
**Encuentro
del CeRPI**

**Jornada
del Censud**

**Democracia y
Relaciones
Internacionales
en América Latina**
13 de septiembre de 2013

Area temática:

Integración Regional Latinoamericana

Título de la ponencia:

El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR: un estudio de la política de acreditación de la calidad de los títulos de grado (1998-2012)

Grupo de Investigación:

“Observatorio de la Integración Regional Sudamericana en el Siglo XXI” en el marco del Programa Grupos de Investigación en Ciencia Política (Resolución CD 640/2010). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Dirigido por la Dra. Daniela Perrotta. Proyecto de Extensión “Identidad MERCOSUR” Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2008 (Resolución SPU N° 752/08), 2009 (Resolución SPU N° 347/09), 2010 (Resolución SPU N° 1413/10), 2011 (Resolución SPU N° 1545/11), 2012 (Resolución SPU N° 1394/12). Dirigido por el Dr. Damián Paikin.

Autora:

Dra. Daniela Perrotta

Pertenencia Institucional:

Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (IICE/FFyL/UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC/UBA).

Correo electrónico:

danielaperrotta@gmail.com

El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR: un estudio de la política de acreditación de la calidad de los títulos de grado (1998-2012)

Daniela Perrotta (UBA)¹

Resumen

El presente trabajo analiza las peculiaridades de las políticas regionales del MERCOSUR en el área de la educación superior en el marco del proyecto político del acuerdo de integración y su vinculación con el nivel nacional de definición de las políticas públicas. En vistas a alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), 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).

Palabras clave

REGIONALISMO - EDUCACION SUPERIOR - MERCOSUR - ACREDITACIÓN – CALIDAD

1. Introducción

Sobre el mapa político latinoamericano la integración regional consiste en una de las políticas actuales de los gobiernos sudamericanos para consolidar la democracia, fortalecer las relaciones de paz y amistad y promover el desarrollo integral desde una posición autónoma –tal como lo demuestran las decisiones políticas de los jefes y jefas de Estado de los últimos 10 años–. Consecuentemente, América Latina, en general, y Sudamérica, en particular, presenta procesos de IR novedosos respecto de otras latitudes (particularmente de cara a la crisis europea) y de otros momentos históricos (como la experiencia regional neoliberal de los años noventa); y que, al mismo tiempo, cuentan con cierto “aire de familia” respecto de los intentos unificadores de la década de los

¹ Esta ponencia recoge algunos aspectos trabajados en nuestra tesis doctoral (Perrotta, 2013).

sesenta. Varios autores han intentado calificar este nuevo momento como “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2008) o “post-comercial” (Tussie y Trucco, 2010), categorías que destacan la ruptura política respecto del momento anterior neoliberal.

En efecto, contamos con diversos tipos de análisis: 1) estudios detallados sobre algunos aspectos del proceso (económico, comercial, financiero, energético, diversas políticas sociales, modalidades posibles de inserción internacional, etc.) (Caetano, 2011; Inchauspe, 2009; Vazquez, 2011); 2) reflexiones retrospectivas sobre pensadores latinoamericanos de los últimos doscientos años (Briceño Ruiz, 2012); 3) estudios enmarcados en paradigmas creados para abordar el proceso europeo o bien análisis del nuevo regionalismo (Bouzas, Roberto, 2001; Bouzas, R., 2011; Bouzas, Roberto y Fanelli, 2001; Malamud, 2005, 2010; Malamud y Sousa, 2005); 4) apreciaciones tangenciales desde el pensamiento crítico América Latina (Bialakowsky, *et al.*, 2012; Sader, 2009). Sin embargo, no contamos con un estudio que permita ubicar estas discusiones teórico-conceptuales en torno de las experiencias actuales de integración regional en Sudamérica².

En este marco, se parte de considerar que presenciamos y formamos parte de un momento de “agitación conceptual”; es decir, de una etapa de convulsión de las respuestas teóricas ensayadas para dar cuenta de una realidad nueva, diferente, compleja y multidimensional (que podría asemejarse a una crisis paradigmática en términos de Kuhn). En este contexto, la situación problemática que da origen a la presente indagación consiste en que las políticas adoptadas en las más altas esferas de conducción gubernamental y su traducción en iniciativas regionales (particularmente MERCOSUR y UNASUR) ha descolocado al pensamiento sobre la integración regional y nos encontramos ante la necesidad de construir nuevos conceptos ya que este momento aún no puede ser asido con las herramientas conceptuales predominantes durante la etapa anterior de la integración (1990-2000). En este escenario, el ejercicio de analizar el campo de estudios sobre la integración regional sudamericana –indagando las diferentes posiciones y los conflictos al

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, a todas luces, un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno: me refiero 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.

interior del mismo— reviste una importancia fundamental para diferenciar, dentro de las posiciones teórico-conceptuales, los intereses contradictorios y/o en pugna que portan en pos de favorecer trayectorias específicas para la integración regional (vinculada a patrones de desarrollo e inserción internacional diversos).

Este trabajo se orienta a constituir una primera aproximación al estudio de las políticas regionales capaz de generar herramientas teórico-metodológicas para el estudio de la integración regional en América del Sur —es decir, considerar tanto el instrumental disponible en el “campo” como la especificidad de nuestros procesos políticos—. En este camino, se ha escogido analizar en qué consisten las políticas regionales, cómo se formulan, adoptan, implementan y evalúan, y, en este recorrido, cuáles son las vinculaciones que se identifican con los procesos políticos domésticos (o políticas públicas nacionales). Asimismo, en vistas a realizar una contribución novedosa al campo de estudios de la integración regional en nuestras latitudes, se ha escogido como foco el estudio de las políticas regionales para la educación superior por tratarse de una agenda no comercial y que constituye lo que Scharpf (2001) denomina “integración positiva” —aquella generada a partir de políticas distributivas— *vis a vis* lo que se considera “integración negativa” —políticas, como la eliminación de barreras al comercio, que no conllevan implicaciones presupuestarias para el acuerdo de integración regional—. Las agendas sociales de la integración regional no han sido objeto de indagación empírica asidua sino hasta tiempos recientes, en detrimento del énfasis que se ha colocado sobre el estudio de la integración comercial (en el marco del paradigma explicativo y prescriptivo del nuevo regionalismo). Sin embargo, esta agenda de política regional, tal como se desprende de este trabajo, conlleva rasgos contradictorios y/o en pugna entre una orientación al mercado y una basada en la cooperación solidaria en pos del desarrollo integral e inclusivo.

Por lo tanto, el trabajo analiza las peculiaridades de las políticas regionales del MERCOSUR en el área de la educación superior en el marco del proyecto político del acuerdo de integración y su vinculación con el nivel nacional de definición de las políticas públicas. En vistas a alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), 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).

2. Consideraciones teórico-metodológicas

En esta investigación (Perrotta, 2013) se concibió a las políticas regionales como 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 permitió incorporar la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisonal 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. La integración regional, por su parte, refiere tanto a las interacciones económicas, sociales y culturales entre actores no gubernamentales (regionalización o integración regional real) como a la definición de políticas públicas, que abarca variadas agendas temáticas o sectoriales desde un posicionamiento político particular o proyecto político— (regionalismo o integración regional formal).

Consecuentemente, en esta investigación se partió de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo en el caso Sudamericano, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral. Por lo tanto, la integración regional no es un tema exclusivo de la agenda de política exterior de un Estado sino que atraviesa a casi todos los temas de agenda de un gobierno.

Tras un exhaustivo análisis de la bibliografía específica que incluyó una profunda revisión del campo de estudios de la integración regional (desde su creación a nuestros días), priorizando los aportes del pensamiento latinoamericano sobre integración regional vinculados a los dos ejes de la política de integración regional presentes América del Sur (autonomía y desarrollo), y de los estudios del regionalismo y la regionalización de la educación superior en otras partes del mundo además de Sudamérica³, se desprendió que en el abordaje de los procesos de integración regional

³ El conocimiento de las variadas respuestas teórico-conceptuales abona al estudio del proceso de integración del MERCOSUR y de las políticas regionales para la educación superior ya que permite discernir la pertinencia de ciertos enfoques respecto de otros y comprender qué herramientas analíticas son necesarias incluir a su estudio. Esta operación reviste una importancia particular ya que la agenda de la educación superior en el MERCOSUR combina rasgos de los

sudamericanos 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 en el MERCOSUR, la que se refleja, entre otros elementos, en la arquitectura institucional que delimita cada proceso de integración. Adicionalmente, para aprehender la elaboración de las políticas regionales se deben 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. A ambas consideraciones (la atención sobre “lo regional” y “lo nacional”) se agregó una tercera: las tendencias globales e internacionales que –de acuerdo a la agenda de política en cuestión– inciden en la forma y el contenido que adquieren tales políticas (“lo internacional”). En este sentido, tanto el contenido (el qué) como la forma (el cómo) de las políticas regionales son el resultado de la compleja interacción de variados actores que detentan diferentes recursos, intereses, ideas y valores. Se colocó como una de las seis tesis esbozadas que las políticas regionales pueden ser consideradas, como de coordinación, complementación, convergencia y armonización, entre otras posibles formas, de las políticas domésticas en el escenario regional.

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

viej os esquemas de integración regional con elementos del viraje experimentado en tiempos recientes por el regionalismo sudamericano y porque la integración regional de la educación superior en el MERCOSUR se ha nutrido y/o influenciado de las discusiones y políticas en torno de la regionalización de la educación superior en Europa y, por lo tanto, conlleva ciertos rasgos que pueden ser aprehendidos de los esquemas conceptuales tradicionales (eurocéntricos) de la integración regional

CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en varias etapas durante el desarrollo de la investigación.

3. El estudio de las políticas regionales del MERCOSUR a partir de un caso: la acreditación regional de la calidad de titulaciones de grado

3.1. Descripción de la política regional para la educación superior escogida

En este apartado se analiza la política regional que conforma el estudio de caso de la citada investigación, la que contó con un programa piloto antes de conformar el sistema permanente actual.

3.1.1. “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 Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR (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).

3.1.2. “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 Unidos” 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 N° 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 N° 17/08, el subrayado es nuestro).

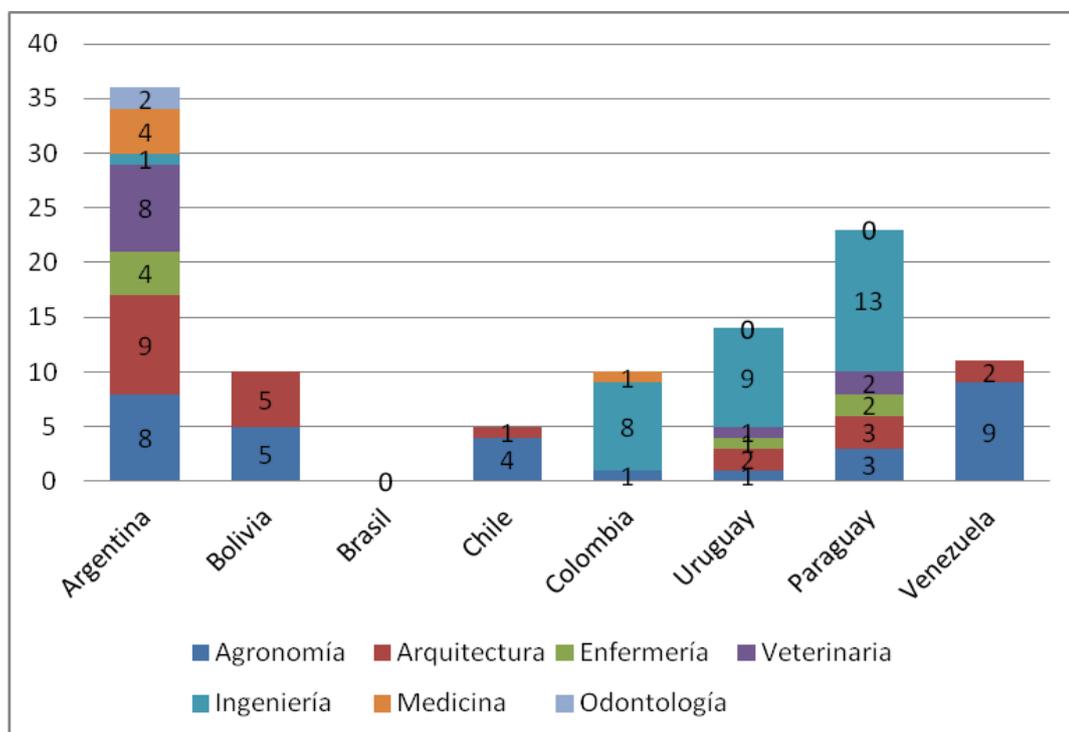
El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental de acreditación queda reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se cuela un objetivo adicional que tiene que ver con la necesidad de compatibilizar y/o armonizar ciertos 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:

Gráfico 1.

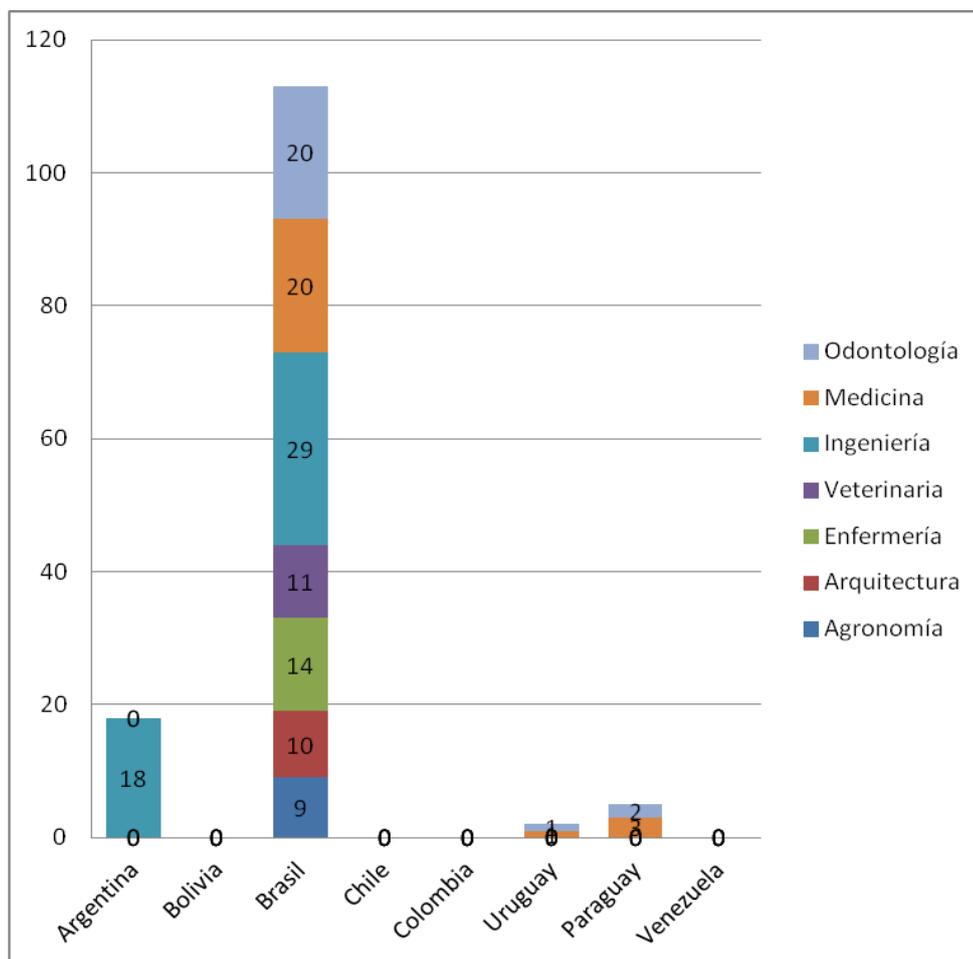
Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012 (tomado de Perrotta, 2013)

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.

Gráfico 2. Carreras en proceso de acreditación por el ARCU-SUR al primer semestre del año 2012



Fuente: elaboración propia en base al Acta de la RANA N°1 del año 2012 (tomado de Perrotta, 2013).

Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 (momento en que realicé 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. 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).

3.2.Resultados del estudio

En primer lugar, *la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR*, que consta de dos fases al momento actual de su desarrollo (una experimental, implementada entre los años 2002-2006; y la creación de un sistema permanente a partir del 2008), *presenta ciertas características tanto del modelo de integración regional competitivo del MERCOSUR (1991-2002) como del modelo de integración regional solidario (desde el 2003) con un sesgo más marcado hacia el primero de éstos*. Los motivos que sustentan esta afirmación son:

En lo que tiene que ver con los rasgos vinculados al MERCOSUR neoliberal, la gestación de la política regional para la educación superior bajo estudio se produce cuando aún no se había operado el pasaje entre el MERCOSUR competitivo y el MERCOSUR solidario ya que la firma del primer documento (Memorando) se produce en el año 1998 y, hasta el 2002, se procede a la negociación regional de cómo sería la versión final (tras el testeo previo) del mecanismo experimental. La coincidencia temporal no es un dato menor ya que, a partir de mediados de los años noventa se comienzan a instalar –de manera diferencial en cada país indagado– discursos y políticas que derivaron en la necesidad de una reforma de la educación superior centrada, principalmente, en la promoción de su evaluación y control. Además, en el año 1998 se incorpora la educación superior al AGCS, a nivel global, mientras se negociaban provisiones para la liberalización de servicios de educación superior en la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a nivel hemisférico.

Por lo tanto, de la misma manera que la agenda educativa logró ser incorporada al MERCOSUR a fines del año 1991 porque no colisionaba con los propósitos centrales del acuerdo de integración; en el año 1998 se logró tematizar y problematizar sobre la necesidad de contar con una política de integración regional en el área de la educación superior que sea capaz de generar –casi de manera automática– una movilidad de profesionales fluida en la región (con el ideal del mercado común como Norte). En efecto, no fueron los funcionarios regionales del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) los que colocaron este tema en la agenda, sino que fueron el Grupo y el Consejo del Mercado Común –las dos instancias que se encuentran en la punta de la pirámide político-decisional–. Sin embargo, de la meta inicial de contar con una política de acreditación regional que derive *per se* en el reconocimiento automático de títulos y en la movilidad profesional, se debió torcer el rumbo hacia la acreditación regional de la calidad de un conjunto escogido de titulaciones de grado. Si bien se puede percibir que este viraje implica una modificación que prioriza aspectos académicos más que comerciales, de la información recabada se desprende que, ante todo, el sello regional de calidad (“la etiqueta MERCOSUR”) es válido en el marco de un

mercado de títulos regional e internacional. Así, este sello regional “cotiza” en tanto habilita el acceso de las instituciones de educación superior reconocidas a recursos como el programa de movilidad del MERCOSUR (MARCA), prestigio y reconocimiento e, inclusive, acceso a fondos y programas provenientes de la cooperación europea. El pasaje del MEXA al ARCU-SUR ancló este objetivo general de política: erigiendo a la calidad para el mercado por sobre la movilidad profesional (que también apunta al mercado pero que, en el MERCOSUR, quedó en el Protocolo de Servicios).

Desde otro punto de vista, *los rasgos que comparte con el MERCOSUR social, ciudadano y productivo (en pos de una integración solidaria) refieren a tres cuestiones*: para comenzar, en los momentos de negociación de la forma y el contenido que tendría la política regional, una de las opciones fue la imitación del sistema de Bolonia que estaba, en esos años, instalándose. Sin embargo, conforme expusieron los entrevistados y se analizó en documentos varios, *el MERCOSUR optó por idear su propio modelo de integración regional de la educación superior* y desechar las propuestas de sistemas de transferencia automática de créditos, acortamiento de los grados, etc. Esta decisión da cuenta de la autonomía del sector en un doble sentido: primero, de la autonomía política respecto del poder normativo global de la UE a otras regiones del mundo (difundiendo su modelo de “hacer integración”) (Hartmann, 2011; Robertson, 2009); segundo, de *la autonomía universitaria –vigorosa– en varios de los países indagados (principalmente Argentina y Uruguay) que permite la defensa de la educación como bien público y derecho humano*. A continuación, *la solidaridad fue el común denominador de la negociación y cooperación regional*, por lo menos en la fase experimental (MEXA). En efecto, sin el aporte de recursos materiales por parte de los Estados más grandes no se puede entender que el MEXA se haya desarrollado de manera exitosa. Los países asumieron el compromiso de que la política en cuestión funcionaba si todos participaban y no quedaban partes relegadas y, en este sentido, los países más grandes asumieron un liderazgo positivo que sirvió de sostén al proceso. Finalmente, la vinculación con el MERCOSUR actual se sedimenta en la creación de un embrionario sentimiento de pertenencia y lealtad regional por parte de los actores involucrados (a raíz del proceso de socialización que se viene desarrollando en los últimos diez años) que podría dar cuenta, si se sortean algunas rispideces presentes hoy día y se logra retornar a una aplicación menos mecánica de la acreditación regional, de una identidad regional. Por lo expuesto, se encuentran dos modelos de integración regional de la educación superior en pugna: uno fenicio y otro solidario.

En segundo lugar, *la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR fue desarrollada en el marco de una arquitectura institucional anacrónica –derivada*

de la hegemonía del modelo comercial de integración regional de los años noventa– y cuyas reglas de juego político-institucionales para la toma de decisiones y el funcionamiento del proceso de integración regional genera algunas disfuncionalidades y constriñe la ejecución de políticas regionales en agendas no comerciales.

En tanto el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC), 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). Esta situación genera la jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen el mismo rango: a diferencia de lo que ocurre en los gabinetes nacionales, en el espacio regional los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (Reunión de Ministros de Educación, RME). Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos, lo que genera interrogantes sobre la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de las decisiones adoptadas por la RME. En segundo lugar, 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 educación. Otro aspecto del funcionamiento del MERCOSUR que incide sobre la elaboración y el seguimiento de las políticas regionales para la educación superior se vincula al hecho de que la toma de decisiones se concentra en el marco de la rotación de la Presidencia Pro Témpore (PPT). Es decir, existen pocas reuniones durante cada PPT (por lo menos una por semestre) y, al ser rotativas, los lugares de encuentro, a veces, son de difícil acceso (más aún en un contexto de escasos recursos presupuestarios). Por lo tanto, se tiende a concentrar el trabajo en dos momentos del año: en junio y en diciembre. Esto redundaría en una comunicación menos fluida y una menor capacidad para el seguimiento efectivo de los cursos de acción. A esta situación se adiciona la ausencia de espacios de articulación interinstitucional, tanto en el espacio regional como en el nacional. En tanto las políticas de integración regional son transversales a varias carteras de gobierno, los funcionarios nacional-regionales, la mayoría de las veces, requieren de la necesidad de discutir y coordinar temas de manera interinstitucional. Al no haber un órgano que genere esos espacios de articulación inter-institucional, muchas veces, se lentifican los procesos, o bien se bloquean e, incluso, se paralizan. Además, el funcionamiento por delegaciones nacionales –pese a que se observa un proceso de socialización regional– el desarrollo de las políticas regionales depende, en buena medida, de “personalismos”, es decir, de actores (i.e. los funcionarios nacionales con atribuciones en el espacio regional) que, al momento, han

motorizado el proceso pero que, de cara a fenómenos previsibles, como recambios gubernamentales, o imprevistos, como temas de salud o de búsqueda de nuevos rumbos laborales, lo torna inestable y frágil.

La ausencia de repositorios de la memoria institucional de las acciones del SEM o de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) bajo la figura de algún tipo de secretaría técnica que también cuente con carácter permanente y se dedique de manera exclusiva a la función regional puede derivar en que las políticas regionales se paralicen. Otro déficit a destacar, derivado de la institucionalidad del MERCOSUR, refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración, mientras que la creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente (de hecho, el Fondo Educativo del MERCOSUR/FEM aún no está financiando proyectos). Este aspecto continúa siendo débil en el área de integración educativa y torna al proceso de integración regional altamente dependiente de los presupuestos de los Ministerios de Educación que, en un contexto de escasez, podrían hacer naufragar la política en cuestión.

En efecto, si bien la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones se está ejecutando, las restricciones financieras vinculadas a la ausencia de un presupuesto o fondo de carácter regional se hicieron visibles en dos situaciones señaladas por los entrevistados: primero, Brasil debió postergar la ejecución de la acreditación regional del ARCU-SUR a raíz de impedimentos legales vinculados a la utilización de fondos brasileños para la movilidad y los honorarios de personas de otras nacionales o que no son funcionarios gubernamentales (a raíz de la lucha contra la corrupción gubernamental encarada por la Presidenta Rousseff); situación que denota, a su vez, la fragilidad de los acuerdos regionales si no se generan “efectos candado” que los cristalicen y no puedan ser discutidos y desandados fácilmente ante recambios de gobierno (por suerte en este caso el color político del gobierno de Brasil no fue un agravante). Segundo, la restricción financiera y su vinculación con la necesidad de agilizar procesos (léase, hacer coincidir el cronograma nacional de acreditación con el proceso regional) derivó en que se dejen de hacer reuniones plenarias por disciplina con todos los pares (de todos los países) para consensuar sobre los resultados y discutir sobre cada carrera. En otras palabras, “se perdió el espíritu verdaderamente regional” del mecanismo experimental (conforme indicara una funcionaria paraguaya).

Finalmente, en lo que corresponde a un déficit de legitimidad democrática, del análisis se desprende que el SEM presenta un sistema opaco y cerrado, que no ha habilitado aún una asidua participación de actores no gubernamentales. A ello se suman dificultades en la comunicación de los logros del proceso de integración regional de la educación superior que separa cada vez más a las instituciones

de educación superior y a la ciudadanía en general de las políticas desarrolladas por el Sector. No obstante, pese a estas dificultades, considero que el SEM, en general, y la RANA, en particular, han 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.

Por lo expuesto, *el SEM, en general, y la política regional para la educación superior, en particular, han logrado un prolífico accionar en un contexto institucional y político-decisional desfavorable que se explica por la combinación de:* primero, *la temprana creación del SEM y la agenda de educación superior en el MERCOSUR, lo que derivó en que durante los años iniciales (la primera etapa de conocimiento y reconocimiento, véase Perrotta, 2011) el trabajo regional se abocara al intercambio de información sobre los sistemas y/o complejos nacionales de educación, se elaboraran indicadores comunes para generar una estadística regional que logre comparar de manera cabal la situación de cada socio y se esbozaran los primeros trazos de las políticas regionales que saldría a la luz en la etapa posterior. Segundo, la modalidad de trabajo metódica; léase, por medio de la elaboración de planes de trabajo de cinco años de duración. Esta elevada planificación permitió seguir rumbos de acciones concretas que, a la fecha, dan cuenta de que los grandes lineamientos no han sido modificados (visión y misión) porque aún no se han alcanzado. Esta continuidad programática ha evitado que los vaivenes provenientes de las disfuncionalidades de la dimensión institucional afecten el curso de las acciones, inclusive cuando se produce “la crisis” de la integración comercial a principios de este siglo. Tercero, como se expuso con anterioridad, la construcción de confianza entre los funcionarios nacionales que participan en la esfera regional (y su consecuente proceso de socialización) constituye una sólida base para el desarrollo del SEM.*

En tercer término, *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 regulatorias⁴, las*

⁴ 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.

*diferentes culturas y tradiciones universitarias y las disímiles capacidades estatales*⁵, 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.*

Para comenzar a desentrañar este argumento, es menester indicar una de las tesis de la investigación sobre la que se basa esta ponencia y que fue esbozada como proposición para iniciar la reflexión sobre las posibles vinculaciones de las políticas nacionales y la política regional de acreditación (el relacionamiento de las políticas nacionales –en conjunto– con la política regional así como la relación entre cada una de las cuatro políticas nacionales y la política regional); formas de interrelación que no implican *per se* un esquema evolutivo ni lineal ni opciones excluyentes en el desarrollo temporal de la evolución de las mismas, a saber:

La coordinación implica que no se dan modificaciones sustanciales a las políticas domésticas a partir de la política regional. Las políticas nacionales se encuentran en línea con lo que se acuerda en la esfera regional y sólo se requiere de un proceso de ajustes que no generan cambios significativos (creación de agencias sobre la base de otras ya existentes, modificación de reglamentaciones, etc.). En los procesos de coordinación, los puntos de partida regulatorios –en términos de regulaciones, normas, procedimientos, estructuras, etc. domésticos– no son una variable a considerar mientras se alcance el objetivo regional.

La complementación implica que el acuerdo en torno a una política que se alcanza en el nivel regional se consigue por medio de las políticas nacionales existentes pero divergentes entre los gobiernos. Se buscan puntos de consenso sobre una cierta “división del trabajo” y cada país se aboca a ese segmento específico⁶.

La convergencia refiere al progresivo acercamiento entre las políticas nacionales de los países que conforman el proceso de integración regional en vistas a alcanzar los acuerdos consensuados en el nivel regional y que se plasman en políticas regionales. El punto de partida es una situación de

⁵ Son los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado –una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación)–: 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.

⁶ Quizás, el patrón más significativo de este tipo de acomodamiento es, en el caso de la política regional industrial, la división del esquema de producción de ciertos bienes (por ejemplo, que el país A se dedique a la producción de vehículos de alta gama mientras que el país B se centre en otro segmento, como la producción de monovolúmenes).

divergencia en lo referido a procesos, normas, procedimientos, estructuras políticas domésticas entre esos países (o entre esos países y el marco regional) y cuyo proceso de tangencial acomodación es necesario para el cumplimiento de la política acordada a nivel regional. La situación de convergencia, por lo tanto, implica resolver las asimetrías regulatorias entre los países y, por medio de políticas (regionales o nacionales) activas, disminuir las asimetrías estructurales.

La armonización refiere a la generación de un estándar o una obligación, dependiendo la política en cuestión, acordado en la esfera regional y los países que conforman ese acuerdo de integración deben arbitrar los medios –regulaciones y políticas domésticas– para alcanzar ese objetivo regional. El grado de cambio doméstico es, por lo tanto, significativo.

Las dos primeras sugieren márgenes de maniobra mayores para los Estados Nación, mientras que las dos últimas categorías implican menos capacidad de autonomía política de los países. Estas opciones de política y políticas, no necesariamente se mantienen en el tiempo ni corresponden a todas las políticas regionales del mismo modo (en educación superior, por ejemplo se puede dar una forma de convergencia mientras en el sector de la producción industrial se puede desarrollar, entre otras posibles, una estrategia de complementación).

Del extenso trabajo de campo realizado y a la luz de los datos obtenidos se puede afirmar que la situación nacional de cada uno de los Estados Parte, esto es, las características salientes de sus sistemas y/o complejos de educación superior vinculadas a su tamaño, nivel de regulación, complejidad y cultura o tradición universitaria propia gestada a lo largo de su desarrollo histórico, explica, por un lado, la forma que adquiere el relacionamiento de cada política doméstica vinculada a la acreditación de carreras con la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones del grado del MERCOSUR y, por el otro, a partir de lo anterior, a la forma y el contenido efectivo que tiene hoy, tras doce años de iniciada, esta política regional.

En vistas a desentrañar el primero de los argumentos, es menester presentar los hallazgos obtenidos para cada uno de los países.

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. En primer lugar, 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. La evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional que contó de varios componentes: por un lado, Argentina, que había permanecido al margen de las negociaciones hasta la firma del Memorando de 1998, comienza a participar activamente de las negociaciones y los testeos que se dan entre 1998 y 2002 (inicio del MEXA) una vez que había encaminado su primer proceso de acreditación nacional de grado –Medicina en el año 2000– y ya había acumulado experiencia en acreditación (en posgrado). En este momento, era el único de los cuatro Estados Parte que contaba con una política nacional de acreditación que se encaminaba por una Agencia Nacional de Acreditación (la CONEAU) –vale recordar que en esta investigación no se analiza el caso chileno, otro de los socios regionales que participó activamente del MEXA–. Esta situación colocó a la delegación argentina en una posición privilegiada porque “era la que contaba con la experiencia”, “sabía cómo hacerlo”, etc. Por lo tanto, a mi entender, la CONEAU se erigió como un líder indiscutido en la elaboración de los instrumentos, lo que derivó en una fuerte capacidad de incidencia sobre la configuración general de la política regional.

Vinculado a lo anterior, la CONEAU contó con nutridas capacidades de gestión por parte de los actores de gobierno (técnicos de acreditación y miembros de la Comisión) que participaron en la instancia regional (el GTAE y la RANA). Estas capacidades de gestión se pueden dividir en dos: recursos materiales y recursos humanos (pericia técnica o *expertise*). En lo que refiere a los recursos materiales, la CONEAU destinó fondos de su presupuesto para la realización del proceso de acreditación regional (reuniones, viajes y viáticos para desarrollo de las visitas, honorarios de los pares evaluadores, materiales de oficina, impresión de documentos, etc.) que constituyó, a su vez, el punta-pié para el desarrollo de acciones solidarias con sus socios regionales. Conforme indicó uno de los actores entrevistados, el mecanismo (MEXA) funcionaba a partir de la solidaridad por la misma “lógica de club” que tuvo: si un país no podía proceder a la acreditación regional por falta de fondos, tanto Argentina como Brasil asumieron el liderazgo financiero (que incluyó desde costear pasajes hasta realizar las reuniones regionales en los lugares que se encuentren más al alcance de los socios con menos capacidad de destinar recursos para la esfera regional; por ejemplo, hacer una reunión en Asunción y no en Brasilia o Buenos Aires implica que es más fácil la movilización de la delegación paraguaya o uruguaya a ese destino). Sobre los recursos humanos (señalados como “altamente capacitados” por los entrevistados de los demás países), la CONEAU tuvo un rol clave en la capacitación de las delegaciones nacionales que no contaban, en ese momento, con experiencia en acreditación universitaria. En efecto, de los datos obtenidos se desprende que en Paraguay, principalmente, y en Uruguay, en menor medida pero igualmente importante, las acciones de transferencia de capacidades de gestión de la acreditación fueron fundamentales para el desarrollo del MEXA y la creación de burocracias nacionales especializadas en cada uno de estos

dos países; burocracias nacionales que son las que permanecen y encaminan el ARCU-SUR desde el 2008. La CONEAU, en suma, ha tenido una gravitación de relevancia en la difusión de la acreditación en el escenario regional y en cada país en particular. Esto permite concebir la existencia de una comunidad epistémica en torno de la acreditación, lo que abona a ese objetivo de progresiva armonización esperada en el nivel regional (armonización sin modificación estructural en el nivel nacional porque, básicamente, la armonización que se persigue es, precisamente, un sub-óptimo del proceso nacional).

En la actualidad, desde la creación del ARCU-SUR la CONEAU ha venido cumpliendo los objetivos de acreditación regional de las carreras escogidas ya que la decisión estratégica que ha adoptado ha sido la de hacer coincidir los cronogramas nacionales de acreditación con la ejecución de la acreditación regional. Sin embargo, como se expuso con anterioridad, la contracara de esta convergencia ha abonado en detrimento de la dimensión regional del procedimiento y redundado en la mecanización de la acreditación regional.

En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de políticas nacionales entre Brasil y 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 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. Dicho esto, se puede 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 MERCOSUR⁷ y la relación con Argentina, en especial. Sin embargo, tras las dificultades que derivaron en la no aplicación del ARCU-SUR entre el 2008 y el 2011, y las rispideces por ello ocasionadas en la escena regional, cabe preguntarse si, efectivamente, la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR es una prioridad para este país. Es posible responder de

⁷ MERCOSUR, UNASUR, Latinoamérica, el Caribe, África, a modo de círculos concéntricos como expresa el Presidente Lula da Silva; véase, Porcelli (2010) y su utilización del concepto de interméstico para comprender la política exterior brasileña y el MERCOSUR

manera afirmativa con la siguiente salvedad: dado que, en términos numéricos (en función del tamaño y la diversidad de formatos institucionales que tiene el sistema de educación superior brasileño), la cantidad de carreras acreditadas regionalmente representa un número despreciable (casi insignificante), la importancia que se le asigna al MEXA/ARCU-SUR reside en, como se expuso, que el “sello de calidad regional” resulta altamente valorado en un mercado académico regional e internacional cada vez más competitivo. Si a esto se agrega el hecho de que han sido las universidades más prestigiosas las que han sido sometidas al proceso regional de acreditación, es posible comprender que, con todo, lo que se persigue desde el gobierno de Brasil es que un conjunto de instituciones adquieran reconocimiento globalmente (Mok, 2012); y no todo el sistema en su conjunto (ya que para el control del sistema se desarrollan políticas de evaluación permanente).

Entonces, en la escena regional se produce la coordinación de políticas de educación superior argentino-brasilera. La mencionada coordinación puede comprenderse a partir de una analogía: la coordinación macroeconómica sin la mediación de acuerdos establecidos por las esferas decisorias del MERCOSUR entre los años 1991 y 1999. Al incorporar otros temas de la agenda de política regional del SEM para la educación superior se puede comprender más cabalmente esta coordinación: a título ilustrativo, las políticas de movilidad del área de posgrado del MERCOSUR se establecen sobre la base de experiencias previas de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil (si resultan valoradas positivamente se procede a su multilateralización). El caso de la acreditación regional da cuenta de una situación de coordinación de políticas nacionales *entre* Argentina y Brasil

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. En este país, se detectó la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de la calidad de carreras de grado: la *convergencia de procesos de acreditación* (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la *convergencia temporal* (coincidencia entre los cronogramas nacionales y regionales). 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. Como hechos significativos que abonan a los argumentos esbozados es posible indicar que: por un lado, el requisito incorporado en el MEXA sobre la obligatoriedad de que los países creen sus propias Agencias Nacionales de Acreditación fue utilizado por los actores gubernamentales para instalar el discurso de la acreditación y en especial, para promover una

reforma de la educación superior (que no había logrado cuajarse en la década anterior). Por otro lado, a raíz de la ausencia de mecanismos de acreditación de carreras, la implementación del procedimiento regional antecedió al nivel nacional y generó que se tomara como base para la creación de la Agencia el patrón que seguía la CONEAU y que el desarrollo del Modelo Nacional de Acreditación se realizó, posteriormente, a semejanza del proceso regional. Por estos motivos es posible considerar que la relación es de convergencia tanto de procesos como de cronogramas.

Luego, en relación con este punto, para la elaboración de la ley de Agencia y la creación del Modelo Nacional de Acreditación se utilizó la experiencia de profesionales de otras latitudes (Argentina y Chile, en especial) que fueron contratados como consultores o bien que capacitaron en el marco del proceso regional. En consecuencia, es posible afirmar la existencia de una comunidad epistémica que colaboró en la difusión y traslación de las formas de “hacer acreditación” que fueron aplicadas siguiendo la peculiaridad de cada Estado y este proceso retroalimentaba la forma de encarar la política regional. Al mismo tiempo, contribuye a la creación y el sostenimiento de esta comunidad epistémica la participación de las Agencias en RIACES y en los encuentros inter-regionales (América Latina – Unión Europea). El proceso de socialización que se generó a partir de la intensidad de los contactos en el marco regional, también contribuyó a nutrir la creación de esta comunidad epistémica que, inclusive, derivó en la elaboración de producciones académicas conjuntas entre funcionarios de los diferentes países en revistas especializadas.

Finalmente, 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 este escenario, a partir de la puesta en marcha de la política regional se destacan los siguientes hallazgos de la investigación: primero, una misma política para la educación superior se implementó a todas las instituciones que conforman el complejo de educación terciaria sin

discriminar por tipo de gestión (pública – privada). Segundo, a raíz de su estatus constitucional como ente autónomo que se rige por su propio Consejo Directivo, 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). Tercero, los tres actores del complejo de educación superior, el Ministerio, la UdeLaR y las instituciones privadas, participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política –en este caso regional– en igualdad de condiciones. Se congregaron en el marco de las Comisiones Ad Hoc creadas para asumir el papel de las ANA en las RANA y facilitaron un diálogo formalizado entre los tres actores. Cuarto, el MEC asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos. Quinto, la UdeLaR, voluntariamente, sometió a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada. En consecuencia, pese a que esta universidad pública no abona por las prácticas de evaluación y acreditación, no rechazó la participación del proceso regional. Sexto, al igual que en Paraguay, 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).

Finalmente, al igual que en Paraguay, se utilizó el argumento del “requisito” de creación de Agencia estipulado en el Memorando 2002 para instalar en la agenda doméstica de políticas para la educación superior la creación de la misma, fuertemente impulsada por el sector privado (que persigue la aplicación de medidas similares tanto para las instituciones de educación superior privadas como la universidad pública) como algunos actores de gobierno (que buscan incidir sobre la universidad pública).

Así, 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.

En cuarto lugar, 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 uruguaya. 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.

En quinto término, tal como lo demuestran los casos nacionales, la política regional se vincula con la configuración de las políticas nacionales a partir de tres tendencias: primero, como instrumento para colocar un tema en la agenda de gobierno y/o en la opinión pública especializada. En este sentido, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones en el MERCOSUR tuvo poder de *agenda-setting* en Paraguay y en Uruguay. Los resultados fueron diferenciales en función del apoyo logrado por actores políticos relevantes que apoyaron o rechazaron la propuesta. El poder de *agenda-setting* se vincula, estrechamente, con las ideas y fundamentos que se difunden y comunican desde la comunidad epistémica regional. Segundo, a través de la política regional se puede contribuir a la legitimación de actores y/o de instituciones en el marco del juego político nacional. Por un lado, esto se vincula con las acciones de capacitación de actores nacionales y regionales del sistema universitario que ha venido desarrollando la CONEAU en los últimos años. Por el otro, como se ha expuesto, la creación de la CONEAU ha sido fuertemente impugnada en Argentina y, de hecho, aún la mayor institución universitaria del país (la Universidad de Buenos Aires) no participa de todas las convocatorias obligatorias para la acreditación nacional de carreras de grado. Sin embargo, esta institución sí ha participado de la convocatoria a acreditación regional.

A partir de la combinación de esos dos elementos, es posible entender cómo desde una política regional una agencia nacional (en este caso, de acreditación universitaria) puede obtener legitimidad y reconocimiento en el espacio nacional, regional e internacional. La tercera tendencia se vincula con uno de los incentivos que el estudio del nuevo regionalismo ha encontrado en pos de la conformación de acuerdos de integración regional: el efecto candado (*lock-in effect*). Con la puesta en marcha de una política regional que ha logrado plasmarse en un acuerdo internacional entre los países que componen el proceso de integración (como es el caso del ARCU-SUR) se genera una situación de consolidación de la política que evita que ante un cambio de la orientación política de ese proceso de integración y los gobiernos de los Estados que lo componen sea más difícil desandar los compromisos asumidos internacionalmente.

En sexto lugar, se concluye que la vinculación de la política regional con las políticas nacionales para la educación superior no es susceptible de ser asida por un único modelo (coordinación, complementación, convergencia y/o armonización) sino que las posibles vinculaciones connotan características propias en función de las características de cada uno de los países que participan del proceso de integración regional y las consecuentes asimetrías. Por este motivo, por ejemplo, queda desechada la concepción de que solamente acuerdos de integración regional que cuentan con una arquitectura institucional predominantemente supranacional pueden generar políticas regionales que imponen la armonización de las políticas nacionales, mientras que tal situación no es posible en un esquema que funciona bajo la lógica de la intergubernamentalidad. Al contrario, la realidad es más compleja que esta visión maniquea y pueden darse situaciones bastante diferentes en lo que refiere a las formas de relacionamiento entre el nivel regional y el nacional, tal como lo demuestran los hallazgos encontrados por caso. Adicionalmente, a raíz de esta apreciación, en el caso del MERCOSUR y la integración de la educación superior no se percibe la generación de un proceso de mercosurización de las políticas públicas.

En último término, el estudio de toda política regional en el MERCOSUR debe incluir consideraciones sobre los modelos de integración desarrollados y en pugna a lo largo del tiempo, el marco institucional que ese acuerdo adopte para su funcionamiento, las asimetrías estructurales, regulatorias y aquellas que le son propias a la agenda de política en cuestión (como fue el desarrollo y las características del sistema de educación superior en esta tesis), las tendencias globales sobre la política bajo análisis y las diversas relaciones que pueden establecerse con las políticas nacionales.

Bibliografía

- Bialakowsky, A., Quijano, A., García Linera, A., Preciado Coronado, J., Uc, P., Gruner, E., et al. (2012). *Latin American Critical Thought: Theory and Practice*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después.¿ Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- Bouzas, R. (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años* (pp. 75-88). Montevideo: Trilce-Cefir.
- Bouzas, R., y Fanelli, J. M. (2001). *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Briceño Ruiz, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. En José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel Casas Gragea (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caetano, G. (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR Trilce.
- Hartmann, E. (2011). Introduction: The new research agenda in critical higher education studies. En Eva. Hartmann (Ed.), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.
- Inchauspe, E. (2009). *Integración Productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.
- Malamud, A., y Sousa, L. d. (2005). Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, 27, 369-409.
- 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.
- Perrotta, D. (2011). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.

- (2013). *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.
- Porcelli, E. (2010). *Integración regional y política exterior: del interés nacional a la política regional*. Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?”.
- Porta, F. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.
- Robertson, S. (2009). *The EU, ‘Regulatory State Regionalism’ and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en International Studies Association.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso coediciones.
- Sanahuja, J. (2008). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L Martínez, L Peña y Mariana Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Scharpf, F. (2001). Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian*.
- Tussie, D., y Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur: Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Gerardo Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.