de instituciones, se ha elaborado un modelo que se validó durante el año 2009 (Cinda, 2009). Además, conforme se desprende del texto de la ley de la ANEAES y de los dichos de la entrevistada de Paraguay (funcionaria PRY 1), la Agencia, a diferencia del caso argentino, no puede expedir dictamen (favorable o no) para la aprobación de una institución de educación superior privada ni pública ya que en la cultura política y universitaria del país, la creación de universidades es aprobada por ley del Congreso Nacional sin requisitos técnico-académicos.

La República Oriental del Uruguay, a diferencia de los demás Estados Parte del MERCOSUR, no cuenta con un sistema formal de aseguramiento y/o acreditación de la calidad de las titulaciones de grado y, por tanto, no cuenta con una Agencia Nacional destinada a este fin. Las regulaciones existentes refieren a, como se expuso en la sección de las características del complejo de educación superior uruguayo, la autorización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior privadas; mientras que la Universidad de la República (UdeLaR) se rige por su Ley Orgánica, la que no tiene procedimientos similares a los exigidos para las instituciones privadas.

En efecto, el Decreto N° 308/995 establece las bases del “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciario Privado”, que incluye algunos requisitos para dar cuenta de la calidad de estas instituciones y sus carreras (vinculados específicamente a cuestiones sobre el perfil y la formación del cuerpo docente). Las instituciones privadas que aspiran al desarrollo de la educación superior deben contar, por tanto, con el aval del Poder Ejecutivo. Además, el citado Decreto también indica que el Ministerio de Educación debe arbitrar los medios para realizar un seguimiento anual de las instituciones durante los primeros cinco años del reconocimiento y, tras este plazo, cada tres años.

Si bien el ejercicio profesional es libre, para algunas profesiones reglamentadas por ley, los títulos obtenidos de las instituciones privadas cuentan deben registrarse en el Ministerio de Educación:

“la creación del registro de los títulos de universidades privadas se basa en que “para su validez” los mismos deban ser inscriptos en él, obteniendo así “idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la [UdeLaR] e independientemente de éstos”. Si bien [...] esta condición es imprescindible para el caso de las profesiones reglamentadas por Ley, se ha vuelto un procedimiento asumido casi como un requisito intrínseco y forma de comprobar que un título tiene el reconocimiento oficial” (Martínez Sandres, 2009: 50).

Tras lo expuesto se desprende que las prácticas de evaluación y acreditación no se encuentran sistematizadas y que las mismas se enfocan hacia una parte pequeña (si se toman en consideración los datos estadísticos presentados) del complejo de educación superior: el sector privado. Mientras, la UdeLaR, en ejercicio de su autonomía, desarrolla mecanismos propios de control y/o evaluación. Esta situación de sesgo de los mecanismos de seguimiento sobre el sector privado ha derivado en que los actores que promueven la creación de una Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación sean, precisamente, los vinculados a la educación superior privada. En efecto, existe un proyecto de ley que propone la creación de una Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), pero que aún no ha contado con apoyos suficientes para ser tratada por el Parlamento (entrevista a funcionarios URY 1 y 3) y, probablemente, sea muy difícil que la tenga a mediano plazo (Chiancone Castro y Martínez Larrechea, 2011).

Por lo tanto, resultó un hecho novedoso que se hayan implementado —en instituciones privadas y, principalmente, en la UdeLaR— procedimientos de acreditación de carreras promovidos desde el escenario regional. Por primera vez a partir del MEXA, una misma política se aplicaba de manera igual al sector privado y al público. También es necesario destacar como otro suceso novedoso que la conformación de la Comisión Ad Hoc para la participación de la RANA y la ejecución de la política regional incorporara en pie de igualdad a los representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la UdeLaR y de las instituciones privadas: durante el MEXA se integró una Comisión Ad Hoc por cada una de las titulaciones (Agronomía, Medicina e Ingeniería) de cinco miembros cada una; mientras que para el actual ARCU-SUR la Comisión Ad Hoc es una sola compuesta por cinco integrantes (dos a propuesta del MEC, dos a propuesta de la UdeLaR y uno a propuesta de las instituciones privadas). En suma, la política regional colocó al tema de la acreditación de la calidad en la agenda de la política nacional para la educación superior —una agenda que había estado casi siempre marcada por los ritmos, necesidades y demandas vinculadas a la UdeLaR—.

Para el funcionamiento de las comisiones ad hoc no se generó ninguna legislación y/o normativa nacional específica sino que se adoptaron las pautas de funcionamiento que se establecieron en los documentos acordados en la esfera regional. Los recursos financieros para garantizar su funcionamiento son provistos por el Ministerio de Educación.

La política regional se aplicó en Uruguay conforme a lo pautado. No obstante, a diferencia de los otros países analizados los impactos fueron de una importancia relativa mayor ya que, por ejemplo, en el caso del MEXA, si bien se colocaron los cupos por titulación por países, para el complejo de educación superior uruguayo esto implicó que participaron del mismo casi todas las titulaciones de



Medicina, Ingeniería y Agronomía existentes.

La creación de la APACET no es factible de ser concretada en el corto y mediano plazo. Sin embargo, el hecho de que se pudiera plantear un proyecto de semejantes características en un complejo de educación superior dual (público – privado) y concentrado en la única institución pública fue posible a partir de la puesta en marcha de la política regional que derivó en:

- una misma política se implementó a todas las instituciones sin discriminar por tipo de gestión;
- los tres actores (MEC, UdeLaR e instituciones privadas) participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política –en este caso regional– en igualdad de condiciones;
- el MEC asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos;
- la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del CRC-ES);
- la UdeLaR sometió voluntariamente a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada;
- los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

La política regional sirvió a los actores del sector privado y del sector gubernamental como un medio para la colocación del tema de la regulación global del complejo de educación superior (incluyendo a la UdeLaR) en la esfera doméstica de formulación, decisión e implementación de políticas públicas. Desde otro punto de vista, el hecho de que no se haya conseguido crear una ANA –como sucedió en Paraguay– se explica, precisamente, por el peso de la universidad pública en el complejo de educación superior y la defensa de su autonomía. En este caso, por lo tanto, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional. Se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR.

El caso uruguayo permite incorporar otro elemento de análisis en esta reflexión final: las capacidades estatales para colocar una agenda política determinada y lograr desarrollarla. Al momento, se han mencionado dos capacidades de gestión, una vinculada con los recursos materiales (siendo el financiero el más relevante ya que permite la sostenibilidad económica) y otra que refiere a los recursos humanos y la pericia técnica que les permite (o los obstaculiza al carecer de ella) negociar las políticas regionales a partir de su conocimiento experto. Sin embargo, del estudio de lo acontecido en Uruguay y Paraguay sobre la posibilidad o no de crear una Agencia se desprende que dentro de las capacidades de gestión se incluyen las capacidades políticas (en el sentido de la arena donde se dirimen conflictos de poder entre actores que portan intereses y valores divergentes) del gobierno para ejecutar los rumbos de acción preferidos. En este sentido, mientras Uruguay cuenta con mejores capacidades materiales y de recursos humanos respecto del caso de Paraguay (que ha experimentado dificultades en las negociaciones regionales en variadas agendas), la capacidad política de este último para poner en marcha una Agencia Nacional de Acreditación ha sido mayor que la uruguayana. La razón de esta situación diferencial refiere a las asimetrías históricas entre los Estados sobre el tamaño del sistema y/o complejo de educación superior, la capacidad de regular cuestiones relativas a la universidad y la historia de la universidad. En el caso uruguayo, la fuerte autonomía universitaria y su peculiaridad de ser un cuasi “Ministerio de educación superior” genera disfuncionalidades y obstáculos para colocar normas por parte del Ministerio de Educación. En el caso paraguayo, en un contexto de un estado del Estado bastante debilitado –en comparación con sus socios regionales– se logró una gestión más efectiva de la política regional para incidir sobre la configuración de las políticas nacionales (hecho significativo si se toma en consideración que, por ejemplo, en la creación de universidades, el Ministerio de Educación no cuenta con un rol de certificación y/o autorización, ya que éstas surgen de leyes emanadas del Congreso Nacional). Finalmente, arroja luz también sobre esta situación de disímiles capacidades políticas el impedimento que tuvo Brasil –un Estado con elevadas capacidades materiales y de recursos expertos– para ejecutar el ARCU-SUR durante los años 2008 a 2011, inclusive.



3. Discusión

El desarrollo de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR, su contenido y su forma de implementación, se entiende a partir de las variadas relaciones que se establecen con las políticas domésticas de acreditación de carreras de grado en cada uno de cuatro Estados Parte. Las asimetrías estructurales, y regulatorias, las diferentes culturas y tradiciones universitarias y las disímiles capacidades estatales, adicionan complejidad al desarrollo de las políticas regionales e influyen la forma y el contenido de la política regional para la educación superior en este acuerdo de integración regional. Por su parte, en este mismo proceso, también las tendencias internacionales sobre la educación superior, y cómo éstas son procesadas en cada uno de los países, inciden sobre la política nacional y regional para el sector. En efecto, podemos afirmar que el regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR –a raíz de los impactos sobre la política doméstica– se ha constituido en un vector de internacionalización.

El mayor impacto de la política regional sobre la política nacional y que derivó en modificaciones sustantivas al escenario doméstico se encuentra en el caso de Paraguay. Esta convergencia es el resultado una *pseudoarmonización* de la política regional sobre la configuración de las políticas nacionales para la educación superior a partir de un *proceso de difusión* de ideas, valores y procedimientos de acreditación por parte de la comunidad epistémica gestada en el MERCOSUR donde la CONEAU tiene un rol preponderante. Por su parte, en Uruguay se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR. Este resultado se entiende a la luz de la comprensión de la configuración del complejo de educación superior en el país: una única institución universitaria pública –que tiene un estatus cuasi-ministerial consagrado por la Constitución de la República– concentra el más del 90% de la matrícula, se regula a partir de su Ley Orgánica y es autónoma, mientras que el sector minoritario privado –de surgimiento reciente– es regulado por el Ministerio de Educación. Al igual que en Paraguay, previamente al MEXA no existía en Uruguay un sistema de acreditación de carreras; a diferencia de ese mismo país, aún no se ha creado – pese a los intentos de discutir un proyecto de ley de Agencia–. El principal motivo es la oposición férrea de la UdeLaR, ya que la APACET reduciría considerablemente los márgenes de autonomía de la institución y la incapacidad del gobierno (léase, Ministerio de Educación) para regularla.

En suma, el MERCOSUR está contribuyendo a la generación de un marco regulatorio que promueve la internacionalización de la educación superior, tal como se desprende del caso en cuestión. De esta manera, la negociación regional permite general un bypass sobre la esfera doméstica y generar nuevas formas de encaminar la internacionalización a partir de la legitimidad del proceso regional. Retomando las palabras de Krotzsch, se están liberando las energías regionales y cabe al sector de la educación superior imprimir el ritmo y la orientación política de los procesos de internacionalización de manera de que no sea solamente una estrategia más para competir internacionalmente y asegurar los mercados educativos, sino que se constituya en una herramienta para promover el desarrollo de las instituciones desde una posición de autonomía (revisitada) y, colateralmente, contribuir al desarrollo socioeconómico de nuestros países.



Bibliografía

- Altbach, P. (2001). Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok. *International Higher Education*(23), 2-4.
- _____. (2002). Perspectives on Internationalizing Higher Education. *International Higher Education*(27).
- _____. (2006). *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill, Massachusetts: Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College.
- Altbach, P., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3), 290-305.
- Altbach, P., Reisberg, L., y Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. Executive Summary*. Paris: UNESCO.
- Altbach, P., y Teichler, U. (2001). Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, 5(1), 25.
- Antunnes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38-556.
- Botto, M., y Peixoto, J. (2007). La incidencia de la academia en las negociaciones de los servicios de salud y educación en la Argentina: desafíos y oportunidades. En Mercedes Botto (Ed.), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 247-291). Buenos Aires: Prometeo.
- Brandenburg, U., y de Wit, H. (2010). The End of Internationalization. *International Higher Education*, 62.
- Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- CINDA. (2009). Educación Superior en Paraguay. Retrieved from http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/25informe_paraguay.pdf
- Chiancone Castro, A., y Martínez Larrechea, E. (2011). *Política, educación superior e investigación educativa en Uruguay y el Cono Sur. Estudio de caso y dimensiones comparadas- 1985-2011*. Trabajo presentado en IV CONGRESO NACIONAL / III ENCUENTRO INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda.
- de Wit, H. (2006). European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards a European Higher Education Area. En James F. Forest y PhilipG Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 461-482): Springer Netherlands.
- Dias Sobrinho, J. (2007). Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad. En Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (Eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En IESALC-UNESCO (Ed.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. (2006). Educación Superior. *Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Caseros: EDUNTREF.
- García Guadilla, C. (2010). Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina. En Marcela Mollis (Ed.), *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas* (pp. 135-164). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ginés Mora, J. (2005). *La evaluación y la acreditación en la Unión Europea*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Inchauspe, E., y Perrotta, D. (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.



- Knight, J. (1999). Issues and Trends in Internationalization: a comparative perspective. En S. Bond y J.P. Lemasson (Eds.), *A New World of Knowledge. Canadian Universities and Globalization*. Toronto: IDRC.
- Krotsch, P. (1997). La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR. *Perfiles Educativos*, XIX(76-77), 116-137.
- Krotsch, P., y Suasnabar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión entorno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10.
- Martínez Sandres, F. (2009). Informe Nacional de Uruguay. *Proyecto ALFA Nro. DCI-ALA/2008/42*,
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Mok, K. H. (2012). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in East Asia. En Adam. Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Mollis, M., y Krotsch, P. (1998). Globalización, integración regional y asociación universitaria: el caso de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo. En Armando Alcántara, Riardo Pozas y Carlos Alberto Torres (Eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo* (pp. 92-107). México: Siglo XXI Editores.
- Naidorf, J. (2005). *Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales*. Trabajo presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina.
- Naidorf, J., y Perrotta, D. (2010). La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana. En Antonio Teodoro (Ed.), *A Educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 201-232). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historias y Perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Perrotta, D. (2009). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- _____. (2011a). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.
- _____. (2011b). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- _____. (2012a). La dimensión internacional en las actuales condiciones de producción intelectual: entre la potencia creativa y la jaula de hierro. En Judith Naidorf y Ricardo Pérez Mora (Eds.), *Las actuales condiciones de producción intelectual en Argentina, Brasil y México* (pp. 151-171). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- _____. (2012b). ¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR*(1), 4-17.
- _____. (2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- _____. (2013b). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales* (pp. 197-252). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).
- _____. (2013c). *MERCOSUR Brand: regionalism and higher education*. Trabajo presentado en Regionalism, Norm Diffusion and Social Policy: dealing with Old and New crises in Europe and Latin America.
- _____. (2014). La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, [en prensa].



- Porta, F. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.
- RIAIPE. (2012). *La Educación superior en el Mersosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*. Buenos Aires: Biblos.
- Rivarola, D. (2003). *La educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- _____. (2008). La universidad paraguaya, hoy. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), 13(2), 533-578.
- Robertson, S. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en International Studies Association.
- Rodríguez Gómez, R. (2004). La Educación Superior Transnacional en México: el caso Sylvan – Universidad del Valle de México. *Educação & Sociedade*, 25(88), 1044-1068.
- Sá, C., y Gaviria, P. (2011). How Do Professional Mutual Recognition Agreements Affect Higher Education? Examining Regional Policy in North America. *Higher Education Policy*, 24, 307-330.
- Sebastián, J. (2008). La dimension internacional en los procesos de evaluacion y acreditacion de la educacion superior. 1-14. Retrieved from http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186502_doc_academico9.pdf?binary_rand=6948
- Solanas, F. (2009). El impacto del MERCOSUR sobre la educación superior: un análisis desde la “mercosurización” de políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(20), 1-18.
- Verger, A. (2006). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 14(9).
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Daniela Vanesa Perrotta

Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina). Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Jefe de Trabajos Practicos en dos asignaturas optativas de la carrera de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Coordinadora del programa de extensión universitaria “Identidad MERCOSUR”. Integrante de proyectos UBACyT, PIP-CONICET y ALFA3.

Fecha de recepción: 12/12/2013

Fecha de aceptación: 03/03/2014

