

# ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA EN EL MERCOSUR Y LA UE

Lorena Lagoria<sup>1</sup>

## RESUMEN

Para el MERCOSUR, uno de los temas prioritarios en educación superior fue el aseguramiento de su calidad y de la formación de los recursos humanos de los países del bloque. Con esa intención, el MERCOSUR ha puesto en marcha dos mecanismos: el MEXA y el ARCUSUR. En un contexto diferente, y desde un nivel de integración más consolidado que el del MERCOSUR, la Unión Europea (UE) también desarrolló y puso en marcha procesos de aseguramiento de la calidad de la educación regional. La propuesta para este artículo es explorar, de manera comparada, los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior en dos contextos regionales diferentes, para contribuir a un análisis crítico sobre las estrategias de integración y desarrollo implementadas por el MERCOSUR. En ese sentido, analizaremos los mecanismos de acreditación del MERCOSUR y de la UE en relación con dos cuestiones principales: su proceso de conformación y los procedimientos con que operan. Describiremos la organización y funcionamiento de los sistemas MEXA y ARCUSUR y del Proceso de Boloña a partir de documentos oficiales y de bibliografía específica. Partiendo de dicha comparación, en el apartado final presentaremos algunas reflexiones donde observaremos puntos fuertes y focos problemáticos en las experiencias de acreditación de los diferentes bloques y sugeriremos algunos cuestionamientos acerca de la integración regional en educación superior. Asimismo, tendremos presente la idea de conformar un espacio académico regional en el Sector Educativo del MERCOSUR para realizar un análisis crítico al respecto.

**Palabras clave:** MERCOSUR, Unión Europea, educación superior, acreditación, integración.

## ABSTRACT

For MERCOSUR, one of the priority issues in higher education was the quality assurance and training of human resources in the MERCOSUR countries. With this intention, MERCOSUR has implemented two mechanisms, these are: the MEXA and ARCUSUR. In a different context, and from a better consolidated level of integration than that MERCOSUR's, the European Union (EU) also developed and implemented processes of quality assurance of the regional education. The proposal for this article is to explore, with the comparative method, processes of quality assurance of higher education in two different regional contexts, to contribute to a critical analysis of the integration and development's strategies implemented by the MERCOSUR. In that sense, we will analyze accreditation mechanisms of MERCOSUR and the EU in relation to two main issues: the process of forming and operating procedures. We'll describe the organization and operation of systems MEXA, ARCUSUR and the Bologna Process from official documents and specific bibliography. Based on this comparison, in the final section we will present some reflections where we will observe strong themes and problematical foci about the experiences' accreditation of the different blocs and we will suggest some questions about regional integration in higher education. In addition, we will present the idea of forming a regional academic space in the Educational Sector of MERCOSUR to make a critical analysis about the matter.

**Key words:** MERCOSUR, European Union, higher education, accreditation, integration.

<sup>1</sup> Escuela de Ciencias de la Educación - Cátedra Planeamiento de la Educación - UNC. Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad - Unidad Ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Córdoba. E-mail: silvanal\_lc@yahoo.com.ar

## Introducción

La integración regional se construye y caracteriza por la creación y mantenimiento de diferentes patrones de intercambio (principalmente bienes y servicios) entre países autónomos, con el objeto de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social para sus pueblos.

Tal como hemos fundamentado en trabajos anteriores (Lagoria, 2008), la educación ha sido desde siempre una herramienta fundamental para la concreción de los objetivos de desarrollo. Es por ello que, tanto la Unión Europea (UE) como el MERCOSUR han dedicado principal atención al servicio educativo estableciendo lazos de intercambio para favorecer su fortalecimiento y calidad.

Al respecto, algunos autores (Astur & Larrea, 2009) afirman que, en educación superior, el MERCOSUR ha tomado las iniciativas emprendidas en el marco de la UE como referencias para el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos que impulsen sinérgicamente la región.

Desde otra perspectiva, también encontramos quien afirma que el MERCOSUR educativo es uno de los primeros intentos latinoamericanos de convergencia de la educación superior en el nivel regional, y se posiciona como pionero en cuanto a la intención de reconocer títulos para el ejercicio profesional y la movilidad académica. Incluso, se fundamenta que estos procesos marcaron un antecedente que fue tenido en cuenta por el proceso de integración de la educación superior europea (Herme, 2010).

No vamos a discutir aquí cuál de las dos iniciativas regionales influenció a la otra, lo que nos interesa destacar es que, evidentemente, el intercambio de experiencias entre bloques regionales resulta enriquecedor para el fortalecimiento de programas y proyectos.

Estos programas y proyectos regionales en educación superior, tendientes a impulsar como fuerza sinérgica el desarrollo y crecimiento en los bloques regionales, se concretizan desde diversas acciones: entre ellas, la internacionalización de la

oferta educativa, la movilidad de estudiantes y docentes, la coordinación conjunta de planes de estudio y de carreras, el establecimiento de sistemas de créditos y sellos de calidad, el reconocimiento de títulos a nivel regional, los procedimientos para asegurar la calidad de la educación superior.

En ese contexto, y considerando que en términos de integración regional la UE constituye la experiencia más consolidada de integración económica, nos surgen los siguientes interrogantes: ¿qué sucede con la educación y, más específicamente, con la educación superior en la UE?, ¿se corresponden los niveles de integración educativa con los de la integración económica?, ¿cuál es el grado de consolidación que alcanza la integración educativa en la UE?, ¿es esto comparable con los niveles de integración educativa alcanzados por el MERCOSUR?, ¿es un objetivo fecundo y productivo para el MERCOSUR pretender alcanzar los niveles de integración educativa de la UE?

Responder exhaustivamente a estas preguntas excede los límites del presente trabajo. Por ello, hemos decidido restringir el campo de análisis y abordar aspectos de las problemáticas mencionadas desde el ángulo específico de una temática particular: los procesos de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR y en la UE.

En el caso de la UE, el proceso de acreditación de carreras de grado se organizó a través del denominado Proceso de Bolonia que se inició en el año 1999. El Proceso de Bolonia se propone, como uno de sus objetivos, facilitar la convergencia de los sistemas de enseñanza superior de los países del bloque hacia sistemas más transparentes y coordinados bajo parámetros comunes.

En el caso del MERCOSUR, el proceso de acreditación de carreras comenzó en el año 1998 con la aplicación del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado, llamado MEXA. El MEXA surge de las acciones realizadas en el marco del MERCOSUR Cultural y Educativo que comenzó a funcionar desde los inicios del bloque regional, en el año 1991.

Posteriormente, en el año 2006, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) implementó el sistema permanente de acreditación de carreras de grado, denominado ARCU-SUR.

Las acciones de acreditación en el MERCOSUR mantienen coherencia con la propuesta del SEM (2008/2010), cuya misión en el año 2006 se definió de la siguiente manera:

*Conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región. (p. 6).*

Pensar en convergencia, integración y espacios comunes de educación superior nos remite a considerar la existencia de elementos con características compatibles y capaces de unificarse en un único sistema. En este artículo, a través del estudio comparado entre dos realidades diferentes, pretendemos indagar los respectivos procesos de organización de la UE y el MERCOSUR en cuanto a la acreditación de carreras, y analizar si las acciones realizadas hasta la actualidad en este último bloque, en relación a la acreditación de la educación superior, contribuyen a crear un sistema único de acreditación.

### **El MERCOSUR y el MERCOSUR educativo, cuna del MEXA**

Con el restablecimiento de la democracia, luego de 1983, las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil se profundizaron y se firmaron acuerdos comerciales binacionales cuyos intereses se ampliaron luego a Uruguay y Paraguay<sup>1</sup>.

Así, el 26 de marzo de 1991, nació el “Mercado Común del Sur” con la firma del Tratado de Asunción, por el cual Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron constituir un compromiso de integración. El objetivo principal fue fortalecer el proceso con una política comercial común que permita la libre circulación de todos los factores productivos.

Aunque en el mencionado Tratado no se explicitan temas sociales ni educativos, desde el momento en que el MERCOSUR se constituyó, los países integrantes convinieron atender estos asuntos junto a otros temas colaterales como la justicia y el trabajo.

Sobre la base de las reuniones del MERCOSUR Cultural y Educativo realizadas en los meses de julio y noviembre de 1991, los Ministros de Educación de los cuatro países miembros procedieron a firmar en Brasilia el Protocolo de Intenciones del Área Educativa con fecha del 13 de diciembre del mismo año.

Este documento reviste gran importancia ya que en él se definieron las políticas que rigen el MERCOSUR Educativo. Sus principales áreas de acción incluyen tres pilares sobre los que habrían de desarrollarse los programas educativos: formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo y armonización de los sistemas educativos.

La formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración resulta fundamental para posibilitar a la población el acceso al conocimiento de los beneficios sociales, culturales y económicos a los que conducen los procesos de integración. Ayuda a cimentar una predisposición subjetiva que operará a nivel de las prácticas sociales que acompañen las acciones de los gobiernos destinados a integrarse.

Asimismo, los programas para la formación de una conciencia ciudadana de la integración contribuyen a fortalecer la democracia y a difundir valores ético-sociales a favor de las acciones de los gobiernos, como el respeto y la solidaridad.

<sup>1</sup> En años posteriores se incluyeron: Venezuela, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados.

La formación de recursos humanos también favorece la integración entre países y se concreta a partir de políticas educativas destinadas a potenciar el diálogo cultural de la integración, fortaleciendo la educación básica, media y superior, para poder dar respuesta a los requerimientos socio-económicos de dichos procesos.

Por último, la armonización de los sistemas educativos posibilita, entre otras acciones, el reconocimiento de títulos, la movilidad e intercambio de personas y bienes científico-técnicos y culturales, la cooperación en red entre los diferentes niveles y modalidades.

Así, la misión del MERCOSUR Educativo es contribuir al logro de los objetivos del MERCOSUR a través de la concertación de políticas tendientes a conformar un espacio educativo común que contribuya a la formación de la conciencia para la integración y para la promoción de educación de calidad para todos. Todo ello comprendido en un proceso de desarrollo con justicia social y en consonancia con la singularidad cultural de sus pueblos.

Según González y Castillo (2006), en el ámbito de la educación superior, la acción del Sector Educativo del MERCOSUR se manifiesta en dos dimensiones: los protocolos de integración y las acciones concretas realizadas en función de construir espacios de integración. En cuanto a los primeros, encontramos:

- 1) Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Prosección de Estudios de Postgrado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR (30 de noviembre de 1995);
- 2) Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del MERCOSUR (30 de noviembre de 1995);
- 3) Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR (11 de junio de 1997).

En lo que concierne a las acciones, estas son:

- 1) acreditación de carreras;
- 2) formación de recursos humanos;
- 3) vinculación entre universidad y sector productivo.

Dos de los objetivos establecidos en el Protocolo de Intenciones de Brasilia fueron “posibilitar la equivalencia de estudios y títulos, facilitando el ejercicio profesional en los países miembros” y “establecer mecanismos que faciliten la circulación de alumnos, docentes y profesionales en la Región”. Para llevarlos a cabo, se creó, el 11 de junio de 1997, un grupo específico de trabajo que se denominó: Grupo de Trabajo de Especialistas en Acreditación y Evaluación (GTEAE). Su misión fue proponer la organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras que facilite el reconocimiento de los títulos de grado entre los países miembros del bloque.

Abocado a su tarea, el GTEAE concentró su trabajo en la elaboración de un mecanismo de acreditación de la calidad de los estudios. Según Martín J. (2005), se discutieron también otros temas, como ser la homogenización de planes de estudios, o el reconocimiento en base a una “razonable equivalencia” de los contenidos. Sin embargo, se privilegió la acreditación con el fundamento de que:

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

Igualmente, existe una serie de reuniones y documentos que se constituyen como antecedentes para la conformación de un mecanismo que asegure la calidad de la educación superior en el MERCOSUR.

Entre ellos, se destaca el Tercer Plan Trienal 2001-2005 donde, según Fulquet (2007), se planteó una serie de estrategias orientadas al desarrollo de tres áreas fundamentales, entre las cuales se encontraba la educación superior, y donde se destacaban acciones tendientes a crear un espacio común:

*“En el ámbito de la educación superior se plantea, la conformación de un espacio académico regional, el mejoramiento de su calidad, y la formación de recursos humanos. Las actividades se desarrollaron en tres bloques temáticos:*

*Bloque Temático 1: Acreditación. Por medio de un sistema de acreditación de carreras como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado se busca facilitar la movilidad en la región, estimular los procesos de evaluación con el fin de elevar la calidad educativa y favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica. Para esto se implementó el MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación para carreras de grado). Este mecanismo en particular será analizado a continuación pues se presenta como un bloque temático de gran relevancia para evidenciar los logros en el área de la Educación Superior.*

*Bloque Temático 2: Movilidad. La construcción de un espacio común regional en la educación superior tiene uno de sus pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa abarca proyectos y acciones de gestión académica e institucional, movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos e intercambio de docentes e investigadores.*

*Bloque Temático 3: Cooperación Interinstitucional. Los actores centrales del proceso de integración regional en materia de educación superior son las propias universidades. El énfasis está puesto en acciones conjuntas para el desarrollo de programas de grado y postgrado y programas de investigación conjunta. (pp. 28-29).”*

Así fue como, en la XXII Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires el 14 de julio de 2002, se decidió la implementación del “Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR” (MEXA).

El Memorándum de Entendimiento sobre la implementación del MEXA deja explícito que la calidad se constituye en el principio fundamental de la acreditación y que se fortalecerá la movilidad académica. También se expresa el importante papel que juega la acreditación de carreras en la facilitación de esta movilidad.

La acreditación exige la presentación de un informe institucional y otro auto evaluativo de la carrera que se somete al proceso, preparado conforme a las normas establecidas por el GTEAE. En dicho proceso se requiere la opinión de un Comité de Pares designado por la Agencia Nacional de Acreditación (ANA) del país que solicita la acreditación de la carrera, que opera según los criterios y parámetros de calidad fijados previamente.

El procedimiento para la acreditación de una carrera es similar al de la mayoría de los modelos de acreditación de América Latina: comienza con una autoevaluación, sigue con una visita de pares, y concluye con un dictamen de la Agencia en base a la autoevaluación, el informe de los pares y las propias conclusiones de la comisión de acreditación de la Agencia.

Para coordinar y monitorear este mecanismo, se creó una instancia denominada Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR (RANA) cuya función es informar sobre los resultados del proceso a la Reunión de Ministros de Educación. La RANA es responsable, además, de mantener el Registro actualizado de Pares Evaluadores. Es interesante destacar que:

*Uno de los puntos de mayor discusión en la elaboración del Mecanismo de Acreditación fue el relativo a quién debía otorgar la acreditación. En todo momento, se trató de evitar la creación de un organismo*

*“supranacional”, que claramente, hubiera colisionado con el espíritu de la organización del MERCOSUR, la cual no contempla la existencia de estructuras fijas, salvo la SAM (Secretaría Administrativa del MERCOSUR, con sede en Montevideo). La decisión final fue delegar la responsabilidad de la acreditación a la Agencia de Acreditación de cada país, utilizando un mecanismo y criterios comunes para todos los países, con lo cual se mantiene la filosofía organizacional del MERCOSUR, y fundamentalmente, se respeta la autonomía y soberanía de cada país en las decisiones de acreditación. (Martín, 2005, p. 9).*

De allí que el organismo responsable por la acreditación en última instancia es la Agencia Nacional de Acreditación (ANA) del país al que pertenece la institución que solicita la acreditación de la carrera correspondiente. Cabe mencionar que cada ANA debe reunir ciertos requisitos que se consideran indispensables para formar parte del mecanismo de acreditación regional, entre ellos, debe pertenecer al ámbito estatal.

### **El mecanismo permanente de acreditación: ARCU-SUR**

Durante la implementación del MEXA, se fueron desarrollando tareas de evaluación del propio mecanismo que se estaba aplicando, es decir, una meta-evaluación. Su propósito fue realizar ajustes para convertirlo luego en un mecanismo permanente. El MEXA, por su carácter experimental, se aplicó en un número reducido de carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina. Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, y en total se acreditaron 62 carreras: 19 de Agronomía, 29 de Ingeniería y 14 de Medicina.

En noviembre de 2006, en la ciudad de Gramado, Brasil, se realizó una reunión donde se destacaron los resultados positivos del Mecanismo. Se confirmó el acierto de la iniciativa en promover la acreditación de carreras de grado en la región, considerándose un elemento sustancial para la mejora de la calidad de la educación superior y un avance para el proceso de integración regional.

También se sugirió que debía implementarse, como una política de Estado por los países de MERCOSUR, la creación de un mecanismo permanente de acreditación regional de la calidad de la formación de grado.

De esta forma, surgió el mecanismo permanente denominado ARCU-SUR, cuyas bases se firmaron en San Miguel de Tucumán, Argentina, el 30 de junio de 2008.

En los Principios Generales del Memorándum de Entendimiento para la creación del Mecanismo Permanente de Acreditación ARCU-SUR (2006), se define a la acreditación como: “... el resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación.” (p. 2).

Según los principios generales del sistema, la adhesión es voluntaria y la acreditación podrá ser solicitada por las instituciones oficialmente reconocidas, que cuenten con egresados, y que se encuentren habilitadas para otorgar los respectivos títulos, de acuerdo con la normativa legal de cada país. Desde el punto de vista de Robledo y Caillón (2009), el documento mencionado en el párrafo anterior verifica una evolución hacia un instrumento más flexible, basado en la experiencia realizada. Dicho documento recoge los logros y avances en materia de acreditación y plantea la necesidad de discusión de los aspectos ligados al ejercicio profesional, considerando que se trata de un mecanismo orientado a facilitar la reválida de los títulos profesionales.

Con respecto al ejercicio profesional, Martín (2005) advierte que, ya en el Memorándum de Entendimiento del MEXA, este tema se presentaba de manera confusa. El documento establece que el único efecto directo de la acreditación es “... el reconocimiento por los Estados Parte de los títulos de grado universitario otorgados por instituciones del nivel superior, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme al Mecanismo” (p. 11).

En ese sentido, el Memorándum de creación del ARCU-SUR (2006) aclara que el reconocimiento académico de los títulos de grado universitario que se otorgue en virtud de lo establecido en el documento “no confiere, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión en los demás países” (p. 6).

En relación con ello, Martín (2005) sugiere que:

*Si el reconocimiento del título no conlleva el derecho a ejercer la profesión, no queda muy claro cuál es su efecto, ya que la prosecución de estudios de postgrado o el ejercicio de la docencia universitaria y la investigación ya fueron acordados y garantizados antes de aprobarse el Memorándum de Entendimiento, a través de sendos Protocolos, instrumentos jurídicos que en la prelación de las Leyes en el Derecho Internacional, tienen un mayor rango que el Memorándum. (p. 11).*

Asimismo, en el Manual de Procedimientos del Sistema ARCU-SUR (2008/2010) se aclara, con respecto a los alcances y efectos del sistema, que el reconocimiento de la calidad de los títulos de grado otorgados no confiere de por sí el derecho al ejercicio de la profesión en los demás países. Sin embargo, dicho reconocimiento será tomado en cuenta como criterio común para articular con programas regionales de, entre ellos, cooperación, fomento, subsidio, movilidad, que beneficien a los sistemas de educación superior en general.

El sentido de la acreditación en el Sistema ARCU-SUR será constituirse como criterio común para facilitar el reconocimiento mutuo de títulos o diplomas de grado universitario para el ejercicio profesional, en convenios o tratados o acuerdos bilaterales, multilaterales, regionales o subregionales celebrados al respecto.

### **La educación en el proceso de integración regional de la Unión Europea**

En un trabajo anterior (Lagoria, 2012), sosteníamos la hipótesis de que, más allá de los programas y proyectos de la Unión Europea (UE) establecidos con el propósito de encauzar la

integración educativa, esta aún no se ha alcanzado en niveles concretos, al menos en lo referido a los niveles primario y medio.

Al respecto, la Dra. Cecilia Chicoye<sup>2</sup> afirmaba en una entrevista informal que “la construcción de una identidad de la Unión Europea y la transmisión de símbolos comunes<sup>3</sup> a través de los sistemas educativos, en los niveles primario y medio, depende de la voluntad política de los países” más que de una decisión regional (Lagoria, 2012). La entrevistada también mencionó diferencias respecto a los planes educativos entre un país y otro e incluso a nivel nacional, ya que algunos de ellos carecen de un programa que unifique el sistema a escala nacional.

El Prof. Dr. Carrelhas Cachapuz (2010) no solo corroboró esa característica de multiplicidad en los planes educativos en los países europeos, sino que también la defendió y demostró estar a favor diciendo que “acabar con esa diferenciación es deseuropeizar Europa”<sup>4</sup> (p. 6). Y asegura que la búsqueda de convergencia en los sistemas educativos europeos no debe confundirse con la uniformidad de ellos.

La Dra. Chicoye comentó también que la atención de las políticas en la UE está puesta en la formación de los recursos humanos que demanda el proceso de integración para lograr mayor competitividad regional.

En ese sentido, el foco lo constituye el nivel superior, con un sistema de becas muy importante y con programas específicos para el sector<sup>5</sup>. Es un hecho importante también, en este nivel del sistema,

<sup>2</sup> Entrevista informal realizada a la Dra. Cecilia Chicoye en el Seminario “Planificación Estratégica del Desarrollo Regional”, organizado por el CFI y Región Centro en Agosto de 2006, en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos. La Dra. Cecilia Chicoye es Especialista en Planificación Regional, fue Directora del Dpto. de Asuntos Europeos de la DATAR (Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale) en Paris y responsable del área de planificación en el Consejo Regional de Midi Pyrénées en Toulouse.

<sup>3</sup> La UE posee un Himno propio, una bandera que la identifica y un día especial para su festejo (9 de mayo).

<sup>4</sup> La traducción es nuestra.

<sup>5</sup> Algunos programas educativos para el nivel universitario que se mencionan en el sitio web de la UE son: el programa “Erasmus” para la movilidad de estudiantes universitarios; el programa “Comett”, de cooperación entre la universidad y la empresa para la formación en tecnología; y otros como los llamados “Sócrates”, “Leonardo da Vinci” y “La juventud con Europa”, orientados a promover la realización de estudios universitarios en otro país europeo.

la organización del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

### La acreditación en el EEES

Entre las primeras acciones para la organización de la educación superior a nivel regional, en el año 1999 se firmó la Declaración de Boloña donde los países convinieron conformar el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). En dicha Declaración, los países se comprometieron a cooperar en el aseguramiento de la calidad de la educación superior, declarando a este último aspecto como elemento nuclear para el establecimiento del EEES (Machado dos Santos, 2011, p. 19).

Asimismo, en aquella reunión se trabajó sobre la convergencia de los sistemas de educación superior en Europa. En ese orden, se trataron temas como: el desarrollo de criterios y metodologías comparables, la creación de un sistema basado en dos ciclos de grado (Licenciatura) y postgrado (Máster) al que luego se incorporó el doctorado como un tercer ciclo (Reunión de Ministros, Berlín 2003), y el establecimiento de un sistema común europeo de créditos (ETCS).

Estas acciones estaban destinadas a facilitar la comparación de títulos y la movilidad de estudiantes y profesores.

Para avanzar hacia la consolidación del bloque como potencia global, se consideró de gran importancia contar con una educación de calidad. En ese sentido, la política de acreditación para el aseguramiento de la calidad de la educación superior tomó cuerpo en la denominada Estrategia de Lisboa<sup>6</sup> del año 2000, con un claro encuadramiento político neoliberal.

En dicha Estrategia, los ministros de educación que representaban a los países miembros de la Unión Europea se reunieron, ya no solo como conjunto de ministros de educación, como fue el caso de la Declaración de Boloña de 1999 (Carrelhas

Cachapuz, 2010, p. 1), sino en calidad de estructura política supranacional. En esa oportunidad, establecieron como uno de los objetivos prioritarios el de lograr construirse en la economía más competitiva del mundo, con capacidad de crecer de un modo sostenible, con mejores empleos y mayor cohesión social.

De este modo, la Unión Europea optó por una orientación estratégica de una economía basada en el conocimiento, donde ganó relevancia principalmente el papel de las universidades.

La intención de asegurar la calidad de la educación superior se corporizó en una serie de organismos creados con la misión de construir el EEES dentro del Proceso de Boloña, como es el caso de la ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education).

El mencionado organismo fue creado en el año 2000 y cumple un importante papel en el área de la acreditación en el EEES en conjunto con la EUA (European University Association)<sup>7</sup>, la EURASHE (European Association of Institutions of Higher Education)<sup>8</sup> y el ESIB (European Student Information Bureau)<sup>9</sup> que juntos han sido llamados el grupo E4.

Algunos de los organismos mencionados, fueron creados en otras instancias y luego absorbidos por el proceso de Boloña, tal es el caso de la ENQA, que nació de una idea anterior al proceso de Boloña. A pesar de ello, este organismo se asumió naturalmente como la estructura operacional para alcanzar los

<sup>7</sup> La EUA surge en Salamanca, el 31 de marzo de 2001 a partir de la fusión de dos organizaciones: Asociación de Universidades Europeas (CRE) y la Confederación de Rectores de la Unión Europea. Este organismo representa y apoya a más de 850 instituciones de educación superior en 46 países, proporcionándoles un foro para la cooperación y el intercambio de información sobre la educación superior y la investigación.

<sup>8</sup> EURASHE es una asociación internacional sin fines de lucro y su Secretaría tiene su sede en Bruselas, fue fundada en Grecia en 1990. Su misión es representar las instituciones de orientación profesional y los programas en los sistemas de educación superior de los países del EEES.

<sup>9</sup> ESIB es la organización que representa las opiniones de los estudiantes de las instituciones europeas en el EEES. Esta organización nació en base a otra que se denominaba WESIB (West European Student Information Bureau) que fue creada en octubre de 1982 y nucleaba a centros de estudiantes nacionales de siete países del Este de Europa: Noruega, Reino Unido, Suecia, Islandia, Francia, Dinamarca y Austria. Con los cambios socio-políticos de Europa a comienzos de los '90, la antigua organización se abrió al resto de los países de la Unión Europea y pasó de ser una organización sólo de intercambio de información a una organización política que representa a los Estudiantes en la conformación del EEES.

<sup>6</sup> La Estrategia de Lisboa fue planificada para lograr la máxima competitividad mundial en la UE. Esta estrategia se sustenta en tres pilares: el económico, el social y el medioambiental. El pilar social debe promover la formación de recursos humanos por lo cual se insta a los países miembros a invertir en educación y formación.

niveles de calidad deseados para la educación superior (Machado dos Santos, 2011, p. 19).

En la reunión de Ministros realizada en Berlín en el año 2003, se encomendó a la ENQA que se encargue de analizar la creación de un sistema adecuado de evaluación para las agencias nacionales de aseguramiento de la calidad y el desarrollo de un conjunto acordado de normas, procedimientos y directrices para la garantía de calidad.

Estas normas elaboradas por la ENQA fueron aprobadas como “Normas y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior” en la Reunión de Bergen del año 2005. En esa oportunidad, todos los países miembros se comprometieron a introducir el modelo de revisión por pares en el nivel nacional del proceso de acreditación.

Asimismo, se le encargó a la ENQA la creación y aplicación de un Registro Europeo de Agencias de Aseguramiento de la Calidad (EQAR) basado en una evaluación nacional. Esto se realizó con la cooperación de la EUA, la EURASHE y el ESIB, encargados de enviar un informe a los Ministros a través del Bologna Follow-Up Group (BFUG), por el cual quedó aceptada la ENQA como miembro consultivo de la nueva BFUG.

El acuerdo para la creación del nuevo EQAR fue firmado en Londres en 2007. Este Registro tiene carácter voluntario e independiente.

A su vez, en el año 2005, se realizó un balance intermedio de la Estrategia de Lisboa respecto a los objetivos planteados. Allí se demostró que los ambiciosos objetivos no fueron alcanzados. Por ello, se realizó un relanzamiento de dicha estrategia donde se reitera nuevamente la importancia de la educación con respecto al objetivo de competitividad económica. En marzo de 2010, se llevó a cabo una Conferencia Ministerial donde fueron evaluados los progresos realizados en la última década y los logros en la implementación de los objetivos acordados en 1999. Asimismo, se lanzó oficialmente el Espacio Europeo de Educación Superior.

A partir de allí, los países reestructuraron sus agencias de acreditación y evaluación de la educación superior, así como sus carreras, para adaptarse a la nueva organización que demandaba el EEES. Tal es el caso de Portugal que, en el año 2007, creó la Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) en reemplazo del Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), del año 1998, que solo realizaba evaluaciones institucionales y no la acreditación de carreras.

## Conclusiones

Nos resulta oportuno volver la mirada al objetivo inicial de este artículo y retomar aquí los núcleos temáticos y argumentativos de nuestra investigación sobre los procesos de acreditación y de integración de la UE y del MERCOSUR.

En primer lugar, nos interesa destacar que el proceso de acreditación de carreras en la UE surgió como un proceso macro, supranacional, donde se definieron criterios y recomendaciones para la creación de las agencias nacionales encargadas de garantizar la calidad de la educación superior. Asimismo, la UE creó ciertos organismos y absorbió otros, para gestionar la convergencia de la educación superior y llevar adelante los procesos de acreditación de carreras.

Esto no ocurrió en el caso del MERCOSUR ya que, como expusimos, la coordinación y monitoreo del mecanismo de acreditación se atribuyó y se desarrolla a partir de la RANA y a través de las agencias nacionales de los países miembros.

En segundo lugar, resaltamos la importancia de la creación de un sistema común de créditos que se implementó a nivel regional en la UE, el cual facilita la movilidad de estudiantes en la región. Aunque, según afirman la Dra. Cecilia Chicoye y el Prof. Dr. Carrelhas Cachapuz, su funcionamiento no es directo y, en algunos casos, los alumnos deben compensar ciertos contenidos o rendir algún examen para obtener la cantidad de créditos que otorga cada materia.

Esta instancia de créditos, en el MERCOSUR, no se aplica, pero sí existen dimensiones para la acreditación. Si bien estas dimensiones son

consideradas para todas las carreras, los criterios, indicadores y estándares específicos de cada una de ellas se definieron según la valoración y el discernimiento de los especialistas de cada carrera en particular.

En tercer lugar, señalamos que los países que forman parte del Proceso de Boloña firmaron un acuerdo a partir del cual fueron reestructuradas las carreras en 3 ciclos. En ese sentido, las carreras en la UE adquirieron una organización diferente a la que tenían, no solo se realizaron adaptaciones en lo referido a los años de cursado, sino también en los planes de estudio.

Esta reestructuración de carreras no se realizó en el MERCOSUR. Sin embargo, algunos estudios (Astur & Larrea, 2009) afirman la existencia de experiencias semejantes desarrolladas hacia el interior de los países respecto de cuestiones curriculares y de articulación o integración del sistema universitario.

Resulta pertinente, en este punto, realizar una observación acerca de las percepciones de los actores. Como se verá, los actores ponen en discusión los avances alcanzados por el Proceso de Boloña y cuestionan las marcas que este Proceso imprime en las instituciones y carreras.

Por un lado, se ha instalado un debate donde se cuestiona el sentido de las políticas de integración académica. En dicho debate, se pretende evidenciar y se discute si estas procuran legitimar una lógica de cambios orientada al desarrollo humano de carácter cooperativo y emancipatorio, o bien promueven objetivos de índole economicista, según los parámetros de la globalización neoliberal, donde el camino de las instituciones de educación superior estaría definido por el mercado del trabajo. Al respecto, el Prof. Dr. Carrelhas Cachapuz sostiene que esta última idea es la que predomina en los actores.

Por otro lado, en el debate mencionado anteriormente, se instala también el tema de la autonomía universitaria. En un escenario de cambios, en el marco de un nuevo orden educacional de corte neoliberal, la universidad relega su poder de decisión al estar al servicio de las prerrogativas de las

economías de mercado, y responde a las decisiones tomadas por actores del ámbito supranacional.

Por el contrario, en el caso mercosuriano, según Astur & Larrea (2009), la UE no ha sido tomada como referencia en este tipo de cuestiones y existe un ferviente rechazo en el bloque en apoyar cualquier concepción que pueda implicar una consideración mercantilista de la educación superior.

Desde una perspectiva más amplia, podemos cuestionar la afirmación de las autoras ya que, como desarrollamos en un trabajo anterior (Barreyro & Lagoria, 2010), el modelo neoliberal de los 90 creó nuevas reglas, exigiendo padrones de calidad y otorgando al conocimiento un valor agregado en relación con los sistemas de producción. Esto introdujo paulatinamente en Latinoamérica la lógica del libre mercado en la educación superior, y favoreció la tendencia hacia la transnacionalización e internacionalización de la oferta.

Por ello, podemos afirmar que, aunque el MERCOSUR repudie cualquier concepción mercantilista de la educación superior, con el advenimiento de la lógica neoliberal en la región, resulta imposible para el bloque escapar absolutamente de ella.

Asimismo, algunos estudiosos del tema (Fernandez Lamarra, 2007; Witt, 2005) prevén que, si los procesos que se desprenden de esta lógica mercantilista (como la transnacionalización) no son controlados, probablemente la validez de los diplomas y títulos, e incluso las políticas educativas, no serán establecidos según la voluntad de los gobiernos nacionales. Estos quedarán a merced de las entidades supranacionales y de las presiones de los estados más fuertes.

A su vez, el Prof. Dr. Carrelhas Cachapuz destaca en sus estudios acerca del tema que, en una encuesta masiva implementada por la Comisión Europea en el año 2007 donde colaboraron rectores, responsables de departamentos y profesores con una considerable experiencia profesional de 27 países pertenecientes a la UE, solo el 49% considera que la implementación de los tres ciclos de formación

mejoró la calidad de la educación. Y concluye que estamos lejos de posiciones convergentes al respecto.

Haciendo un balance de los logros alcanzados por el EEES, en uno de sus trabajos, este autor destaca que los cambios conseguidos hasta ahora son en su mayoría de orden formal, refiriéndose a la adopción del sistema de créditos y a los cambios en la estructura por ciclos, y advierte que todavía quedan por resolver cuestiones de orden pedagógico respecto de la formación de profesores y a las metodologías de enseñanza.

La Dra. Fátima Antunes (2009, p. 27) se suma a esta mirada crítica acerca del Proceso de Boloña ya que considera al EEES como un horizonte emblemático impulsado como un programa político por solo cuatro países líderes de la UE: Francia, Inglaterra, Alemania e Italia.

Antunes, en su crítica a la convergencia, hace suyas las palabras de Dale, quien realiza un profundo análisis acerca de la “regulación” en el ámbito de la supranacionalidad Europea, y sostiene que, en ese debido marco geopolítico, los Estados se convierten en un “regulador de último recurso”. Es decir, mantienen la autoridad y la responsabilidad por el gobierno de la educación nacional, pero no controlan en última instancia el modo en que son coordinadas las actividades que en su ámbito se desarrollan. De este modo, sostiene la autora, el Proceso de Boloña intenta eliminar las autonomías nacionales substituyéndolas por una firme regulación de nivel supranacional.

Estas cuestiones no se hacen evidentes en el caso mercosuriano ya que la convergencia como tal o la supranacionalidad para garantizar la calidad no existe. Al respecto, en trabajos anteriores, mencionábamos que la regulación del sistema de educación superior en el MERCOSUR, es decir el MEXA y el ARCUSUR, funciona más como una tentativa de coordinar esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los organismos de acreditación de los países miembros que como una meta-agencia al estilo europeo (Barreyro & Lagoria, 2010).

Asimismo, en Europa, los procesos de acreditación, y todas las acciones emprendidas en su

consecuencia, apelan constantemente a la armonización, a la comparabilidad y al reconocimiento de las titulaciones de educación superior. Esto facilita y permite de manera efectiva, de acuerdo con la Dra. Cecilia Chicoye y el Prof. Dr. Carrelhas Cachapuz, alcanzar la libre movilidad de estudiantes así como la libre circulación de trabajadores y la habilitación para el libre ejercicio profesional. Mientras que en el MERCOSUR, donde el reconocimiento de títulos permite la movilidad de estudiantes y docentes universitarios pero el ejercicio profesional no es posible:

*... la integración educativa se plantea más como un proceso que atiende sobre todo a la calidad y la pertinencia social de la educación superior en aras de salvar las asimetrías existentes entre sus miembros a través de acciones de cooperación solidaria para atender así al desarrollo regional. (Astur & Larrea, 2009, s/p).*

Como conclusión, es posible afirmar que, como demuestra la argumentación, la conformación de un espacio común de educación superior en el MERCOSUR no se asemeja a la experiencia de la UE por pertenecer a realidades sociales diferentes. No obstante, es posible reconocer algunas similitudes con el Proceso de Boloña en relación a cuestiones tales como el interés por asegurar la calidad de la educación superior y la intención de facilitar la armonización y la movilidad, teniendo siempre en cuenta la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a sus miembros.

Respecto de estas ideas, Carrelhas Cachapuz (2010, p. 6) asegura que la búsqueda de convergencia para la creación de espacios comunes de educación no debe confundirse con la uniformidad de ellos. En ese sentido, cabe preguntarse acerca de los límites de la integración: ¿qué implicaciones tiene la integración en el ámbito educativo a diferencia del económico?; ¿qué significa “integrar”?; anular la diversidad o, por el contrario, respetarla; ¿qué desafíos presenta el resguardo de la diversidad para la integración educativa?

Nuevas y apasionantes cuestiones surgen para ser indagadas al término de esta primera aproximación a la conformación de espacios comunes de educación superior. Por cuestiones de extensión de este trabajo, dejaremos pendiente estas líneas para profundizarlas y analizarlas en otra oportunidad.

Luego de haber analizado comparativamente los procesos mercosurianos y europeos en relación a la acreditación de carreras de grado y sus aportes a la conformación de un espacio común de educación superior, consideramos pertinente cerrar este artículo con una breve reflexión: ¿por qué mirar otras experiencias educativas y los modos en que se enclavan en un proyecto socio-político y económico de integración regional diferente al mercosuriano? Para responder a esta inquietud, nos resulta pertinente citar la siguiente frase del Prof. Dr. Francisco Antonio Carrelhas Cachapuz (2010):

*... para Sócrates, un hombre sabio aprende con su propia experiencia y un hombre todavía más sabio aprende con la experiencia de los otros. O sea, sin perjuicio de que los caminos de la educación en América Latina deban ser obra de los latinoamericanos, es bueno ver que, en un mundo globalizado como el nuestro, lo que separa también une; el caso europeo puede así servir para el análisis del otro lado del Atlántico. (p. 1).<sup>10</sup>*

Con ello, nos interesa dejar en claro que no pretendemos que el caso europeo se transforme en "la receta a seguir" por los latinoamericanos. Simplemente, coincidimos con el autor cuando destaca la riqueza de aprender de otras experiencias de integración educativa (no necesariamente más avanzadas<sup>11</sup>) y del modo en que encauzan sus proyectos.

El punto está en saberlo hacer de manera crítica y genuina, aprovechando las fortalezas y oportunidades del contexto propio y protegiendo las

<sup>10</sup> La traducción es nuestra.

<sup>11</sup> Preferimos referirnos al caso de supranacionalidad en el ámbito educativo europeo como una experiencia diferente antes que "más avanzada" ya que consideramos que la educación no sigue las lógicas de los procesos económicos aunque sí los acompaña y complementa en un proyecto integral de sociedad.

características y la diversidad cultural de nuestra Latinoamérica.

### Bibliografía

- Antunes, F. (2009). O Espaço Europeu de Ensino Superior. Para uma nova orden educacional? En Monteiro de Aguiar Pereira, E. & Pinto de Almeida, M. L. (org.) *Universidade contemporânea. Políticas do processo de Bolonha*. 27-57. São Paulo. Ed. UNICAMP.
- Astur, A. & Larrea, M. (2009). Proceso de Bolonia en América Latina Estudios: Caso Argentina y el Mercosur Educativo. *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*. Paris. Recuperado el 5 de Diciembre de 2012 de: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-434.html>
- Barreyro, G., & Lagoria, S. (2010). Acreditação da educação superior na América Latina: os Casos da Argentina e do Brasil no contexto do Mercosul. *Cuadernos PROLAM*, 1(16), 7-27.
- Carrelhas Cachapuz, F. A. (2009). A construção do Espaço Europeu de Ensino Superior: um "case study" da globalização. En Monteiro de Aguiar Pereira, E. & Pinto de Almeida, M. L. (org.) *Universidade contemporânea. Políticas do processo de Bolonha*. 13 - 26. São Paulo. Ed. UNICAMP.
- Carrelhas Cachapuz, F. A. (2011). Entrevista concedida a Silvana Lorena Lagoria, Aveiro, Portugal.
- Carrelhas Cachapuz, F. A. (2010). O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a Autonomia Universitária. *Revista Iberoamericana de Educação*. OEI 2(53). Recuperado el 5 de Diciembre de 2012 de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/3440Carrelhas.pdf>
- Chicoye, C. (2008). Entrevista concedida a Silvana Lorena Lagoria, Santa Fe. Argentina.
- ENQA (2006). Quality Assurance of Higher Education in Portugal. An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System. Recuperado el 5 de Diciembre de 2012 de: <http://www.enqa.eu/files/EPHEreport.pdf>
- ENQA (2010). 10 years (2000 - 2010) - A decade of European co-operation in quality assurance in higher education. Recuperado el 5 de Diciembre de 2012 de: <http://enqa.eu/files/ENQA%2010th%20Anniversary%20publication.pdf>
- González, L. E. & Castillo, D. (2006). *La educación en el siglo XXI: Estudios, investigaciones, estadísticas y evaluaciones educacionales, Estudio Analítico Comparativo del Sistema Educativo de MERCOSUR-Educación Superior*. Proyecto BRA/04/049 - Informe Final INEP-PNUD. Chile.

- Lagoria, S. (2008). La educación formal como herramienta estratégica frente a los desafíos del proceso de integración regional. *Páginas* 10(6). 67-85. Córdoba. Escuela de Ciencias de la Educación.
- Lagoria, S. (2012). *Integración Regional y Educación. Desafíos y oportunidades para la Región Centro de Argentina*. España. Editorial Académica Española.
- Machado Dos Santos, S. (2011). *Análise Comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade*. Portugal. A3Es Readings.
- Martín, J. (2005). Papel de las instituciones de Educación Superior en el desarrollo de la integración regional. La experiencia suramericana. *Seminario de Especialistas "La integración de América Latina y el Caribe y el papel de las Instituciones de Educación Superior"*. Caracas, Venezuela. SP/SE-IALCPIES /Di 5(5). Recuperado el 29/12/2012: <http://www.sela.org/DB/ric sela/EDOCS/SRed/2006/03/T023600002030-0-SP-SE-IALCPIES-Di5-05.pdf>
- MERCOSUR (2002). 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. Recuperado el 6 de Febrero de 2013 de: [http://www.fadu.uba.ar/institucional/leg\\_index\\_min.pdf](http://www.fadu.uba.ar/institucional/leg_index_min.pdf)
- MERCOSUR EDUCATIVO (2008/2010). Manual de procedimiento del Sistema ARCU-SUR. Recuperado el 20/02/2013: [http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056\\_manualarcusur.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_manualarcusur.pdf)
- MERCOSUR (2006). Memorandum de entendimiento sobre la creación e implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y estados asociados. Recuperado el 10 de Agosto de 2012 de: <http://www.universitariosmercursosur.org/sitio/imagenes/pdf/MemorandumparalaCreaciondelSistemaARCUSUR.pdf>
- Robledo, R. & Caillón, A. (2009). Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. *Educación Superior y Sociedad, Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR*. 14(1). 73-98. España. Ed. Nueva Época. Recuperado el 10 de Mayo de 2011 de: [http://www.oei.es/pdf2/ESS\\_numero14.pdf](http://www.oei.es/pdf2/ESS_numero14.pdf)

#### Páginas web visitadas

- ECA European Consortium for Accreditation in Higher Education. (Consortio Europeo de Acreditación) [www.eaconsortium.net](http://www.eaconsortium.net)
- ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) <http://www.enqa.eu/>
- ESIB (European Student Information Bureau) <http://www.esib.org/>
- EUA (European University Association) <http://www.eua.be/>
- EURASHE (European Association of Institutions of Higher Education) <http://www.eurashe.eu/>
- RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior) [www.riaces.net/](http://www.riaces.net/)