

## Capítulo II

# EL MECANISMO EXPERIMENTAL DE ACREDITACIÓN DEL MERCOSUR + BOLIVIA Y CHILE (MEXA):

La evaluación y acreditación de la educación superior como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional en bloques regionales

Adolfo Stubrin

### I. Presentación

Este capítulo contiene información y comentarios sobre el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Educativo + Bolivia y Chile (MEXA). En primer término, describe en qué consiste, cómo fue su desarrollo y cuáles sus logros. Después, proporciona reflexiones testimoniales y de opinión sobre algunos detalles significativos de su proceso de construcción en el contexto internacional: la libre movilidad de profesionales como motivación inicial; la creación de Agencias Nacionales de Acreditación como tarea coincidente; la compatibilidad de los diferentes objetivos nacionales respecto de la actividad regional; la construcción de un concepto regional de calidad en varias disciplinas académicas y profesionales; el modo de organizar la participación de las instituciones en el proceso de acreditación; el método de trabajo de los comités de pares, y la coordinación entre las acreditaciones nacionales y las regionales de las mismas carreras. Por último, el texto sugiere propuestas preliminares en torno a la prosecución del MEXA-MERCOSUR + Bolivia y Chile y a la evaluación y acreditación en América Latina.

### II. Reseña

El Tratado de Asunción de 1991, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, fundó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), un acuerdo para la integración económica entre los cuatro países. En 1996, mediante un protocolo adicional, Chile se adhirió como "asociado", al igual que Bolivia en 1998, Perú en 2003 y Venezuela en 2004.

La educación fue desde un principio uno de los temas “no económicos” de la agenda del grupo internacional. La Reunión de Ministros de Educación fue inaugurada también en 1991. Los cuatro miembros plenos, más Bolivia y Chile, integraron el MERCOSUR Educativo con igualdad de derechos y responsabilidades. Varias Comisiones Regionales Coordinadoras definieron las políticas del grupo y aconsejaron a los ministros algunas medidas en ciertas áreas como la educación básica y las tecnologías. Para la educación superior, se creó una comisión especial.

En 1998 el MERCOSUR Educativo, a través de la XIV Reunión de Ministros de Educación, realizada en Buenos Aires, suscribió un Memorando de Entendimiento en el que se contemplaba la realización de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA) que empezaría por tres disciplinas profesionales: Agronomía, Ingeniería y Medicina.

Con ese objetivo se constituyeron Comisiones Consultivas de Expertos (CCE) integradas por tres especialistas de alto nivel de los seis países para cada una de las disciplinas. Uno de los expertos representaba a las asociaciones profesionales, mientras que los otros dos provenían de las universidades, tanto públicas como privadas. En forma paralela, un grupo de trabajo constituido por especialistas en evaluación y acreditación universitaria, tomó a su cargo la función de homogeneizar los estudios de las comisiones consultivas. Ambos equipos debían redactar y elaborar las normas de calidad que servirían como referencia para la evaluación en el MEXA.

La Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) fue concebida como una instancia regional en la que coincidieran las oficinas creadas en cada país para la ejecución de la función técnica de evaluación y acreditación universitaria. Al principio tres de los seis países carecían de una agencia nacional organizada.

En 2000, las Comisiones Consultivas habían aportado documentación preliminar sobre las normas de calidad MERCOSUR. La necesidad de explorar el terreno, validando la legibilidad de las normas por parte de las instituciones y las comunidades universitarias, hizo aconsejable realizar una prueba preliminar. Se llevó a cabo trabajo de campo en universidades de los seis países a fin

de probar la viabilidad del procedimiento, todavía sin la participación de las Agencias Nacionales de Acreditación.

En 2001, los informes del trabajo preliminar y la participación progresiva de Agencias Nacionales de Acreditación permitieron una transferencia de las normas de calidad, que habían sido construidas por los expertos en las comisiones consultivas, a las instancias encargadas de su aplicación. La Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC) dispuso un formato común para las tres especialidades académicas mencionadas, éstas quedaron expresadas en el documento “Dimensiones, componentes, criterios e indicadores”. A su vez, se aprobaron los formularios para el vaciado de la información y manuales para la autoevaluación de las instituciones y la de los pares externos.

La fase preparatoria incluyó acuerdos en torno a recomendaciones operativas sobre el orden y la sincronización del trabajo de campo en los seis países, hasta la convocatoria formal al MEXA por parte de la Reunión de Ministros de Educación, realizada el 14 de junio de 2002, en Buenos Aires. En ella se introdujeron modificaciones al Memorando de Entendimiento y se aprobó la documentación técnica necesaria. Quedó claro que mientras durara la fase experimental; la acreditación no surtiría efectos sobre el desempeño profesional de los graduados, aunque tendría valor académico para ellos y, desde luego, para las instituciones.

Al principio, sólo tres países contaban con agencias nacionales: Brasil (Conselho Nacional de Credenciamento, 1970); Argentina (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 1996) y Chile (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 1999). Paraguay creó y puso en marcha la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en 2003, mientras que Bolivia dictó la Ley 3009, el 24 de marzo de 2005, aprobando la creación del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES). Los países que carecían de una asociación específica podían recurrir, en forma temporal, a comisiones *ad hoc* creadas por su ministerio de educación, o vincularse por convenio con la agencia de un país miembro que cooperara en la operación.

La estrategia a implementar incluía una secuencia entre las tres carreras mencionadas, de modo que el esfuerzo estuvo orientado, en primer término,

a la acreditación de Agronomía, luego a la de Ingeniería, con cinco especialidades, y finalmente a la de Medicina. El cronograma tentativo preveía que las actividades culminarían en el primer semestre del 2004. El personal académico seleccionado debía ser entrenado en el dominio de las normas MERCOSUR a través de talleres formativos de carácter nacional a cargo de cada agencia, y uno internacional realizado por el grupo. El Taller de Formación de Pares de Agronomía tuvo lugar en Curitiba, Brasil, en septiembre de 2003, con la participación de 60 especialistas de los seis países. Las carreras seleccionadas para el mecanismo fueron 20: 5 por Argentina, 5 por Bolivia, 3 por Brasil, 5 por Chile, 1 por Paraguay y 1 por Uruguay. En ese proceso de acreditación dos carreras resultaron con postergación del dictamen por un año y, luego de transcurrido ese plazo, fueron acreditadas. Una tercera carrera no fue acreditada.

El Taller de Formación de Pares de Ingeniería tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en septiembre de 2004, con la participación de 58 especialistas de los seis países. Se seleccionaron 26 carreras: 6 de Argentina, 7 de Bolivia, 3 de Brasil, 4 de Chile, 3 de Paraguay y 3 de Uruguay. Las evaluaciones externas ya fueron realizadas y sus resultados están en proceso.

El Taller de Formación de Pares de Medicina tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, en agosto de 2005, con la participación de 60 especialistas de los seis países. Se seleccionaron 17 carreras: 3 de Argentina, 6 de Bolivia, 3 de Brasil, 2 de Chile, 2 de Paraguay y 1 de Uruguay. Fueron realizadas las evaluaciones externas en 5 de los 6 países, y los dictámenes están en proceso de elaboración.

El MEXA se perfila como el programa más avanzado de los que iniciaron en el marco del capítulo sobre Educación Superior del Memorando de Entendimiento del MERCOSUR Educativo, y el que logró crear una nueva función de carácter regional en los seis sistemas nacionales de educación superior. El conocimiento mutuo entre las comunidades académicas nacionales de las tres disciplinas, la capacitación de personal experto de alto nivel, la creación y consolidación cooperativa de varias agencias nacionales de evaluación y acreditación y un sello de calidad académica administrado con estricto apego a normas construidas en la propia región, de acuerdo con procedimientos y prácticas con aceptación internacional, constituyen un legado cultural y político positivo que permite

alentar expectativas sobre la ampliación y profundización de los procesos de cooperación horizontal e integración en América Latina.

### III. Reflexiones

#### Primera

La libre movilidad de profesionales entre los países del área de integración fue un motivo fundamental en la gestación del MEXA-MERCOSUR. Los directivos de asociaciones profesionales de nivel nacional y sus redes o confederaciones regionales supusieron que la acreditación por parte del grupo internacional iba a facilitar el reconocimiento de los títulos por parte de los países participantes. Sin embargo, los diplomas académicos reconocidos por los gobiernos implican la habilitación para el ejercicio de las profesiones respectivas. La obtención del reconocimiento estatal en otro país es un trámite administrativo y académico arduo e inseguro.

Por otro lado, el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO de 1973 es la regulación jurídica multilateral vigente, pero no resulta efectiva para garantizar la fluidez de la circulación. La adopción por parte de una buena cantidad de países latinoamericanos de la acreditación de los programas académicos, estrategia que supone una validación colectiva de cuantos diplomas expida una casa de estudios en una disciplina durante su periodo de vigencia, ha generado una novedad importante en la organización de los sistemas académicos que despierta expectativas en los grupos interesados en extender el ámbito territorial del valor de las titulaciones.

El MERCOSUR encuentra que si un asunto en principio privativo de su área de intercambio de servicios (de hecho allí está siendo también considerado) fuera abordado por su área educacional y regulado mediante protocolos específicos podrá resolver las trabas no arancelarias que obstaculizan el traslado a través de las fronteras. Sin embargo, la realidad actual, cuando está próxima la culminación del proceso de prueba, obliga a un pronóstico más cauteloso. La pequeña escala de los logros alcanzados y el tiempo invertido evidencian que la construcción, mediante la lógica académica, de una confianza recíproca entre los países es mucho más trabajosa de lo que se suponía.

Desde la perspectiva universitaria, la experiencia es muy alentadora porque la acreditación regional de carreras implica un ejercicio intenso de cooperación internacional cuyos efectos podrían redundar en beneficios para el desarrollo de los países más rezagados y en la gestación de una corriente constante de cooperación científica y profesional. La cooperación es un potente factor de integración cultural con importancia económica indirecta que permite la apertura de enlaces más simétricos con otras regiones y países, en particular los que se encuentran a la vanguardia del conocimiento.

#### Segunda

La creación de las Agencias Nacionales de Acreditación fue discutida desde un comienzo por el MERCOSUR Educativo. Inicialmente se había ideado constituir una agencia internacional, pero la escasa institucionalización que hasta el presente caracteriza al MERCOSUR hizo poco aconsejable persistir en esa vía. Por otra parte, los posibles aportes de la evaluación y acreditación a la educación superior dependían del involucramiento de cada uno de los países. Resultaba ilusorio esperar que la cooperación internacional fuera por sí misma un vector de modernización efectiva de los sistemas nacionales. Eso indicaba la experiencia de los países con mayor peso mientras que en los más pequeños la presencia de un factor externo podía apoyar a la introducción de nuevas instituciones y prácticas.

Debido a ello, el acuerdo logrado en el Memorando de Entendimiento, que hizo posible el lanzamiento de la iniciativa, reconoció que las evaluaciones y los dictámenes posteriores debían ser administrados por las Agencias Nacionales de Acreditación, que cada país se comprometía a constituir y que funcionarían por cuenta del grupo internacional. Esa resolución concilió los objetivos de la actividad internacional con las necesidades y aspiraciones del desarrollo institucional propio de cada país.

Las instituciones ya creadas o en proceso son polivalentes, como lo son también aquellas que están siendo concebidas o ya se encuentran en funcionamiento en Europa. A diferencia de éstas, las agencias de acreditación de programas académicos en los Estados Unidos fueron fundadas y actúan bajo el patrocinio de las asociaciones nacionales de organismos profesionales de una especialidad determinada, a la que se dedican con exclusividad. Ejercen una articulación

natural entre la esfera académica y la esfera profesional de cada disciplina, ya que fueron creadas para eso. Si bien tienen características comunes, sus reglas, métodos y cultura son distintos y las diferencian entre sí.

En América Latina el Estado tiene la responsabilidad exclusiva sobre el valor de los títulos. En aquellas profesiones que comprometen el interés público y frente al crecimiento acelerado del número de instituciones, de sedes académicas, programas y alumnos, la crisis de credibilidad sobre los diplomas exige una actividad estatal de nuevo tipo.

Si la política de evaluación y acreditación es la respuesta a esta problemática, entonces su importación a nuestros países implicará una evolución desde el carácter privado/corporativo de las agencias norteamericanas hacia el público/estatal de las agencias sudamericanas. Por consiguiente, el cambio de contexto supone que crear tantas agencias como profesiones existan tiene altos costos y muchas dificultades, mientras que instaurar una agencia para todas las profesiones/disciplinas que lo requieran es más conveniente, aunque implica un serio desafío técnico y político. Si bien la economía operativa aconseja la nada fácil tarea de establecer métodos, reglas y una cultura orgánica adaptable a varias disciplinas/profesiones, no es menos cierto que estas entidades polivalentes deben suscitar confianza en las múltiples comunidades académicas, cuyos programas evalúan, y en sus respectivas corporaciones, en la medida en que influirán sobre su futura configuración. Más aún, la evaluación y acreditación de carreras no sólo afecta la composición y formación de los gremios profesionales, sino que releva a sus entidades representativas en Sudamérica del papel vigilante sobre la formación inicial que sus similares cumplen, a través de las agencias especializadas, en el sistema norteamericano.

El caso de México, que está en proceso de transición, permite completar esta taxonomía y entender sus implicaciones. La libre circulación de profesionales estuvo en el horizonte de las autoridades de Canadá, Estados Unidos y México cuando impulsaron las negociaciones de su tratado de integración, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte TLCAN. En aquel entonces, México experimentaba un crecimiento acelerado de su sistema universitario agravado por el efecto de las garantías constitucionales sobre la autonomía de las instituciones y los derechos de los particulares a crearlas. La consiguiente devaluación

ción de los diplomas fue un acicate para que se visualizara que la integración con sus vecinos del norte ofrecía una oportunidad para adoptar la evaluación y acreditación como un mecanismo nacional de garantía pública de calidad que permitiera equiparar los intercambios dentro del bloque. El gobierno mexicano impulsó la creación de agencias y, tal vez para sintonizar la misma frecuencia que sus socios, dispuso que éstas se constituyeran como fundaciones privadas, tantas como especialidades académicas se quisiera acreditar. A nivel nacional, la expansión de la acreditación de carreras en México no ha sido tan significativa como se esperaba. Respecto de la integración en el bloque del TLCAN, su importancia es todavía menor, en términos del reconocimiento que los 50 estados de la Unión Americana dan a los títulos mexicanos.

### Tercera

Es factible que en el futuro inmediato la diversidad de objetivos nacionales internos y externos en los procesos de acreditación regionales constituya una tensión sobre el MEXA. A fin de formular esta hipótesis, tenemos que enunciar los objetivos nacionales, empezando por los internos: a) el desarrollo de condiciones de calidad: políticas de fomento, inversión y cooperación para que la enseñanza, la investigación y la extensión se actualicen, intensifiquen y perfeccionen; b) el aseguramiento de la calidad: políticas de control, información al público y regulación para que las instituciones se hagan responsables de la autenticidad de sus ofertas; c) el mejoramiento de la calidad: políticas de estímulo, inversión y cooperación para que las comunidades académicas superen su desempeño en busca de la excelencia. Debemos aclarar que es difícil encontrar ejemplos de países interesados en uno solo de esos objetivos internos; en cambio, en casi todos los países el peso relativo que los gobiernos y los sistemas universitarios asignan a sus diversos fines es variable. La tensión entre objetivos internos múltiples, en consecuencia, no se traduce en una divergencia radical sino en la discrepancia entre las prioridades y los ritmos de las políticas.

La historia académica y profesional de cada uno de los países, la heterogeneidad interna de sus ofertas universitarias, la crisis en varios de ellos de las tradicionales universidades públicas y la impotencia estatal para regular con eficacia a los nuevos prestadores privados nacionales configuran un panorama dual en el que la evaluación y la acreditación son visualizadas como una respuesta, acaso providencial, para problemas diferentes.

En ciertos contextos, la evaluación y la acreditación son vistas como un respaldo para aumentar el estatus de la institución, el programa o el título y para facilitar nuevos vínculos con recursos académicos o científicos calificados o de excelencia; en otros casos, la acreditación se necesita para instaurar o restaurar un mecanismo nacional de garantía pública de la calidad. En algunos países, la acreditación ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de cerrar una brecha en el grado de desarrollo.

Si bien los objetivos externos de los países son menos nítidos, nos atrevemos a señalar la siguiente distinción: en el MERCOSUR Educativo, Brasil es el país que, por su envergadura y potencial, permite establecer un paralelo con los EUA en el TLCAN. En ese sentido, la repercusión interna del mecanismo dentro de la región es asimétrica: mientras que en los países pequeños recibe una gran atención y despierta expectativas amplias, en el país más grande del grupo es poco divulgado más allá del área gubernamental competente y de las instituciones participantes. En los primeros, es una estrategia troncal de control y organización así como de inserción regional; en el segundo, es una actividad periférica a la política educativa y es visto como un posible dispositivo de regulación de los flujos académicos y profesionales de los vecinos hacia su propio mercado.

Hay gobiernos para los cuales la acreditación MERCOSUR es sobre todo un factor de legitimidad para desarrollar, poner en práctica y controlar su sistema de educación superior; y gobiernos para los que es una estrategia de articulación internacional dentro y fuera del bloque de integración. Al respecto, algunos detalles del Memorando de Entendimiento, acordado siguiendo el común denominador de los intereses de sus signatarios, son reveladores. La acreditación MERCOSUR está vigente durante cinco años a partir del pronunciamiento de la agencia de evaluación, pero comprende sólo a los diplomas de los alumnos que se inscriban a partir del año del otorgamiento y realicen toda su trayectoria académica bajo las condiciones de calidad comprobadas. Las condiciones y requisitos exigidos deben ser verificados por los pares académicos en el momento de la visita y sólo si se reúne la "mayoría de los criterios esenciales" se admite un proceso de mejora. En este caso, el programa es suspendido por un año, y debe comprobar en una nueva evaluación que la marcha de sus planes le ha permitido alcanzar los estándares previstos.

Aunque la aplicación del dispositivo puede estimular y guiar a las comunidades académicas rezagadas, lo cierto es que carece de versatilidad porque no interactúa con los planes de desarrollo de éstas.

En Argentina, la CONEAU otorga una acreditación parcial con una duración de tres años a programas que, a pesar de no reunir los estándares exigidos en el momento de la evaluación, tienen procesos de desarrollo que, a juicio de los pares, pueden ser concluidos en un plazo razonable. Los programas que demuestran un pleno cumplimiento de las reglas de calidad reciben una acreditación plena de seis años.

#### Cuarta

La cuestión de los criterios de calidad dio lugar a una experiencia muy interesante: al principio, las Comisiones Consultivas de las tres disciplinas trabajaron sobre la base de adaptar modelos conocidos de normas de calidad y procedimientos de acreditación. Como ya se mencionó en páginas anteriores, la principal fuente de inspiración fueron las agencias norteamericanas. Por consiguiente, los proyectos de normas de calidad acordados por los expertos de los seis países tenían como referencia documentos con estándares y procedimientos de aplicación cuya lógica interna y repercusión sobre la función de las Agencias Nacionales de Acreditación eran distintas. Al mismo tiempo los expertos ofrecieron su conocimiento de la historia y de la situación de las disciplinas en sus países respectivos e hicieron las traducciones terminológicas indispensables para llegar a acuerdos de aceptable eficacia comunicativa, empleando en forma indistinta los dos idiomas del grupo, tal como está convenido en el MERCOSUR.

Cuando las Agencias Nacionales de Acreditación fueron convocadas para diseñar la implementación del Mecanismo, los informes de las Comisiones Consultivas fueron revisados por la Comisión Regional Coordinadora.

En la reunión de Porto Alegre, de 2002 el MERCOSUR Educativo resolvió instruir a las Comisiones Consultivas para que reformularan sus informes, sobre la base de la experiencia adquirida en el ensayo preliminar y tomando en cuenta una serie de indicaciones sobre la organización de sus contenidos, el empleo de parámetros cuantitativos y la adaptación a una guía de autoevaluación y a una guía de pares que sería común a las tres especialidades académicas.

De esa manera, el MEXA, fue dotado de los instrumentos de evaluación aprobados en la Reunión de Fortaleza de 2003. Estos instrumentos contenían: a) normas de calidad redactadas de acuerdo con un plan de exposición con cuatro apartados: dimensiones, criterios, componentes e indicadores; b) un formulario institucional para sistematizar la información sobre la universidad a la que pertenece el programa y una guía de autoevaluación con rubros para presentar la información y las opiniones sobre el desempeño y la situación de la carrera; c) una guía de evaluación por pares que instruye sobre la organización del trabajo de los paneles de expertos, incluida la visita y la elaboración del dictamen sobre la acreditación.

Las Agencias Nacionales de Acreditación realizaron las evaluaciones de las tres disciplinas con un bajo costo de adaptación mutua, aumentando la viabilidad de todo el proyecto. A la vez, las decisiones sustantivas sobre las exigencias de calidad estuvieron determinadas por la esfera política del grupo y, en una sana división de competencias, no son función ni responsabilidad directa de las agencias que asumen la misión de aplicarlas. Esas normas de calidad fueron concebidas y expresadas con entera libertad por representantes de las comunidades de especialistas de los seis países, son precisas, pero a la vez amplias y neutrales respecto de opciones curriculares y pedagógicas presentes en las tradiciones particulares.

El concepto MERCOSUR de calidad, gracias a las pautas culturales compartidas entre los profesionales académicos de los seis países, pudo alcanzar una definición satisfactoria sin necesidad de homogeneizar los contenidos básicos y las cargas horarias de los planes de estudios o de sus ciclos. Si bien la estrategia de uniformar los planes de estudio puede ser elegida por la comunidad académica y las autoridades de cualquier país, resulta contraproducente en una experiencia de acercamiento e integración internacional. El MEXA ha demostrado que esta estrategia no es indispensable para garantizar juicios coherentes sobre calidad de carreras que tienen historias, orientaciones epistemológicas y prácticas distintas.

#### Quinta

El tema de la libre concurrencia de las instituciones a la acreditación regional desató un debate que puso de manifiesto los estilos nacionales de trabajo. En

Los países en los que la acreditación es voluntaria y no cuenta con un régimen legal específico, la tarea de las agencias se orienta a facilitar la participación de instituciones con carreras de distintas disciplinas de acuerdo con el interés que en éstas se vaya despertando. La oportunidad de los ejercicios evaluativos no es determinada por la oferta manejada por la agencia sino por la demanda de las universidades. La agencia está disponible en todo momento para dar respuesta a quienes la soliciten en cualquier zona, disciplina o tipo de institución. Procede con flexibilidad: hace un convenio particular, pide la información necesaria, convoca a los pares, los instruye y organiza y, realiza la visita. Los juicios evaluativos son obtenidos siguiendo procesos separados.

En cambio, en los países que tienen una legislación que establece la acreditación de un número acotado de disciplinas profesionales, éstas suelen ser llamadas en forma concertada a cumplir con la evaluación. Las instituciones pueden optar entre una presentación adelantada de carácter voluntario, pero no pueden sobrepasar la fecha límite establecida. Por lo tanto, el proceso es colectivo y alcanza una cobertura considerable del campo. Los pares convocados son numerosos e implican una movilización académica de cierta envergadura, ya que las visitas se realizan de manera simultánea. La capacidad operativa de la agencia se concentra en una o en pocas disciplinas hasta culminar las evaluaciones correspondientes y después inicia otras labores. Esta forma de trabajo permite que la evaluación sea permanente.

Una de las alternativas manejadas en el MERCOSUR Educativo durante el extenso periodo preparatorio consistió en abrir la oportunidad de presentarse a todas las instituciones que cuenten con carreras de las tres disciplinas en los seis países y acudir allí donde se genere la demanda.

La ventaja de este enfoque es la libertad con que todos los interesados podrán participar de la experiencia. El riesgo es que los efectos serán disparejos entre disciplinas o países y que las propias instituciones de toda la región sentirán el peso, y al mismo tiempo, la tentación de obtener el nuevo sello de calidad, sin considerar la preparación necesaria.

Otra alternativa, consiste en ordenar una secuencia entre las tres disciplinas, asegurar una escala reducida de carreras para controlar la calidad de los

procesos, prever que universidades de todos los países participen de manera equitativa y también que pares de las seis naciones tengan la oportunidad de desempeñarse en la evaluación de carreras en los países vecinos.

La ventaja es que la relación de las Agencias Nacionales de Acreditación con la comunidad académica internacional de una disciplina será priorizada hasta publicarse la evaluación de esa carrera en los seis países. Luego, podrá capitalizarse la experiencia, hacer las correcciones y volcarse hacia la segunda, y luego la tercera, conforme un cronograma. El inconveniente que se debe sortear es que, tienen que establecerse restricciones al número de carreras por país, plazos estrictos de inscripción, entrega de los informes y realización de las visitas y que dos de las comunidades disciplinares tienen que esperar su turno.

Lo cierto es que el MEXA-MERCOSUR optó por la segunda alternativa y los resultados fueron satisfactorios, aunque por razones logísticas, de capacidad operativa y de retrasos derivados de la realidad institucional de los países (cambios de gobierno o procesos de inestabilidad política) el cronograma tentativo adoptado al principio fue extendiéndose más de lo calculado.

#### Sexta

La cuestión de los comités de pares y su método de trabajo es central porque es el eslabón del que depende la legitimidad de todo el proceso de acreditación y en el cual se elabora no sólo un veredicto sobre la calidad sino el discurso que contendrá un nuevo conocimiento educacional. Los debates en el Mercosur Educativo abarcaron el papel de los pares en diversos momentos.

El Memorando de Entendimiento dispuso que los pares fueran seleccionados por cada Agencia Nacional de Acreditación entre especialistas propios conforme dos perfiles principales: académico y profesional. En la práctica el sesgo de la actividad se orientó a un casi nulo reclutamiento de pares con perfil profesional puro.

Al modo libre de organizar las evaluaciones, expuesto anteriormente, le es inherente un trabajo particular separado de las instituciones evaluadas y de los comités de pares, coordinados por el personal de la agencia.

En el modo organizado las convocatorias para acreditación congregan a instituciones y a pares a concentrar sus actividades en un periodo acotado. Las instituciones participan colectivamente en un acontecimiento relevante para la disciplina y para cada una de ellas. El elevado número de pares y su intensa movilización implican el estrechamiento de relaciones interpersonales que, coordinadas por el personal de la agencia, arrojan como resultado un diagnóstico o, cuando menos, un cuadro de situación sobre la enseñanza de la profesión en el país o en la región.

Las autoevaluaciones y evaluaciones externas con las que las comunidades disciplinares aplican las normas e instrumentos de calidad académica no son investigaciones formales de ciencia social pero sí aportan un conocimiento sobre la realidad educacional de gran importancia para los propios actores, para el público y, por qué no, para el sistema de decisión política.

En ese sentido, las acreditaciones podrían asimilarse a mediciones orientadas a establecer de manera cuantitativa si las carreras llenan o no ciertos requisitos en una lista de chequeo que incluye un alto número de normas clasificadas en algunos ejes, o bien podrían encarar una decisión sobre la calidad académica de una carrera mediante una aproximación cualitativa que interprete con enfoque contextualizado y holístico tanto los datos sobre la realidad del programa como las opiniones de su comunidad académica y los contraste no sólo con las reglas exigibles, sino con perfiles o modelos ideales de carreras deseables que interrelacionan todos esos requisitos a través de las partes o dimensiones coherentes que constituyen la realidad vivida por una institución universitaria.

La conclusión acerca de la conformidad con los estándares así considerados es un juicio de los pares, avalado por la Agencia, que no sólo concede o niega la acreditación sino que establece un nuevo punto de partida, un conocimiento válido porque pone en común el sentido especializado de la comunidad académica y lo proyecta sobre la realidad particular de un programa académico determinado.

El texto del dictamen surge de la elaboración compartida por todo el grupo. No hay alguien que redacta y otros que revisan y avalan, sino una construcción colegiada en la cual la complementariedad de los perfiles de los integrantes,

según trayectoria, nacionalidad y área de especialización, ofrece un valioso cruce de perspectivas.

Cuando la operación se realiza sobre una cantidad de programas en forma simultánea con la participación de un buen número de académicos avezados bajo la coordinación de una agencia competente se abre la posibilidad de construir el conocimiento a través de la comparación entre casos, el cotejo entre criterios de apreciación y la coordinación para la coherencia general de los juicios particulares.

Ese monitoreo sobre la consistencia con la que equipos separados de expertos aplican a realidades diversas las mismas normas abstractas es una herramienta que potencia los controles cruzados, los aprendizajes recíprocos y resulta, eso creemos, en una mayor equidad y precisión de las resoluciones. Ese plus puede alcanzarse sólo mediante lo que designamos como el modo organizado de llevar adelante las acreditaciones mediante convocatorias colectivas.

En una experiencia internacional como MEXA-MERCOSUR la diversidad es de rango mayor, los instrumentos para hacer homogéneo el currículo están descartados, porque no sería viable ni aconsejable un acuerdo al respecto entre diversos países, y en consecuencia el rédito adicional del enfoque interpretativo se acentúa en proporción al nivel, diversidad de experiencias y número del personal de pares, a la amplitud e intensidad de las autoevaluaciones y al acierto con que los estándares de calidad fueron construidos en representación de los ideales de buen desempeño y superación académica de esas mismas comunidades.

Claro que el modo organizado entraña el riesgo de difundir el efecto de los errores, si alguna distorsión se filtrara en el procedimiento. Pero el rigor y la profesionalidad con que se afronta la actividad pueden evitarlo y la amplia publicidad de todos sus pasos y resultados hacer sonar la alerta, si fuera necesario.

#### Séptima

La cuestión de la duplicación de esfuerzos entre la acreditación nacional y la regional ha sido un problema contemplado en la programación de actividades del MEXA-MERCOSUR. Por cierto la organización del MEXA se extendió por varios años hasta entrar a terreno. La estrategia de implementación en pequeña

escala y abordando las disciplinas una tras otra contribuyó a posponer los plazos. Al principio la acreditación de carreras era una novedad en la región. Sin embargo la política educacional y la legislación de diversos países venían propiciándola desde los primeros años de la década de los noventa, al igual que las reformas nacionales financiadas con préstamos del Banco Mundial.

Por lo tanto, la instauración nacional de la acreditación de carreras y la experiencia regional se biñrcaron, lo cual amenazó con exigir un doble esfuerzo de autoevaluación en las instituciones y de evaluaciones externas por parte de las agencias. A la vez, creó el peligro de que los pronunciamientos del orden interno y el internacional no fueran coordinados y produjeran conflictos o aun escándalos por inconsistencia.

Los países más demorados en materia de constitución de su Agencia Nacional de Acreditación, redacción de sus propias normas de calidad o iniciación de sus propias acreditaciones no tenían mayores problemas porque para ellos el MEXA-MERCOSUR era la puerta de entrada en la actividad. Para las naciones con una experiencia propia más dinámica era necesario asegurarse que no hubiera brechas significativas entre el modelo ideal contemplado en las normas nacionales y en las internacionales. También que los procedimientos fueran parecidos y que hubiera un aprovechamiento recíproco, según el cual la actividad desplegada para la acreditación nacional pudiera ser reutilizada en la regional y viceversa. La posición de las Agencias Nacionales de Acreditación como órganos de aplicación de ambos procesos hizo posible que se minimizaran los riesgos, facilitando que quedaran si no fusionados por lo menos articulados.

En Argentina, por ejemplo, cuando una acreditación nacional se realiza en primer lugar, como ocurrió con Medicina e Ingeniería, las carreras con acreditación plena (seis años) son las preferidas para participar de la instancia regional.

La recopilación de información y las opiniones de autoevaluación que se realizaron para el proceso nacional son recuperadas en la mayor medida posible y las resoluciones nacionales, que son públicas, sirven de antecedente a la labor del comité internacional.

Cuando la acreditación MEXA-MERCOSUR precede a la nacional, como ocurrió con Agronomía, la recopilación de información y la autoevaluación son guiadas

por la agencia conforme el estilo habitual en el país, más exigente que el regional, y las resoluciones de evaluación externa son tomadas en cuenta como punto de partida por los comités de pares de la posterior acreditación nacional. La visita no vuelve a realizarse y el dictamen nacional procede por homologación del realizado en el MEXA-MERCOSUR, complementándolo con los juicios necesarios sobre aspectos curriculares que son considerados sólo en la acreditación nacional. Hasta el presente no han existido situaciones contradictorias.

Pares internacionales son invitados como observadores a las evaluaciones externas, tanto a las visitas como a las reuniones de consistencia en las que los comités coordinan sus criterios, antes de dar redacción definitiva a sus dictámenes. Por su parte, en la confección de los listados de pares argentinos en el MEXA-MERCOSUR son considerados con preferencia quienes ya tienen experiencia en la acreditación nacional.

La capacitación de pares MERCOSUR en dos niveles es una fortaleza del MEXA. Las agencias asumen el deber de realizar un taller nacional de capacitación para un número suficiente de pares de cada disciplina que lo representen en las evaluaciones de todos los países hermanos. Allí los pares son entrenados en un manejo pormenorizado de las normas de calidad y los procedimientos MERCOSUR. Luego se realiza, con carácter presencial, un taller regional en el que los pares ya capacitados por las Agencia Nacionales conviven durante tres días, aprenden la realidad de la enseñanza de la especialidad en los otros cinco países y participan en ejercicios de simulación de evaluaciones en grupos internacionales. Esa puesta en situación es considerada fundamental para garantizar que los comités se desempeñen con sensibilidad y respeto tanto por la diversidad de realidades nacionales que deberán interpretar cuanto de formación entre colegas, estén prevenidos frente a eventuales equívocos de lenguaje y se predispongan a la construcción de un concepto de calidad que dé bases a la cooperación, el desarrollo equitativo de todos los países y la integración regional.

#### IV. Perspectivas

Hasta hace pocos años una de las áreas de la realidad nacional que se consideraba fuera de determinaciones externas era la de los sistemas nacionales de educación superior. En la actualidad gracias a la internacionalización múltiples

influencias gravitan sobre estos sistemas. Entre las diversas corrientes que pueden identificarse en el mundo internacionalizado distinguimos tres vertientes: (a) las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que por su carácter instrumental serían parte importante en cualquier orientación que prevaleciera para dar curso a los acontecimientos; (b) el comercio mundial, con proveedores y consumidores concurrendo a los mercados y las elites globales, grupos sociales con intereses y modos de producir que prescindien de las naciones-estado y sus fronteras; y, por otra parte, (c) la comunidad académica que reconstruye en condiciones de modernidad avanzada su cosmopolitismo originario, las políticas públicas de los Estados y su orden jurídico, la cooperación internacional y los organismos multilaterales, embriones de un derecho internacional que balbucea un incipiente orden público regional y global.

Los horizontes que abre la internacionalización son de incertidumbre, poseen una carga de ambivalencia y hasta de contradicción. Pero también hacen vislumbrar lo inexorable. Es una convicción ampliamente establecida entre los dirigentes del mundo universitario en Latinoamérica que la insistencia en políticas de educación superior fronteras adentro es hoy anacrónica e inviable.

La evaluación y la acreditación son procedimientos que en América Latina vienen siendo adoptados por la mayoría de los Estados para reforzar y modernizar sus respectivos mecanismos de garantía pública de la calidad. Prometen en ese sentido una combinación gananciosa con la fórmula tradicional de autorización y reconocimiento de las titulaciones para la validez nacional de los diplomas, como función clásica de nuestros Ministerios de educación.

Por eso la adaptación de la evaluación y acreditación desde el contexto espacio temporal en que fue inventada (Norteamérica en el tránsito del siglo XIX al XX) viene introduciéndole a su nueva especie latinoamericana rasgos originales y funciones novedosas.

La evaluación y acreditación se han hecho presentes de repente en casi todos los países de la región: en algunos son empleadas para el mejoramiento de la calidad y la articulación internacional de las universidades y sus carreras; en otras son concebidas como procedimientos que resguardan la calidad frente al

peligro de procesos de crecimiento frenético de la oferta; también hay países en los cuales se les imagina como un vector para ayudar al desarrollo académico compensando rezagos o corrigiendo inadecuaciones de una parte o de toda la oferta nacional.

En países, con historias políticas accidentadas y desequilibrios internos, como bien puede ser Argentina, la evaluación y acreditación son vistas, según las situaciones y los grupos de interés bajo alguna de las anteriores tres facetas de manera que, como un caleidoscopio, todas están presentes en el panorama político educacional.

Otro elemento infalible en todas las situaciones es que la evaluación y acreditación son consideradas siempre como una bisagra que conecta con la internacionalización. Ya sea para ejercer mejor el control estatal, para promover la excelencia académica, para fomentar una actualización que subsidie el atraso, o bien para cumplir con dos o más de esas funciones a la vez, la promesa de que la evaluación y acreditación confieren a la educación superior de los países la clave para una fluida interacción con la región y el mundo es una constante.

La 'historia natural' del MEXA-MERCOSUR es reveladora acerca de que la acreditación y la evaluación y el capítulo educacional del bloque regional de integración económica del cono sur de América experimentaron una afinidad electiva. La acreditación de carreras es una actividad en que los seis países diseñaron un proyecto de cooperación horizontal sin patrocinio de potencias extra regionales ni organismos internacionales y, no sin dificultades, lo están llevando a la práctica. De hecho, los sistemas de educación superior de los seis países, separados por falta de comunicación pero también por diferencias de configuración, trayectoria, envergadura y potencial encontraron en la evaluación y acreditación una estrategia de vinculación horizontal efectiva y tejieron una red de contactos y colaboración académica internacional fecunda en tres disciplinas/profesiones prioritarias para el desarrollo.

Los gobiernos de los seis países deben profundizar las conversaciones para extender y profundizar la experiencia. Las Agencias Nacionales de Acreditación en su doble función de administrar el MEXA-MERCOSUR y también las acredita-

ciones nacionales de cada país son órganos clave para acelerar intercambios y generar confianza mutua.

Si las Agencias Nacionales de Acreditación aquilatan un camino en común mediante el trabajo conjunto y la colaboración entre su personal directivo, técnico y de pares, la posibilidad de crear un sistema de reciprocidad automática entre las acreditaciones nacionales con participación internacional hasta hacerles alcanzar un valor regional, será cada vez mayor.

Esa puede ser una estrategia apta para que los seis países del MERCOSUR Educativo expandan el MEXA, eviten su reducción a la pequeña escala y generen un centro regional u oficina de registro de las resoluciones de acreditación con valor regional.

Tal curso de acción parece más promisorio que el de agregar nuevas carreras para reproducir en dosis reducidas el mecanismo experimental en otras disciplinas/profesiones.

El sistema de reciprocidad automática entre las Agencias Nacionales de Acreditación encierra, en comparación, un mayor potencial de cambio y las utilidades político-educacionales que proporcionaría beneficiarían a toda la región. Pero no podrá lograrlo en forma espontánea; requiere una cooperación sostenida hasta alcanzar la compatibilidad entre los criterios de calidad, las metodologías de evaluación y los plazos de vigencia de los dictámenes.

La coordinación con la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), organismo creado en 2002, en Buenos Aires, por la casi totalidad de las Agencias Nacionales de América Latina y España, a la que luego se sumaron Brasil y Portugal, será fundamental para servir de nexo, asesorar a los gobiernos y apoyar la reedición articulada de la acreditación internacional como la del MEXA-MERCOSUR a otras áreas de la macro región latinoamericana.

En todos los casos, la acreditación de carreras debe considerarse uno de los ejes del acercamiento entre países pero también tiene gran importancia su relación

con la evaluación externa periódica de instituciones, tenga o no como fin inmediato la acreditación institucional.

A su vez ALUEC, el núcleo de coordinación entre la educación superior europea y latinoamericana, uno de cuyos ejes de trabajo es la acreditación de carreras, puede servir de enlace con vistas a una reciprocidad de muy vastos alcances.

Por su parte, los procesos de intercambio estudiantil y docente que, siguiendo el camino de los sistemas de créditos educativos europeos (ECTS), se dedican al estudio comparado de las maneras de enseñar y aprender las disciplinas en los diferentes países, jugarán un papel convergente con las acreditaciones de carreras. Agregarán conocimiento útil para el aprendizaje institucional y el trazado de planes de mejora académica de alcance internacional, en la medida en que se desarrollen desde abajo hacia arriba, con respeto hacia la práctica en los diferentes contextos nacionales, aunque sin perjuicio de enfocar la mirada en la vanguardia del conocimiento avanzado.

Este abanico de niveles de cooperación internacional puede ser muy provechoso para poner bajo control la ambivalencia de la acreditación de carreras que es un instrumento también visualizado como apto para dar vía libre a las exportaciones lucrativas de servicios educacionales hacia regiones subdesarrolladas.

En ese sentido, para la región latinoamericana la nueva negociación y actualización del Convenio Regional UNESCO para el reconocimiento de títulos y estudios de educación superior debiera ser una prioridad política compartida. Los avances y posibilidades de la evaluación y acreditación pueden ser un nuevo y eficaz soporte que recree la capacidad reguladora del derecho internacional educacional de carácter regional y mundial y que, por su intermedio, coloque bajo garantía jurídica, interestatal y multilateral la actividad universitaria transnacional en sus incursiones en todos nuestros países.

#### Referencias

- Bizzozero, L. (2003), *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR*, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Caillon, A., Rodríguez, A., Filippa, A. (2004), *Convergencia de los procesos de acreditación nacionales y regionales*, Ponencia ante INQAAHE, Melbourne.
- Didou Aupetit, S. (2005), *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas*, México, DIE / CINVESTAV.
- García-Guadilla, C. (2002), *AGCS (GATS) Educación Superior y América Latina. Algunas ideas para contribuir a la discusión*. París, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela.
- Herino, J. P. (2005), *El futuro del mecanismo experimental de acreditación de carreras de grado universitario (MEXA) del MERCOSUR*, Buenos Aires, inédito.
- Lemez, R. (2004), *El 'Mecanismo de acreditación Mercosur', fortalezas y debilidades*, Ponencia del CLAEH al Congreso Internacional América Latina y Europa ante los procesos de convergencia de la educación superior, Buenos Aires.
- Nicoletti, R. (1999), *Identidad y futuro del MERCOSUR. Por una integración fundada en valores*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Stubrín, A. L. (2005), *Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la Educación Superior*, Ponencia al Seminario Internacional: "Las nuevas tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe" Buenos Aires, IESALC-UNESCO/CDNEAU.
- Yadarola, M. A. (2004), *Luces y sombras sobre la movilidad internacional de los ingenieros*, Buenos Aires, Academia de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires, mimeo.

## Capítulo III

# TUNING AMÉRICA LATINA: Una experiencia en ciernes

Eugenio Cetina Vadillo

### I. Introducción

La idea del proyecto TUNING América Latina nació durante la IV Reunión Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea América Latina y el Caribe realizada en la Ciudad de Córdoba, España, en octubre de 2002. Los representantes de América Latina, que habían sido invitados a la presentación de los resultados obtenidos por TUNING Europa, manifestaron su interés en implementar un proyecto similar. Debido a la creciente movilidad de los estudiantes de educación superior procedentes de América Latina hacia el exterior y a la gran circulación de recursos humanos altamente calificados en la región, problemas relacionados acerca de cómo agilizar procedimientos de reconocimiento de títulos y cómo garantizar la calidad de los servicios prestados por los profesionales a todos los usuarios, cobran importancia, independientemente de las diferencias entre los contextos regionales.

Resultaba indispensable reconocer que las condiciones de implementación de los desafíos atendidos respectivamente por TUNING Europa y por TUNING América Latina variaban considerablemente, determinando alcances, modos de funcionamiento y perfiles diferentes en ambos casos. Mientras en Europa, el "proyecto de Bolonia" constituía una referencia compartida a escala macro regional, en América Latina sólo se experimentaban diversas iniciativas destinadas a mejorar y poner en sintonía los sistemas de educación superior, a nivel sub regional<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "La pregunta que resta es: ¿qué aspectos son diferentes entre el proyecto que se desarrolla en Europa y esta propuesta de América Latina? Quizás lo más importante se encuentre en el momento p