

El “Mecanismo de Acreditación Mercosur”. Fortalezas y Debilidades*

RODOLFO LÉMEZ**

** PHD, sociólogo, Centro Latinoamericano de economía humana, CLAEH, Uruguay

Recebido: em 12 de junho de 2004

Aprovado em 25 de outubro de 2004

Abstract: This article presents an analytical strategy to the consideration of the Mercosur system of Accreditation of Undergraduate Degrees and Careers, considering it as a result of a construction and which, therefore, should address its pre-existing conditions, the determination of its major actors, synthesizing and interpreting the continuum which progressively consolidates it as analytical reality, to conclude with some sociopolitical considerations connected to its strengths and weaknesses. In the same manner, references are made to conceptual, analytical and procedural gains, which find no equivalent in the subregion's history or in the history of Latin America as a whole, to immediately explore some operative possibilities and/or complement of the way of making feasible a set of accreditation procedures which are valid and efficient for most of our countries.

Key words: Mercosur; accreditation; undergraduate careers; set of accreditation procedures.

Resumen: El presente trabajo propone una estrategia analítica para la consideración del Sistema Mercosur de Acreditación de Títulos y Carreras de Grado Universitario, que lo concibe como el resultado de una “construcción”, y que por lo tanto debe remitirse a sus condiciones de preexistencia, a la determinación de sus principales actores, sintetizando e interpretando el continuo que lo va progresivamente consolidando como realidad analítica, hasta finalizar con unas consideraciones sociopolíticas vinculadas a sus fortalezas y debilidades. De igual manera, se hace referencia a los logros conceptuales, analíticos y de procedimiento alcanzados, que no tienen parangón en la historia de la sub región ni de toda América Latina, para luego pasar a explorar algunas posibilidades operativas de articulación y/o de complementación de modo de viabilizar un “conjunto procedimental” de acreditación válido y eficaz para la mayoría de nuestros países.

Palabras-clave: Mercosur; acreditación; carreras de grado universitario; conjunto procedimental de acreditación.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo propone una estrategia analítica para la consideración del Sistema Mercosur de Acreditación de Títulos y Carreras de Grado Universitario, que lo concibe como el resultado de una “construcción”, y que por lo tanto debe remitirse a sus condiciones de preexistencia, a la determinación de sus principales actores, sintetizando e interpretando el continuo que lo va

* Ponencia: "Congreso Internacional América latina y Europa ante los procesos de convergencia de la educación superior", Buenos Aires, 7 y 8 de junio de 2004

progresivamente consolidando como realidad analítica, hasta finalizar con unas consideraciones sociopolíticas vinculadas a sus fortalezas y debilidades.

Así, un primer capítulo se aboca a la explicitación de las características de constitución y del accionar del Sector Educativo del MERCOSUR, así como de las características en que el tema de la acreditación surge y se consolida.

El segundo capítulo, expone la construcción conceptual, política e institucional del Mecanismo Experimental.

El capítulo tercero, expone y describe las premisas y elementos que configuran el Mecanismo Experimental, y su Anexo de Normas de Operación y Procedimientos.

El capítulo cuarto, describe y analiza el proceso de “puesta en práctica” de los acuerdos alcanzados y las metas determinadas.

El capítulo de cierre ingresa en una serie de consideraciones sobre las limitantes y dificultades que pueden preverse, debido a factores externos e internos, y que aluden a la realidad económica e institucional del Mercosur, a las limitantes técnicas y políticas establecidas por el propio procedimiento acordado, a las dificultades sociopolíticas e institucionales de su generalización, y a las dificultades para el logro del consenso de los actores imprescindibles para la consolidación del proceso.

De igual manera, se hace referencia a los logros conceptuales, analíticos y de procedimiento alcanzados, que no tienen parangón en la historia de la sub región ni de toda América Latina, para luego pasar a explorar algunas posibilidades operativas de articulación y/o de complementación de modo de viabilizar un “conjunto procedural” de acreditación válido y eficaz para la mayoría de nuestros países.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MECANISMO EXPERIMENTAL.

Como todo resultado de un proceso social e institucional, el Mecanismo de Acreditación MERCOSUR, puede – y debe – ser analizado enfatizando las características de su construcción.

En este sentido, entendemos que el mismo ha sido posible a partir de unas situaciones “facilitadoras” y de unos antecedentes específicos, que trataremos de señalar brevemente en estas páginas.

El primero de ellos, remite a la temprana aparición del Sector Educativo del MERCOSUR, en la estructura institucional del Bloque, así como su legitimidad política, y el carácter prefigurador de opciones que desde su inicio, asumió.¹

¹ Esta característica de "precocidad" ha sido reconocida por varios autores -entre quienes me incluyo - como distintivas del MERCOSUR respecto de otros procesos de integración.

Una segunda consideración, que remite a la centralidad del tema en el ámbito de la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME, en adelante), tiene relación con el diagnóstico que el sector invariablemente ha hecho del rol que le compete dentro del Tratado de Asunción, así como la importancia de sus acciones y sus resultados en el proceso de construcción de una identidad regional, por un lado; de construcción y fortalecimiento de los recursos humanos por otro; y finalmente, su eficacia y necesidad como facilitador de la movilidad de personas, al definirse, por lo menos conceptualmente, a todo el espacio regional como un ámbito único de ejercicio académico y profesional.

Así, ya desde el Protocolo de Intenciones, que estableció las bases del primer Plan Trienal, las acciones a encarar desde y hacia el espacio educativo, enfatizaron fuertemente aquéllas tendientes a compatibilizar y construir instancias de equiparación de títulos y de carreras, en los diversos niveles del sistema educativo, incluido el universitario.

Los primeros pasos dados y concretados en este sentido, se aplicaron en los niveles inferiores del sistema, es decir que se trató de un proceso de construcción “abajo a arriba” y que supuso el planteo y solución de problemáticas de complejidad creciente.

Los protocolos de equiparación de títulos y de estudios en los niveles de la educación primaria, media no técnica y media técnica, fueron los primeros hitos en este recorrido, acompañados por los componentes que tendían a establecer paradigmas si no comunes, por lo menos compatibles en temas tales como la enseñanza de la historia y la geografía, así como los modos de encarar la educación a personas con necesidades diferentes, por citar los más relevantes.

Casi inmediatamente, se incorporó a la agenda, como tema específico, el análisis de las condiciones y las posibilidades de abocarse al tratamiento de la educación superior, a efectos de lograr similares resultados.

En un primer momento, el mecanismo considerado pasó por las alternativas de las reválidas, pero fue rápidamente dejado de lado por la complejidad que el mismo aparejaba, así por las dificultades surgidas de los sistemas nacionales y las estructuras normativas que en los mismos regían la materia. Pero luego, la acreditación, como proceso alternativo, en que el estado emisor del título asume la “carga de la prueba” en términos de pertinencia y calidad de los certificados que emite, fue ganando espacios en la consideración de su pertinencia.

Tal situación devino de diversos factores. Uno de ellos, y no el menor, remite a que, simultáneamente, en algunos de los países del Bloque se estaban discutiendo y/o implementando mecanismos nacionales de acreditación, mientras que uno de ellos, ya tenía uno, fuertemente consolidado y emblemático, operativo en el espacio cuaternario de la educación superior (CAPES, en Brasil).

Se mantenía entonces a una discusión en escenarios simultáneos cuyos resultados operaban influyéndose recíprocamente, al estilo de las “variaciones concomitantes”²

No ingresaremos al análisis de los motivos que los gobiernos de entonces tuvieron para diseñar e implementar sus respectivos sistemas de acreditación, pero en todos ellos puede distinguirse, por un lado, la voluntad expresa de acotar las autonomías de las universidades públicas, en los términos en que éstas manejaban y justificaban la pertinencia y evaluación exclusiva de su oferta académica, y por otro lado, establecer sistemas de control y de garantía de la calidad de la educación superior de gestión privada, por lo general muy ceñida a la lógica del libre mercado que legitima cualquier oferta que logra una demanda acorde; problemas ambos que venían preocupando desde tiempo atrás a los principales actores y gestores de la política educativa en el nivel superior de los principales países del bloque. A estas preocupaciones, se adicionaba la presunción de que buena parte del sistema preexistente vinculado a esta temática, tenía puntos débiles, sobre todo en las instancias que conformaban los procesos de reconocimiento y/o de autorización de instituciones y de carreras, así como los posteriores sistemas de seguimiento y actualización de la información en que tales decisiones se habían fundado, las que se presumían fuertemente vinculadas a unos modos determinados de “hacer política”, todo lo cual, por decirlo de la manera más neutral posible, restaba credibilidad a tales decisiones, las que en consecuencia, no eran percibidas por la sociedad como una auténtica “garantía estatal” de la calidad, la pertinencia y la validez de las carreras y las instituciones en cuestión.

Por los motivos citados es que podemos rastrear - desde la decisión de implementar la Comisión Técnica Regional Ad Hoc de Postgrados, y luego, en sus principales productos - una fuerte interacción de las agencias acreditadoras de Brasil y de Argentina, a las que rápidamente se sumó Chile, de avanzar en la determinación de parámetros conceptuales y operativos respecto de los principales temas que articulan las complejas prácticas de la educación superior.

Como podrá verse inmediatamente, esta situación pautó, ya desde mediados de la década pasada, un continuo de etapas, cada una de mayor complejidad e inclusividad que la anterior, hacia el establecimiento de estándares y de procedimientos que fueron abriendo el camino hacia las prácticas regionales de acreditación.

Sin embargo, hasta ese momento, operaba en las consideraciones del Sector Educativo del Mercosur, un factor con efectos fuertemente limitantes en las

² Al respecto véase la definición de H. Zetterberg en su clásico texto "Teoría y Verificación en Sociología".

discusiones al respecto. El mismo radicaba en la adecuada percepción de todos los actores del Sector, de las estrechas y complejas vinculaciones existentes entre la validación de los títulos profesionales y el ejercicio de las respectivas profesiones, prácticas que responden a lógicas diferentes - muchas veces con tendencias opuestas a la voluntad

“aperturista” del Sector – y que involucran a actores de muy diversa índole, con representaciones e intereses muy disímiles en las respectivas articulaciones institucionales del Bloque.

Por tal motivo, los efectos de una “apertura” lisa y llana del mercado académico, dejaba al descubierto realidades y prácticas diferentes, vinculadas a los requerimientos extra académicos que los diversos países podían presentar para el efectivo ejercicio de quienes eventualmente pudieran acceder a títulos con “validez Mercosur”.

El tema constituyó efectivamente una marisma que trabó y enrareció los debates, hasta que paulatinamente una certidumbre y unos acuerdos tácitos al principio, y expresos después, marcaron la necesidad de abocarse a la resolución de la temática desde otros ángulos.

El factor central del “desbloqueo” radicó en la determinación de avanzar en la consideración “académica” del tema, dejando de lado los aspectos vinculados al ejercicio profesional, naturalmente ajeno a la potestades decisorias de la RME, tema que en todo caso, solamente podría dilucidarse en la más compleja y competitiva arena de los Grupos de Trabajo del Consejo del Mercado Común que encaraban, también muy complicadamente, el tema del comercio de servicios personales en la región.

El tema pudo considerarse saldado cuando en 1997, el Protocolo de Comercio de Servicios estatuyó en forma clara y precisa, el tratamiento “nacional”, es decir, en igualdad de condiciones, de los titulados de cualquier país del bloque, en lo referente a las condiciones extra académicas del ejercicio profesional. Esto posibilitó, casi inmediatamente, la apertura y consolidación del debate de lo que denominamos como el primer “anillo de incumbencias” del sector, es decir las estrictamente académicas – que en muchas disciplinas constituye casi el meollo del ejercicio profesional - mediante la discusión y aprobación del Protocolo de Admisión de Títulos de Grado para el Desarrollo de Actividades Académicas en las Universidades de la Región.

Desde luego, estos procesos no operaron linealmente y sin desacuerdos. Además, la falta de antecedentes en la literatura comparada y en las propias

Las acciones a encarar desde y hacia el espacio educativo enfatizaron fuertemente aquéllas tendientes a compatibilizar y construir instancias de equiparación de títulos y de carreras.

experiencias de otras realidades de integración, llevaron a la necesidad de comenzar desde un punto cercano a cero, y avanzar sobre el siempre difícil pero inevitable proceso de ensayo – error.

Es por ello, que se toman las salvaguardas de implantar el sistema a “título experimental” y mediante una fuerte restricción respecto del número de las carreras y los títulos involucrados. Estos aspectos, para nada menores, serán retomados y sus consecuencias analizadas en la parte final de este trabajo. Baste por ahora con enunciar que estos factores pueden ser considerados como los principales en la tarea de la “construcción” de la acreditación MERCOSUR como una realidad peculiar y compleja, cuya resolución e implementación, por los mismos factores que la hicieron posible, pueden generar - y con seguridad lo harán - serias dificultades a la hora de su efectiva puesta en práctica.

III. LA EVOLUCIÓN HACIA EL MECANISMO EXPERIMENTAL. LOS PRINCIPALES COMPROMISOS Y SU ARTICULACIÓN.

Como ya se señalara, la “construcción” del tema que nos ocupa requiere una mirada que permita rescatar y evaluar las formas y los ritmos que fue asumiendo todo el proceso. Consideramos que el análisis de los principales acuerdos y los documentos que los preanunciaron o resultaron de ellos, a partir de la lógica establecida en el apartado precedente, habrá de resultar la más adecuada para una mejor comprensión acabada del tema. En consecuencia, pasaremos a exponer los que a nuestro criterio son esos hitos centrales, en el continuo temporal que se presenta a continuación.

I. Ya en el Protocolo de Intenciones, que puede ser considerado como el acta de nacimiento del Sector Educativo del MERCOSUR, se destaca com apartado 5 de la declaración Inicial: “El propósito de favorecer la articulación, la equiparación y la convalidación de los estudios entre los diferentes sistemas educativos, en todos sus niveles y modalidades”.

En este aspecto, son particularmente relevantes los apartados 3.1. y 3.5., que rezan, respectivamente:

“Propiciar un conjunto de medidas que tiendan a superar las barreras jurídicas y administrativas, que permita la movilidad e intercambio de personas y bienes de las áreas científicas, técnicas y culturales”, y “Compatibilizar los perfiles para la formación de los recursos humanos de nivel superior (terciario y universitario) especialmente los contenidos de las disciplinas fundamentales en las áreas e intereses del MERCOSUR, posibilitando el establecimiento de mecanismos que faciliten la circulación de alumnos, docentes y profesionales en la región”.

II. Con estas intenciones, declaradas en Brasilia, en diciembre de 1991, se instituyó el Sector Educativo del MERCOSUR, que el 1º de junio de 1992 tiene su primera instancia de reunión formal, con la realización de Ia II RME (Acta 1/

92), que tiene como principal propósito la aprobación del primer “Plan Trienal para el Sector Educación en el contexto del MERCOSUR”.

Este documento, que sigue y profundiza los lineamientos y propósitos del “Protocolo de Intenciones” de 1991, especifica, en el Programa III, “Compatibilización y Armonización de los Sistemas Educativos”, el objetivo de “proponer mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilización de los sistemas educativos”.

Este enunciado se retoma en el numeral “d” de las “líneas de trabajo”, que especifica: “Crear mecanismos, coordinados con los Ministerios de Economía y Trabajo, que permitan el reconocimiento de estudios y homologación de títulos con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales de la región”.

Consecuentemente, entre las “Actividades” previstas, es posible destacar las señaladas como c.2; “Preparación de instrumentos y normas facilitadoras del proceso de integración”, y d.2; “Formulación de propuestas de flexibilización, acreditación y reconocimiento de estudios y títulos”.

Esto se enunciaba en junio de 1992, hace ya 12 años. Específicamente habíase estatuido la necesidad de avanzar en los temas de la acreditación y del reconocimiento de títulos y estudios como prioridad de la RME.

III. En esta línea, es posible encontrar, entre los “Acuerdos” logrados en la VI RME, transcurrida en Buenos Aires en agosto de 1994, el “reconocimiento de los avances efectuados por el Comité Coordinador Regional acerca de “el diseño de una metodología para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas en el ámbito de la Educación Superior, acordada en los términos del informe presentado por la Comisión Técnica Regional ad hoc” (Párrafo “b”).

IV. Como resultado de estos “avances” la IX RME, efectuada en Montevideo en noviembre de 1995, acuerda, entre otros temas, “Aprobar el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Post-grado entre los países del Mercosur” (Num. 1) y “Aprobar la versión revisada del Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la prosecución de Estudios de Post-grado en las Universidades de los Países del Mercosur suscrito en Asunción el día 5 de agosto de 1995” (Num. 5).

“Crear un grupo de trabajo de especialistas en evaluación y acreditación de la educación superior, de sus títulos de grado, con el cometido de elaborar una propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras, que permita facilitar el reconocimiento”.

En el primero de estos protocolos, el Artículo Primero enfatiza como uno de sus principales objetivos "El establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de los post-grados". Por el Artículo Segundo, se priorizan "Los esfuerzos de adaptación de programas de post grado ya existentes en la región, tendientes a una formación comparable o equivalente". Por su parte, el Artículo Tercero determina que "La programación general y el seguimiento de las acciones resultantes del presente protocolo estarán a cargo de una comisión técnica regional ad hoc de Post grado, integrada por representantes de los Estados Miembros." En el otro Protocolo, se destaca que: "Los estados Partes, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos universitarios de grado por las Universidades reconocidas de cada país, al sólo efecto de la prosecución de estudios de post grado". (Apartado I), y que. "Estos títulos de por sí no habilitarán para el ejercicio profesional" (Apartado Cuarto)

V. Siguiendo la tónica de profundización de los acuerdos referidos a la educación superior, y en particular a la temática vinculada con la acreditación y el reconocimiento de títulos y estudios, la XII RME realizada el 11 de junio de 1997 en Asunción, decide, entre otros importantes asuntos:

- 1: "Aprobar el Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur", y;
2. "Crear un grupo de trabajo de especialistas en evaluación y acreditación de la educación superior, de sus títulos de grado, con el cometido de elaborar una propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras, que permita facilitar el reconocimiento".

En este momento es posible advertir una inflexión decisiva en la consideración del tema, ya que en primer lugar, se hace lugar a una suerte de "convalidación restringida" a los títulos de grado de cualquiera de los países para el ejercicio de actividades de lo que podríamos denominar el "anillo académico" de las incumbencias profesionales de todas las disciplinas. Es un primer y significativo paso hacia la necesidad de considerar seria e inmediatamente el tema de la acreditación, lo que efectivamente, se determina en el apartado siguiente.

VI. Seguidamente, la XIII RME, transcurrida el 2 de diciembre de 1997 en Montevideo, volvió a urgir sobre el tema. En efecto, los Ministros acuerdan, entre otros ítems, los siguientes:

"Aprobar la recomendación de Criterios Generales para la Acreditación de Programas de Postgrado en los Países del Mercosur" (resultado concreto de la Comisión Técnica Regional de Postgrado, que contiene un glosario de términos y definiciones comunes acerca de las actividades de postgrado que se desarrollen a partir de ese momento en los países del Mercosur); y:

"Tomar conocimiento de los avances realizados por el grupo de Trabajo sobre Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y recomendar al Comité

Coordinador Regional que dé carácter prioritario al tema y que presente una propuesta de instrumentación operativa, con explicitación de metas y que contemple un régimen de transición, en la próxima Reunión de Ministros de Educación”.

VII. Finalmente, la XIV RME, realizada en Buenos aires el 19 de junio de 1998, junto a la aprobación del Plan Trienal del Sector Educativo del MERCOSUR 1998 – 2000, en el numeral 2º de los acuerdos alcanzados, decide “Aprobar el 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.” Seguidamente, el numeral 3º establece:”Agracecer al Grupo de Especialistas en Acreditación y Evaluación la formulación de la propuesta base del Mecanismo de Acreditación de Carreras aprobado en esta oportunidad, y dar continuidad a los trabajos de este Grupo a los fines de implementar el citado mecanismo y proponer un régimen complementario del mismo”.

IV. EL MECANISMO EXPERIMENTAL

IV.I. El Memorándum de Entendimiento

El 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, ha sido firmado por los Ministros de educación de los cuatro países del MERCOSUR, así como por sus colegas de Chile y Bolivia.

En el Documento, se enfatiza en primer lugar, la necesidad de mejorar la calidad de la educación como elemento sustantivo para la consolidación del proceso de integración; en segundo término, que el facilitamiento de la movilidad de las personas en el espacio intra - regional propenderá al estímulo de la calidad educativa al posibilitar una mejor comparación de los procesos de formación y la calidad académica; y finalmente, que un sistema de acreditación de carreras, como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado, facilitará el traslado de personas en el espacio intra - regional a la vez que favorecerá la comparabilidad de los procesos de formación y la calidad académica.

El documento, se articula a partir de cuatro capítulos, a saber: I): Principios Generales, II): Criterios para la determinación de las carreras, III): Procedimientos para la Acreditación, y IV): Alcances e Implicancias de la Acreditación.

Por el primero, se define a la acreditación como “el proceso mediante el cual se otorga validez pública, de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional”.

Se establece además, que la acreditación se basará en mecanismos de evaluación, los que deben permitir garantizar la debida formación de los titulados, así como que la implementación de tales mecanismos deberán respetar las respectivas legislaciones nacionales, así como la autonomía de las instituciones universitarias. Adicionalmente, se incorpora una cláusula restrictiva que establece que el mecanismo se aplicará únicamente a carreras determinadas por la RME, y que, desde luego, estén debidamente reconocidas y tengan egresados.

Una vez que la Agencia Nacional de Acreditación ha emitido su dictamen, elaborará una resolución que se notificará oficialmente a la institución a la que pertenece la carrera.

países que tienen sistemas al respecto; por un lado a la necesidad de que todo el proceso sea precedido por un informe institucional y de autoevaluación, preparados conforme a unas normas preestablecidas; y por otro, a que se aplique el sistema de evaluación por pares académicos. Concretamente, se especifica que “en el proceso de acreditación deberá requerirse la opinión de un Comité de Pares, el que deberá tener en cuenta los criterios y parámetros de calidad fijados. La composición del Comité de Pares para la evaluación de cada carrera deberá contemplar la participación de al menos un especialista de cada uno de los países del MERCOSUR”

Finalmente, además de fijarse el principio de la periodicidad de la acreditación, ya que la RME establecerá para cada carrera el lapso temporal de duración de la misma, a partir de las recomendaciones de las respectivas comisiones consultivas de expertos, se establece expresamente que “los efectos de la acreditación tendrán validez en todos los estados Partes”.

En el capítulo segundo, se estipula que el mecanismo se aplicará en forma experimental y gradual, “a carreras en que el título universitario o su equivalente legal sea requisito o condición para el ejercicio de la profesión”.

En el tercero, dedicado a los aspectos de procedimiento, se establece como principio que la acreditación será realizada por una Agencia Nacional de Acreditación (ANA, en adelante), que deberá cumplir al menos con los siguientes requisitos:

- a) Que sea una persona de derecho público, reconocida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en su país de origen.
- b) Que tenga carácter pluripersonal en su conformación.

c) Que su forma de integración garantice la idoneidad de sus miembros y la autonomía de sus decisiones.

d) Que sea designada por el Estado Parte al cual representa ante la RME.

Se establece además que la acreditación debe ser solicitada por la institución interesada y para una o varias de las carreras que integran su oferta académica, desde luego ateniéndose a las restricciones establecidas por la RME en términos de la "elegibilidad" de las carreras a ser consideradas por el Memorándum. Esta solicitud de acreditación será analizada por la ANA, que la otorgará o negará, basándose en los criterios y parámetros comunes, en el informe de autoevaluación, en la opinión del Comité de Pares (en adelante CP) y en el procedimiento de la propia Agencia.

Se afirma luego un precepto que puede ser de gran incidencia en las situaciones a presentarse a futuro, y que remiten a la "recurribilidad" de los actos de la ANA. Concretamente, se establece expresamente que la resolución denegatoria a la solicitud de acreditación no será recurrible, sin perjuicio del derecho de solicitar la impugnación de lo actuado a partir de los aspectos que en cada legislación nacional posibiliten los recursos de nulidad de los actos administrativos. Pero a la inversa, la resolución que otorgue la acreditación sí podrá ser impugnada, siempre que se alegue manifiesto incumplimiento de los procedimientos, criterios y parámetros establecidos, por quien tenga interés jurídico, correspondiendo a la RME resolver la cuestión sobre la base de dictamen emitido por una Comisión de Expertos convocada a tales efectos.

Adicionalmente, se establece que las resoluciones que otorguen la acreditación, deberán ser comunicadas a la RME; que el sistema de información y Comunicación del MERCOSUR educativo suministrará información sobre las Agencias Acreditadoras, los criterios de acreditación y las carreras acreditadas; y que dicha información, así como la publicidad de los dictámenes y resoluciones deberá referirse solamente a las carreras acreditadas (es decir, no se informará sobre las carreras e instituciones no acreditadas).³

Finalmente, la RME establece la "Reunión de las Agencias Nacionales de Acreditación", que deberá sesionar al menos una vez al año, con el objeto de "facilitar proyectos de monitoreo y de cooperación entre las Agencias Acreditadoras Nacionales".

Esta reunión de Agencias de Acreditación, implementará un procedimiento para evaluar el funcionamiento del presente Mecanismo, informando de sus resultados a la RME, quien por su parte, dispondrá las medidas necesarias para el funcionamiento del Mecanismo de Acreditación.

³ Nótese que este caso se convierte en el único en que una entidad que integra la estructura institucional prevista por el Tratado de Asunción, tiene y asume potestades "de alzada" en una cuestión que se genera en un ámbito nacional específico. El hecho es de gran significación, por los antecedentes que implica y por las potencialidades, tanto de conflicto como de consolidación del Sector que conlleva.

En lo que se refiere al alcance y las implicancias de la acreditación (capítulo IV), el Memorándum establece la obligatoriedad para los Estados Partes, a través de sus organismos correspondientes, del reconocimiento de los títulos de grado otorgados por las instituciones de educación superior cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme al presente Mecanismo, aclarándose a continuación que el reconocimiento académico “no conferirá de por sí el derecho al ejercicio de la profesión”.⁴

Finalmente, se establece una disposición que se aparta de los compromisos y criterios establecidos en anteriores protocolos, específicamente aquéllos que establecen condiciones y plazos para la consideración de un título de grado (cuatro años y 2700 horas, vigente tanto para la prosecución de estudios de postgrado como para el ejercicio de actividades académicas), estableciéndose específicamente que “a los efectos del presente Mecanismo de Acreditación, serán considerados títulos de grado universitario o equivalentes aquéllos reconocidos como tales por la normativa jurídica nacional de los estados Partes”.

Establecido lo anterior, los trabajos de las Comisiones Técnicas y del Grupo de Trabajo de Especialistas en Acreditación, fueron generando elementos que se plasmaron en un Anexo al Memorándum de Entendimiento, que ha sido incorporado al documento original por la RME de noviembre del 2000.

IV. II. El Anexo al Memorándum de Entendimiento

El Anexo, denominado “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR”, puede considerarse como una reglamentación de la operatoria general del Memorándum, a lo largo de 8 capítulos, a saber;

1. Presentación de la Solicitud de Acreditación.

Este apartado define las formas concretas de la operatoria de la solicitud así como su tratamiento por parte de las ANAs.

En lo substancial, se establece que las solicitudes de acreditación MERCOSUR efectuadas por las instituciones que lo deseen, deben hacerse ante la ANA correspondiente al país de origen de dicha institución, con copia a la Reunión de Agencias Acreditadoras y a la Secretaría Pro Témpore del Sector Educativo del MERCOSUR.

Recibida la solicitud y comprobado que la institución y la(s) carrera(s) cumple(n) con los requisitos establecidos, se iniciarán los procedimientos correspondientes, recomendándose la suscripción de un acuerdo formal median-

⁴ Nótese la tensión que denota esta afirmación expresa, con la consideración establecida en el Capítulo II, y que establece que el Mecanismo se aplicará a las carreras cuyo título sea requisito o condición para el ejercicio de la profesión.

te el cual, tanto la Institución solicitante como la ANA, aceptan los procedimientos de la acreditación. Dicho acuerdo deberá incluir el mecanismo de financiamiento del proceso de acreditación.

2. Estructura General del Informe de Autoevaluación.

En este caso, se define al Informe de Autoevaluación como “el resultado de un proceso mediante el cual la carrera o programa que busca la acreditación da cuenta del grado en que se ajusta a los criterios y parámetros de calidad establecidos y concordados para ella, así como de la forma en que cumple con sus propias metas y propósitos”.

Adicionalmente se establece que cada ANA deberá elaborar un Manual para la Autoevaluación, que incluya las pautas más precisas y concordantes con la cultura académica y las condiciones en que se desarrolla el proceso de acreditación en el país, definiéndose los siguientes principios generales:

- El Informe de Autoevaluación debe comparar el desempeño de la carrera con dos patrones que constituyen el marco fundamental de evaluación: sus propias metas y objetivos, y los criterios y parámetros establecidos para la carrera en el marco del MERCOSUR.

- Debe incorporar una adecuada combinación de elementos descriptivos y analíticos, incluyendo evidencia comprobable de las afirmaciones realizadas.

- Debe hacer referencia tanto a las fortalezas como a las debilidades, y en el caso de estas últimas, debe referir a sus causas y a las medidas que se propone adoptar para superarlas. Se establece además una estructura mínima del Informe, que debe contener al menos los capítulos siguientes:

- I. Marco de Referencia. En este caso se hace referencia a tres componentes:, a) el contexto institucional en que se ubica la carrera; b): el Proyecto Académico que persigue la unidad que ofrece la carrera, considerando esencialmente la naturaleza de la formación ofrecida y los resultados esperados, en términos del perfil de egreso deseado, y c): las condiciones en que se realiza el proceso de Enseñanza – Aprendizaje en la carrera, es decir, el perfil de los estudiantes, del plantel docente y de los recursos asignados para el aprendizaje y el desarrollo general del alumno.

- II. Evaluación del cumplimiento de los criterios. Se especifica en este capítulo que los responsables de la carrera deberán presentar su evaluación acerca del grado en que se cumplen los criterios establecidos y las metas y propósitos de la misma, incluyendo los elementos que permitan verificar sus afirmaciones. Adicionalmente, se especifica que el informe debe estructurarse sobre la base de los Criterios de Evaluación, respecto de los cuales deben señalarse las fortalezas y debilidades

identificadas así como las medidas propuestas para superar las deficiencias.

III. Anexos. Con el objeto de asegurar el respaldo documental y evitar un manejo engoroso de los contenidos, se aconseja que la mayor cantidad posible de los antecedentes de respaldo se proporcione en Anexos. Entre éstos, debe figurar el Informe institucional, y puede contemplar otros elementos, tales como: Información cuantitativa y cualitativa de respaldo; Reglamentos y otra documentación que a juicio de los informantes constituyan elementos de juicio necesarios, así como los convenios con otras instituciones o vínculos establecidos con el sector externo que sean pertinentes a la evaluación realizada, entre otros.

3. Registro de Evaluadores.

En este apartado, se establece que las Comisiones Consultivas (organismo del Mecanismo Experimental integrado por representantes de todos los países signatarios) propondrán las áreas en las que deben considerarse expertos para ser incluidos en un registro de evaluadores, el que deberá al menos considerar las siguientes categorías:

- Especialidades o ámbitos de formación, de acuerdo a lo propuesto por la respectiva Comisión consultiva.
- Países de origen, considerando al menos los seis países signatarios del Memorándum de Entendimiento.
- Expertos en gestión académica, no necesariamente ligados a la disciplina o profesión.
- Expertos provenientes del medio profesional, no necesariamente vinculados al sector académico.

Se establece explícitamente que el Registro será llevado por la Reunión de Agencias de Acreditación, que lo revisará periódicamente, considerando como un elemento de juicio central la evaluación del desempeño de quienes han participado en el proceso de acreditación, aunque el mismo estará disponible en cada una de las ANAs, para su consulta por parte de las instituciones de educación superior y para su utilización por parte de las Agencias. Nótese que en este caso la Reunión de Agencias de Acreditación pasa a asumir un rol de supranacionalidad en la determinación de los perfiles y los componentes concretos de los Comités de Pares que actuarán a escala nacional, lo que también es un factor notoriamente

te distinto al espíritu de no considerar instancias supranacionales vigente en el MERCOSUR, en general renuente a la determinación y menos al funcionamiento de tales espacios e instancias.

4. Constitución de los Comités de Pares.

En este apartado se establece que cada Agencia designa al Comité de Pares que entenderá en la acreditación de cada carrera, atendiendo a lo siguiente:

- El CP debe incluir no menos de dos representantes de estados partes o Asociados distintos al que pertenece la carrera evaluada.
- El CP debe estar conformado por no menos de tres integrantes.
- Los integrantes del CP extranjeros serán convocados por la Agencia de su país.
- Los miembros de los CP no podrán presentar conflictos de intereses con la institución y carrera evaluada (Por ejemplo, vinculación laboral o académica reciente, relaciones familiares cercanas con directivos o académicos de la unidad, así como cualquier otra que cada ANA establezca en forma explícita en sus disposiciones).
- Los integrantes del CP deberán haber aprobado el programa de entrenamiento establecido por la ANA o la Secretaría Pro Témpore del MERCOSUR. Excepcionalmente podrá prescindirse de este requisito, pero nunca en el caso del presidente del CP.
- Los miembros del CP son seleccionados del Registro de Evaluadores ya mencionado, deben estar disponibles durante la totalidad de la visita, así como ajustarse a las normas y procedimientos de cada ANA en lo que respecta a la confidencialidad de la información y los plazos y características de presentación de sus informes.

5. Operatoria de los Comités de Pares.

Una vez acordada la fecha de entrega del informe de autoevaluación, entre la Institución que solicita la acreditación y la ANA, ésta designa al CP y fija la fecha de la visita en un plazo no inferior a los 60 días contados desde la entrega del informe de autoevaluación, definiendo los plazos de que dispondrá cada institución para objetar - con fundamentos debidamente explicitados - a alguno de los integrantes del CP, en cuyo caso será reemplazado por otro par evaluador del registro ya citado.

La función del CP consiste fundamentalmente en:

- a) validar el informe de autoevaluación,
- b) evaluar el grado en que la carrera se ajusta a los criterios y parámetros establecidos,
- c) evaluar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos que se han definido.

El informe del CP deberá pronunciarse respecto de cada uno de los criterios establecidos por la ANA, y deberá asimismo establecer opinión clara y firme con relación al grado en que la carrera evaluada satisface las exigencias preestablecidas. En su análisis deberá considerar las metas y objetivos institucionales, así como la calidad del proceso de autoevaluación, a partir de las putas establecidas al respecto por la ANA. Finalmente, deberá establecer una recomendación a la ANA respecto del resultado global del proceso de acreditación.

Adicionalmente, se establece que cada ANA deberá enviar dicho informe a la institución en un plazo máximo de 15 días, a efectos de que ésta aclare o complete la información proporcionada, si lo considera necesario.

En todo caso, cada ANA debe elaborar una Guía de Procedimientos para la operatoria de los CP, la que debe estar en concordancia con las disposiciones que se incluyen en el Mecanismo Experimental y su Anexo.

6. Elementos de Juicio para las Agencias Nacionales de Acreditación

Para la formulación de los respectivos Dictámenes de Acreditación, las ANAs deberán tener en consideración los siguientes aspectos:

- Las conclusiones del Informe de Autoevaluación.
- La opinión del CP con relación al proceso de autoevaluación seguido por la carrera evaluada.
- La opinión del CP con relación a los criterios y parámetros de evaluación, y su recomendación en cuanto al resultado global del proceso de acreditación.
- El grado de cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.
- El resultado de otros procesos de acreditación, nacionales o extranjeros, a que se haya sometido la carrera.
- Otros antecedentes legales o reglamentarios propios de las disposiciones nacionales.

Sobre la base de estos elementos, considerados en profundidad, la Agencia deberá emitir un Dictamen, fundamentando explícitamente sus decisiones.

7. Posibles Dictámenes de las Agencias

Las ANAs podrán emitir tres tipos de dictámenes, a saber;

- a) En caso que la carrera cumpla satisfactoriamente con los criterios y parámetros, y con sus metas y objetivos, se declarará la carrera acreditada por el plazo en vigencia.
- b) En caso que la carrera no cumpla a satisfacción con algunos criterios, metas u objetivos, pero que cumpla satisfactoriamente con la mayoría de aquéllos esenciales, y presente en su informe de autoevaluación un plan razonable y realista para superar las deficiencias identificadas, la decisión sobre la acreditación se postergará por el lapso de un año, como máximo. La institución, en este plazo, debe presentar evidencia de que ha subsanado satisfactoriamente sus deficiencias, en cuyo caso se extenderá un certificado de acreditación por el plazo de vigencia. En caso contrario, se aplicará la disposición explicitada en el apartado siguiente.
- c) En caso que la carrera no cumpla satisfactoriamente con algunos de los criterios esenciales y no presente un plan de mejoramiento considerado aceptable, el dictamen será de no acreditación. La institución no podrá presentar nuevamente la misma carrera al proceso de acreditación hasta que transcurra un plazo de dos años, a partir de la fecha del dictamen.

Durante el período de vigencia de la acreditación, la institución deberá informar a la ANA cualquier cambio sustantivo en su organización o estructura relativa a los fines de la carrera acreditada.

8. Resultado final del proceso.

Una vez que la Agencia Nacional de Acreditación ha emitido su dictamen, elaborará una resolución que se notificará oficialmente a la institución a la que pertenece la carrera. En caso de dictamen favorable, deberá notificar también a la Secretaría Pro – Témpore y a las Agencias Nacionales de Acreditación, quienes mantendrán un registro actualizado con los resultados de los procesos de acreditación y procederán a integrar la información pertinente al Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR.

V. DESDE LA APROBACIÓN DEL MECANISMO HASTA NUESTROS DÍAS. LA HISTORIA RECENTE DE LA ACREDITACIÓN MERCOSUR.

V.I. La implementación de lo acordado.

Luego de alcanzados los acuerdos señalados en el capítulo anterior, cabe destacar que, en la XV RME, celebrada en Brasilia el 20 de noviembre de 1998, los Ministros, a partir de las recomendaciones que les fueron elevadas por las Comisiones Técnicas Regionales de Educación Superior y de Postgrado, así como el Grupo de Trabajo de Especialistas en Acreditación, resolvieron “determinar que el Mecanismo Experimental de Evaluación y Acreditación de Carreras de Grado se inicie por Medicina, Ingeniería y Agronomía”.

Adicionalmente, se aprobaba como Anexo, el “Compromiso de Brasilia” que definía las metas del Plan Trienal para el año 2000. En el Punto IV (Evaluación y Acreditación) de dicho documento, el tercer párrafo establecía con precisión la meta de “tener constituidas, en los países miembros, las Agencias Nacionales de Acreditación, que evaluarán, acreditarán y acompañarán carreras/programas de grado, en el marco del 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” .

Por su parte, se establecía a renglón seguido la meta de “Tener concluido el proceso de acreditación, con carácter experimental, de tres carreras seleccionadas, en el marco del Memorándum de Entendimiento en por lo menos dos de los países signatarios”.

Finalmente, se procuraba “Avanzar, con vistas a la implementación en cada país miembro y asociado, la organización de una Comisión Oficial de Evaluación, Acreditación y Acompañamiento de cursos/programas de postgrado, adoptando principios comunes para estas comisiones en lo que se refiere a criterios y procedimientos”.

Para establecer los criterios comunes con los que se realizaría la acreditación, se discutió y aprobó el Anexo al Memorándum expuesto en el capítulo anterior, creándose Comisiones Consultivas de Expertos (CC) para cada una de las tres carreras. Dichas Comisiones se integran por un máximo de tres miembros, representando a cada uno de los países signatarios.

Las tareas definidas y requeridas para estas CC consistieron substancialmente en el asesoramiento al CCR y a la RME en la construcción de las dimensiones, componentes, criterios e indicadores necesarios para la determinación de estándares comunes para la acreditación.

Para una adecuada integración de tareas y responsabilidades, se constituyó el Grupo de Trabajo de Especialistas en Acreditación y Evaluación (GTEAE), que tiene por misión la homologación del trabajo de las CC, así como operar

como instancia "de alzada" a los efectos del establecimiento de pautas comunes para la acción en la materia.

Otro punto que debe ser destacado consiste en la resolución de la RME por la que las experiencias nacionales desarrolladas por las Agencias Nacionales de Acreditación se consideren como parte del Mecanismo Experimental.

II. Hacia la superación de la primera fase del Mecanismo Experimental.

Para que la letra de los acuerdos sobre acreditación puedan convertirse en realidad, entre otras cosas, se requiere la consolidación de los criterios comunes de cada carrera, permitiendo la definición de estándares básicos para el trabajo conjunto de las Agencias Nacionales de Acreditación, que tendrán a su cargo el desarrollo de la tarea, así como establecer los procedimientos comunes a seguir para la implementación.

En este sentido, durante 2001 se han realizado reuniones de las ANAs, las CC, el GTEAE y la CRC-ES, que han permitido una revisión completa de los documentos y tareas por realizar, así como elaborar una primera versión de los estándares de cada carrera y un sustantivo avance en el establecimiento de denominadores comunes de dimensiones, componentes, criterios e indicadores generales para las tres carreras.

En particular, se encomendó a los Coordinadores de las Comisiones Consultivas el reordenamiento final de los documentos de Criterios y Parámetros de Calidad de acuerdo a la nómina de Dimensiones y Componentes armonizados en estas reuniones, así como se encomendó al GT la revisión técnica final de los documentos de criterios.

También se acordó que el procedimiento de adecuación de los procesos nacionales de acreditación a los del MERCOSUR será definido con posterioridad al inicio de la aplicación del Mecanismo Experimental, a partir de agosto de 2002.

Todo el proceso reseñado permite visualizar el establecimiento de denominadores comunes de dimensiones, componentes, criterios e indicadores generales válidos para cualquier carrera universitaria, lo que permitirá la acreditación de otras carreras que puedan acordarse a futuro en el ámbito regional, así como también en el plano nacional.

Lo anterior, supone – y es firme intención de los integrantes de la reunión de ANAs - pasar a una segunda etapa, en la que se incorporen otras carreras y se avance en la transformación del Memorándum de Entendimiento en un Acuerdo de Acreditación de Carreras de Grado, que como todo protocolo, deberá ser firmado por los Ministros y ratificado por leyes de cada país.

De este modo, se pretende articular los procesos nacionales con los regionales, por lo menos en los países en que las ANAs están establecidas y funcionando (por el momento sólo con relación a sus obligaciones y mandatos específicos a escala nacional). En este sentido, se ha propuesto que las exigencias básicas definidas para los estándares a aprobarse para el MERCOSUR sean iguales o superiores a los establecidos para cada país. Así, se avanzaría en la tarea de poner en marcha el proceso de acreditación regional simultáneamente con el de la acreditación nacional -en cada país con carácter obligatorio - al mismo tiempo que se acredita voluntariamente para el MERCOSUR. Con esto, se procura lograr “un importante salto cualitativo para la calidad de la educación superior de nuestros países”.⁵

VI. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL MECANISMO Y LA PROBLEMÁTICA DE SU IMPLEMENTACIÓN.

En las páginas anteriores hemos podido visualizar, por lo menos someramente, el proceso de construcción y de consolidación de las instancias de “Acreditación MERCOSUR”, que con un ritmo creciente se ha desplegado durante la última década.

Si prestamos la debida atención, podremos ver que sin embargo, y aceptando que se han logrado avances sustantivos en la tarea, las metas previstas no se cumplen, por lo menos en los plazos establecidos. Ello nos lleva a una serie de consideraciones que guardan relación con las características de funcionamiento y relacionamiento del propio Sector Educativo del MERCOSUR con el resto del sistema institucional del bloque, así como a las desigualdades nacionales, todo lo que opera como una suma ponderada de factores de distorsión y que permiten poner en tela de juicio el logro de los objetivos perseguidos en los plazos y las formas convenidas por los actores participantes en las tareas desarrolladas.

El primer aspecto que queremos destacar remite a lo que podríamos denominar como situación de “autonomía relativa” del sector educativo, y que refiere a las relaciones sistémicas que en cada país se establecen entre los sistemas educativos y el resto del sistema social, y en particular, con las acciones, políticas y definiciones del aparato gubernamental.

En este caso, es notorio que mediante el expediente de “trasladar” al Sector la consideración de los temas problemáticos de las respectivas agendas nacionales - que si bien son comunes en la mayoría de los países signatarios, tienen diferencias relativas a tamaño, complejidad, posicionamiento de los actores y hasta de visibilidad política, gremial y social – se han pretendido resolver situaciones

⁵ Acta de la Reunión de Agencias de Acreditación. Junio de 2001, Santiago de Chile, Punto I. II.

específicas, todo lo cual viene a configurar una voluntad común del sector, que pretende, y está convencido, de la necesidad de "ir más lejos y más rápido" que otros ámbitos o sectores del Bloque.

Esta diferencia de enfoques, que muchas veces es reconocible a escala nacional entre el sector educativo y otros sectores con peso más decisivo en la determinación de las políticas económicas y sociales, y el hiato resultante de ello, genera justamente las asincronías entre lo deseado - aún lo explícitamente establecido - y lo efectivamente logrado.

En el terreno de la acreditación esto no constituye la excepción. Se asiste a un "alargamiento" de los plazos y a un corrimiento en las fechas ya establecidas por la RME para la entrada en vigencia de compromisos básicos. Ello se debe desde luego a múltiples factores. Indudablemente, las dificultades económicas y financieras sufridas sucesivamente por los socios principales y trasladadas luego, a veces con efectos tanto o más gravosos, a los más pequeños, hace que no se disponga de los recursos necesarios para la implantación de las ANAs en los países que no disponen aún de tales instancias.

Pero además, debe destacarse la existencia de grandes disparidades entre las situaciones que al respecto se verifican entre los países signatarios, en términos de las posibilidades de consolidación y legitimación de los espacios institucionales que puedan operar como Agencias Nacionales de Acreditación. Tales disparidades pueden constituirse en un factor enlentecedor de la voluntad de implementar efectivamente el Mecanismo en la Región, ya que a pesar de la manifiesta voluntad de avanzar al respecto; la alternativa cierta que se acrediten carreras con efectos académicos válidos para toda la región en otros países, y que ello no sucederá en el corto plazo en el propio, puede llevar a ciertos actores por lo menos a una "pérdida de entusiasmo" que seguramente se manifestará inicialmente mediante sucesivas demoras en los cumplimientos de plazos y compromisos acordados, y luego, tal vez a una oposición más específica a la operativa del Mecanismo, hasta que no se logre una equiparación de situaciones.

Pero además, existen toda otra serie de consideraciones que pueden hacerse, referidas básicamente a los problemas técnicos e institucionales del Mecanismo Experimental.

En efecto, además de la disparidad de situaciones nacionales, cabe recordar que el Mecanismo, en su forma actual, opera como un sistema de excepción, que ha insumido una enorme cantidad de tiempo y de esfuerzo para lograr acuerdos respecto de tres carreras o áreas del conocimiento, dejando fuera a todas las demás.

Esta situación, que no sería objetable en un contexto de experimentación, lo es sin duda al momento de expresar la voluntad de la generalización del proceso a todas las carreras, como se pretende, al vincular los procesos y las labores de las Acreditadoras Nacionales con las del Mercosur.

Todo el sistema de constitución de las CC, y los estudios y tareas de determinación de parámetros, perfiles y definiciones comunes, si bien ha generado logros, específicos para las respectivas carreras, y de tipo “macro” para la consideración general, no puede llevarnos a dejar de considerar que avanzar al mismo nivel de detalle en los aspectos específicos de cada carrera impartida en los países signatarios, implicaría un movimiento enorme de personas y de recursos.

Ello, desde luego podría subsanarse si fuera posible la explicitación de un cronograma que defina algún orden de tratamiento que pueda garantizar que en un plazo no demasiado prolongado, se tomarán en cuenta todas o por o menos la mayoría de las disciplinas que se dictan en los países signatarios.

Mientras esto no suceda, la gran mayoría de las carreras y disciplinas se encuentran exactamente en la misma situación que antes de suscribirse el Tratado de Asunción, es decir, se rigen por el sistema de Reválidas, que trata de igual manera a las carreras dictadas en los países signatarios que las de terceros países, más lejanos geográfica y culturalmente.

Esta diferencia de status entre las disciplinas fue el factor que originó la pretensión de que el Mecanismo Experimental fuera acompañado de un sistema complementario de Reválidas o de Convalidación, lo que luego no se consideró, al asumir los actores del Mecanismo la idea de su progresiva extensión, lo que como vimos, no ha sucedido.

La complejidad del tema se hace todavía mayor si se ingresa al análisis de los procesos de financiamiento de estas situaciones.

El mecanismo Experimental no ha definido ningún criterio de imputabilidad de los recursos necesarios para financiar los complejos procesos de acreditación MERCOSUR, pero la ingente tarea de compatibilizar información, definir estándares, validarlos y adoptarlos a partir de grupos de trabajo multinacionales, supuso que fueran los estados, directamente o por medio de sus instituciones educativas quienes hicieran el gasto de traslados, viáticos, etc.

Pero, si bien las Acreditadoras Nacionales existentes disponen de un presupuesto asignado para la realización de las tareas que les son prescriptas – sea este presupuesto suficiente o no – lo cierto es que no parece razonable el funcionamiento de un sistema basado en los Comité de Pares, muchos de ellos trasladados desde el exterior, funcionando y realizando tareas, pagados por el estado de origen de la institución solicitante. A la inversa, hacer recaer sobre la institución el costo del procedimiento, que es una alternativa también razonable, puede hacer que el mecanismo se corte por la parte más débil, ya que si bien no existen hasta el momento estudios de costos de estos procedimientos, todo parece indicar que solamente el funcionamiento del o los comités de pares, sus honorarios, viáticos, estadía, pasajes y el uso de materiales y equipos, deba suponer para una carrera de no demasiada complejidad una suma cercana a los

U\$S 20.000.⁶ Y eso, si existieran los mecanismos de soporte y las instituciones de Acreditación funcionando. ¿Están dispuestas las Universidades a asumir estos costos? Son temas todavía sin respuesta, pero que no pueden soslayarse.

Finalmente, existe otro conjunto de problemas que deben señalarse y que aluden a lo que podríamos llamar el aspecto de acatamiento de los eventuales dictámenes y de todo el mecanismo en su globalidad.

Los factores anteriores, u otros a ellos asociados, pueden hacer posible que, ante la emergencia del primer título/carrera acreditada, se interpongan recursos en las instancias nacionales de emisión de títulos de grado, por los cuales se pretenda considerar a todo el mecanismo experimental como estrictamente eso, un experimento que no obliga a su acatamiento.

De hecho, no es obligatorio en términos de la presentación de las instituciones ni las carreras, pero aquí hacemos referencia al acatamiento que un Estado Parte, o las instituciones de educación superior de un Estado Parte puedan hacer de un dictamen de acreditación, basándose en la legislación en vigencia en sus respectivos países, que les otorga determinadas potestades y determina exclusividades para la emisión de títulos de carreras de grado y de postgrado.

Mientras el Mecanismo no se convierta en un Protocolo, y éste sea aceptado como ley por los parlamentos de por lo menos dos de los países del Bloque, sus efectos carecerán de juridicidad, más allá de la legitimación académica y hasta de política institucional que pueda concedérsele.

Es perfectamente posible imaginar escenarios en que las corporaciones profesionales, muchas de las que además cogobiernan las instituciones de educación superior, interpongan recursos ante las instancias respectivas en cada país en los aspectos de lo contencioso – administrativo, a efectos que el dictamen de acreditación no sea equivalente al del título nacional, y menos aún sea considerado a los efectos de un eventual ejercicio profesional.

Al respecto, no debemos olvidar que el propio Memorándum establece explícitamente que la Acreditación no otorga de por sí el derecho al ejercicio profesional, y no se ha determinado luego ninguna instancia donde éste problema no menor pueda dilucidarse.

En el Protocolo de Comercio de Servicios se considerarán como en igualdad de condiciones a los títulos emitidos por los países signatarios a los efectos del ejercicio profesional, cuando ellos sean emitidos por una institución válida y reconocida por el país de origen, y convalidada en el de recibo. Para nada se

⁶ Estas cifras surgen de la consideración de los costos del sistema uruguayo de Acreditación Institucional (Autorización para Funcionar) de Universidades e Institutos Universitarios, así como el Reconocimiento del Carácter Universitario (acreditación académica) de títulos de grado y postgrado universitarios, en el Mecanismo que opera para la Educación Privada, y que son de cargo de las propias instituciones solicitantes, y son concordantes con las manejadas por la CONEAU de Argentina, en las evaluaciones de las universidades en que he tenido la oportunidad de participar -como Evaluador y Relator de los CP - en el período 1998 - 2000.

hace referencia al concepto y procedimiento de la acreditación, lo que posibilita otro argumento para eludir los efectos vinculantes entre la acreditación y las condiciones de ejercicio profesional.

En definitiva, el Mecanismo Experimental presenta problemas de viabilidad en el corto plazo debido a los factores globales que afectan la propia identidad y funcionamiento del bloque, notoriamente resentido desde fines del Siglo XX en sus aspectos fundamentales, el del comercio intra y extraregional.

Adicionalmente, adolece de la falta de acuerdos explícitos acerca de su progresiva “democratización” o en su defecto de la consideración de algún sistema complementario que pueda ser usado distinguiendo a las carreras y los títulos emitidos en y por los países de la región, de los de fuera de ella

Todo lo anterior nos hace ser cautos a la hora de establecer escenarios al respecto, ya que los espacios de incertidumbre no son pocos y parecen crecer al pasar el tiempo.

Pero, por otra parte, no puede dejar de considerarse el conjunto de aspectos positivos logrados a lo largo de todo este proceso. En otras palabras, si no fuera por la decisión de la RME, la voluntad de todos los actores del Sector Educativo y de los organismos e instancias que operan en la educación superior y en su acreditación, difícilmente hubiera sido posible lograr tal nivel de acuerdos operativos, conceptuales y filosóficos entre las instituciones de los seis países, que son a fin de cuentas quienes integraron las CC, el GETAES y la propia CTRES.

Estos acuerdos, aunque opacados por las dificultades señaladas, permiten sin embargo suponer escenarios alternativos, sobre todo si es posible desbloquear la problemática y generalizarla a toda la región e inclusive, internacionalizarla, a partir por ejemplo, de una consideración conjunta AL – UE, como es el propósito del Proyecto ACRO.

En otras palabras, los aspectos problemáticos que el sistema deposita en las ANAs – que no son sino “sucursales” del organismo supranacional Reunión de Agencias de Acreditación” - podrían minimizarse si se lograra efectivamente una instancia supranacional legítima, que asuma y profundice los acuerdos conceptuales y de procedimiento alcanzados.

Quedaría todavía por resolver la forma de integrar todas las disciplinas al Mecanismo. En tal sentido, acuerdos que propongan cronogramas de tratamiento de familias de disciplinas, podrían ir resolviendo el problema, que desde luego estarían influidos por la capacidad de “lobby” que las respectivas asociaciones profesionales pudieran hacer al respecto, para figurar o no, según el caso, en los primeros o los últimos lugares del cronograma de consideración.

Obviamente, siempre estará presente el problema del financiamiento, pero tal vez algunas agencias internacionales con mandato específico sobre el tema, podrían obtener recursos del sistema multilateral de crédito, para lograr “mon-

tar” una suerte de Agencia Supranacional de Acreditación, cuya labor se complementaría, en aspectos a ser especificados desde luego, con las tareas de las Agencias ya existentes y/o las que a futuro puedan crearse en los países que aún no las tienen. Ello resolvería los problemas emergentes de la desigualdad de situaciones entre países con y sin ANAs, lo que disminuiría sustantivamente los escollos que hemos enunciado: los económicos, y los institucionales – legales.

También sería posible considerar la alternativa de que instituciones y carreras de un país, pudieran recurrir a las ANAs de otro país signatario. Desde luego, este debiera estar explicitado en el respectivo Protocolo a ser considerado por los respectivos Parlamentos, tal vez como “cláusula transitoria”, es decir, estableciéndose que esa posibilidad únicamente podrá considerarse mientras el país de origen no disponga de la respectiva ANA en estado operativo. En este caso, además, debería explicitarse la relación entre el dictamen de la ANA del tercer país y la resolución final de Acreditación, que debiera ser en cualquier circunstancia emitida por el Estado de origen, tal vez mediante resolución de los propios Ministerios de Educación.

Apostando a la consolidación del Mecanismo, esta situación podría también derivarse a la RME, es decir que los dictámenes de cualquier ANA serían de recibo para una Resolución de la RME, vinculante para todos de los países signatarios. En este caso, podría recurrirse a la Reunión de Agencias de Acreditación, en un proceso que podría reconocer por lo menos tres momentos: i) una Recomendación de la ANA en cuestión a partir del tenor del informe del CP respectivo; ii) un Dictamen de la Reunión de las Agencias de Acreditación (que tienen representación de los seis países, aún de los que no tienen constituida formalmente su ANA), y iii) una Resolución de Validación del Dictamen de la Reunión de ANAs por parte de la RME.

Adicionalmente, o en paralelo, el tema podría – lo que constituye una alternativa difícilmente deseñable - ser objeto de una consideración multilateral, entre regiones y/o bloques regionales, por ejemplo entre la UE y AL, mediante la cual, podrían considerarse acreditadas (con efectos académicos y profesionales que deberían determinarse en ambas regiones) las carreras y/o disciplinas que se atengán a criterios y procedimientos comúnmente acordados, previéndose algunas instancias de control y de verificación recíprocas.

Las alternativas son, desde luego, variadas, y las enunciadas no las agotan, pero a nuestro criterio, estos son los principales factores a tener en cuenta y

Todo lo anterior nos hace ser cautos a la hora de establecer escenarios al respecto, ya que los espacios de incertidumbre no son pocos y parecen crecer al pasar el tiempo.

eventualmente a profundizar, para lograr avances más significativos y consistentes en la temática que nos ocupa.

VII. Bibliografía

- BRUNNER, J.J. "Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias". En UNESCO, "Análisis de Prospectivas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2001.
- CAMACHO MONGE, D "Los sesgos en los procesos de evaluación y acreditación". Art. Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. N° 92-93, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, Proyecto "Acreditación y Reconocimientos Oficiales entre universidades del MERCOSUR y la UE (ACRO)", Bruselas, enero de 2002
- DE TARSO SANTOS, P. "*Educar para la integración*". Art. en "MERCOSUR, la dimensión cultural de la integración ". Ed. Biblos. Buenos Aires, 1997.
- DURHAM, E. R. y SAMPAIO, H. (Orgs.) "O Ensino Superior em Transformação". NUPES – Universidade de São Paulo – CEBRAP. 2001.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. "La Acreditación Universitaria en la Argentina". Proyecto ALFA – ACRO. Buenos Aires, junio de 2002
- FENÁNDEZ LAMARRA, N. "Los procesos de Evaluación y Acreditación Universitaria en América Latina. La experiencia del MERCOSUR. Madrid, febrero de 2003.
- GARCÍA GUADILLA, C. "Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina". Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- LEMAITRE, M. J. "Aseguramiento de la calidad en tiempos de cambio: la experiencia de Chile". CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002
- LÉMEZ, R. "Educación e integración: desafíos y perspectivas del MERCOSUR". Art. en Revista de Educación. N° 7. MEC. Montevideo, diciembre de 1997.
- LÉMEZ, R. "La construcción y aplicación del Mecanismo de Acreditación MERCOSUR: fortalezas y debilidades". Proyecto ALFA-ACRO, Montevideo, junio de 2002
- MARTÍN, M. y ROUHIAINEN, P. "Estudios de caso sobre acreditación en Colombia, Hungría, India, Filipinas y Estados Unidos: tan similares pero tan diferentes". CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. MERCOSUR, Sector Educativo, Documentos Oficiales. Dirección Nacional de Cooperación e Integración Educativa Internacional, Buenos Aires, 1999.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Educación en el MERCOSUR. Dirección de Educación, Montevideo, agosto de 2000

MORA, J-G. “La evaluación y la acreditación de programas académicos en España y en la Unión Europea”. CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002

PEÑA, F. ”Requerimientos que la integración regional plantea en materia de educación superior e integración: una visión estratégica desde la perspectiva Latinoamericana”. CEFIR, Montevideo, 1997.

PIÑÓN, F. *“Educación y procesos de integración, el caso del MERCOSUR”*. Art. en “MERCOSUR, la dimensión cultural de la integración”. Ed. Biblos. Buenos Aires, 1997.

REVELO REVELO, J. “Sistemas y organismos de evaluación y acreditación de la educación superior en Iberoamérica.” CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002

UNESCO. “Análisis de Prospectivas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. UNESCO. Santiago de Chile, 2001.