

RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR

Daniela Perrotta

20 de junio de 2019

Introducción

El Mercado Común del Sur (Mercosur) adoptó el 17 de diciembre de 2018 por medio de la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) n° 7 el “Acuerdo sobre el Reconocimiento de Títulos de grado de educación superior en el Mercosur”, un paso importante para fortalecer la movilidad académica y profesional en la región. Este acuerdo es el resultado de más de dos décadas de integración educativa en el nivel superior, caracterizadas por la *gradualidad* de los instrumentos a adoptar, el *respeto* por los ordenamientos jurídicos y culturas políticas y académicas nacionales y el *pragmatismo* en la búsqueda de decisiones consensuadas para garantizar su implementación.

Este Acuerdo, además, genera un marco regulatorio regional para Sudamérica que excede a los cuatro Estados Parte del Mercosur porque se vincula directamente con la experiencia de reconocimiento de la calidad académica regional ya existente y suscrita por los Estados Asociados. Asimismo, su contribución a la go-

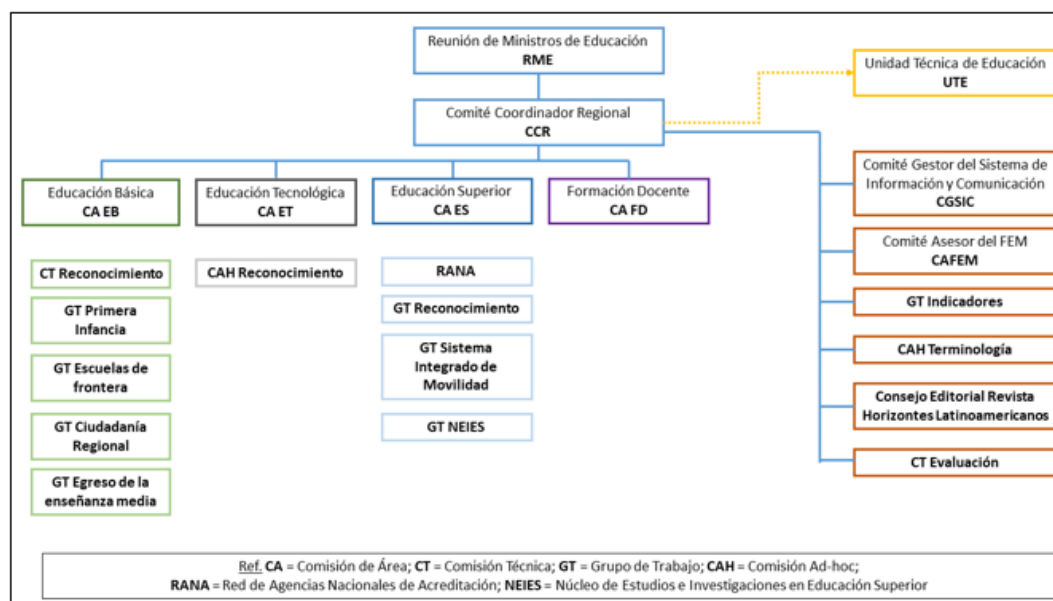
bernanza regional de la educación superior tiene un aspecto saliente: constituir un mojón en un acuerdo de títulos multilateral en la región. En efecto, con excepción del caso de Chile (por su carácter de regulación abierta también en el campo educativo), la experiencia previa del Convenio Andrés Bello y normativas para la región centroamericana, América Latina y el Caribe (ALC) es la única región mundial que no ha suscrito un acuerdo de reconocimiento de títulos asentado en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Los tres rasgos que se señalan como característicos del regionalismo regulatorio de la educación superior del Mercosur son, precisamente, los que obstaculizaban la negociación multilateral en el marco de la región ALC en la Unesco. Por este motivo, al haberse destrabado en el marco de los consensos alcanzados para adoptarlo, permiten retomar y reconstruir diálogos regionales, birregionales, interregionales y multilaterales para alcanzar un acuerdo global de reconocimiento.

El regionalismo regulatorio del Mercosur y la educación superior

El Mercosur cuenta con una agenda de trabajo para la integración educativa desde sus inicios en 1991: el Sector Educativo del Mercosur (SEM, en adelante) se aprobó ese mismo año¹ y comenzó a trabajar a partir de 1992. El SEM se organiza en cuatro áreas de trabajo: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente², que desarrollan sus tareas desde un nutrido entramado institucional (véase: Imagen 1) a partir de planes de trabajo plurianuales.

La Imagen 1 da cuenta de la complejidad y densidad institucional del SEM: se presentan las estructuras funcionales salientes, pero vale señalar que cada una de ellas tiene —en su interior— estructuras dependientes variadas (tanto permanentes como temporales) para encaminar las tareas asignadas. De manera sucinta, el SEM tiene como principal estructura autoritativa a la Reunión de Ministros de Educación (RME) ya que adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos.

Imagen 1. Estructura Institucional del SE



Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur /CMC/DEC. n° 18/2017

¹ Aprobado por la norma MERCOSUR/CMC/DEC. n° 7/91.

² La formación docente ingresa como área de trabajo en 2011 (con el plan de trabajo 2011-2015).

La RME es asistida por el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios políticos y técnicos nacionales con la tarea de elaborar proyectos, planes y actividades para establecer programas de integración y cooperación. Este Comité, a su vez, está asesorado por las cuatro Comisiones de Área (CA): Educación Básica (CA-EB), Educación Superior (CA-ES), Educación Tecnológica (CA-ET) y Formación Docente (CA-FD). Sus atribuciones consisten en proponer mecanismos para la implementación de los objetivos y lineamientos de acción definidos en los planes de acción para cada una de las áreas. Finalmente, existen instancias como los Grupos de Trabajo (GT), Comisiones Técnicas (CT) y Comisiones Ad Hoc (CAH) para desarrollar actividades permanentes o temporales en función de los objetivos del plan operativo. Toda la estructura funcional cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento, ya que colabora en la difusión del conocimiento, el intercambio de información y la utilización de tecnologías de comunicación social.

Al igual que la mayoría de las instituciones del Mercosur, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por parte de funcionarios y funcionarias nacionales, que desarrollan las

actividades en áreas de cooperación internacional o bien en las de competencia temática —como pueden ser la acreditación de carreras o la elaboración de estadísticas—. Esto significa que sus competencias no son exclusivas del Mercosur, sino que esta tarea de vinculación internacional-regional se incorpora a un conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia Pro Témpore, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de estas. Por último, esta modalidad implica que el funcionamiento del sector depende de las erogaciones de recursos del presupuesto de cada Ministerio. De manera reciente, el SEM cuenta con un Fondo Educativo del Mercosur (FEM) compuesto por aportes de los países que luego se distribuyen como recursos con base en proyectos. Desde el punto de vista de la intervención de actores no gubernamentales, el SEM no ha abierto canales para la participación de actores como sindicatos docentes, federaciones estudiantiles, universidades y/o redes universitarias, si bien existe un foro de organizaciones sociales (sin injerencia en la toma de decisiones) y, a raíz de peculiaridades del sistema de educación superior uruguayo, la Universidad de la República cuenta con participación y capacidad de toma de decisiones como par-

te sustantiva de la delegación nacional para los temas de la CA-ES.

Las metas del SEM se han mantenido —con poca variación— a lo largo del tiempo. El último plan de trabajo (2016-2020) expresa su objetivo en estos términos:

[El...] objetivo [es] conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del Mercosur, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con la finalidad de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (Mercosur/CMC/DEC. n° 21/17).

La meta, visión, objetivos estratégicos y sus correspondientes objetivos específicos y actividades están plasmados en los planes de trabajo, que canalizan a lo largo del tiempo diferentes proyectos de integración. Así, al analizar las finalidades hacia las que se orienta el ejercicio del poder político regional por medio de la puesta en marcha de políticas públicas regionales³, se observa la flexibi-

³ Se definen aquí como políticas públicas regionales “aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (es decir, en el marco del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no

lidad que ha tenido el Mercosur para generar iniciativas que acompañen sin tensionar tanto el modelo de regionalismo abierto inicial —basado en la centralidad de la liberalización comercial— como los lineamientos del regionalismo postliberal (Sanahuja, 2008) —caracterizado por la recuperación de la política y del papel de conducción de los Estados (sobre el mercado) de la integración, la incorporación de agendas positivas de integración y la preocupación por los aspectos de participación social y ciudadana, la reducción de asimetrías y la persecución de metas autonómicas y desarrollistas—.

Esta versatilidad del Mercosur, en general, y del SEM, en particular, explica el desarrollo de la agenda de integración educativa a lo largo del tiempo, especialmente desde la posibilidad de su creación en el marco de un proyecto regional adverso a la integración social, pasando por la

capacidad decisoria” (Perrotta, 2013). Al referirme al sistema de gobernanza de la región, la definición incorpora la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisorio y que, por otro, los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La alusión a la finalidad de la política regional, esto es, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto el poder político, se incorporan a las relaciones de poder que se establecen entre Estado, mercado y sociedad en los múltiples niveles de gobernanza (regional, nacional y local) y el consecuente reconocimiento de que incluso las decisiones en apariencia técnicas, cuentan con un componente político que le es inherente.

gravitación de la educación en el marco del regionalismo *post* y la actual resiliencia en una coyuntura *prima facie* adversa. La aparición temprana del SEM (respecto del surgimiento de variadas agendas sociales durante el inicio de la década de 2000) y la peculiaridad de su funcionamiento, explican en parte la construcción gradual —pero sostenida— de la integración en educación superior. Por la peculiaridad de su funcionamiento, me refiero puntualmente a que la agenda la desarrollan representantes gubernamentales que contaron con margen de maniobra para encaminar políticas gracias a la especificidad del campo temático profesional (de los Ministerios de Educación) y que consolidó un grupo de actores que permaneció al margen de discusiones regionales más tensas (como las que se desarrollaban en los órganos decisorios) y, por eso, no tuvo obstáculos significativos para implementar iniciativas. Sobre esta base, a partir de la asiduidad de los encuentros y la permanencia en los puestos técnicos de funcionarios y funcionarias de las delegaciones nacionales, se desarrolló un proceso de socialización regional que explica la continuidad de las líneas programáticas, aun con cambios de gobierno, y una construcción progresiva de políticas, planes e iniciativas. En el caso de la agenda de trabajo para la educación superior, a estas cuestiones se suma la conformación de comunidades epistémicas regionales y birregionales que nutrieron conceptual-

mente a las políticas desarrolladas: al menos es posible identificar, en el plano regional (mercosuriano y/o latinoamericano) dos comunidades, una vinculada a la difusión de ideas y propuestas de acreditación de titulaciones (que recupera visibilidad en la coyuntura actual) y otra comunidad vinculada con los lineamientos alcanzados en la Conferencia Regional para la Educación Superior (CRES) de América Latina y el Caribe de 2008 (Cartagena, Colombia), especialmente en lo que se refiere a la construcción del derecho a la educación superior, su concepción como bien público y social y la necesidad de que los Estados lo garanticen.

De esta manera, la construcción de políticas regionales para la educación superior en el Mercosur se cimentó en las rutinas de trabajo del SEM y su *pseudo*-encapsulamiento respecto de la dinámica general del devenir regional, la socialización de actores nacionales en el espacio regional y el sustento tanto ideacional como práctico (léase, de propuestas de políticas) de comunidades epistémicas. Así se configuró el regionalismo regulatorio de la educación superior en el Mercosur (Perrotta, 2014, 2016a, 2016b) con políticas para la acreditación de la calidad de carreras de grado, la movilidad académica y el reconocimiento de títulos. El énfasis en la regulación de estos tres temas no implica la falta de programas regionales en otros campos. En efecto, la creación del Núcleo de Estu-

dios e Investigaciones en Educación Superior (NEIES) y las actividades que este encamina, permiten fortalecer el espacio regional de la educación superior a partir de la construcción cognitiva de la región: esto es, el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación así como la circulación de ideas en torno a la ciudadanía y la identidad regional⁴.

Para comprender el acuerdo recientemente concertado de reconocimiento de títulos, es menester analizar la política regional de acreditación de la calidad de carreras de grado. Esto es así por una peculiaridad de esta región: el reconocimiento de títulos no implica el reconocimiento para el ejercicio profesional. El primero depende de las instituciones universitarias públicas, y el segundo de las diferentes asociaciones y colegios profesionales de cada país (o de nivel menor de ordenamiento, como provincias o estados). Esta separación entre las instituciones que certifican y/o habilitan, según el caso, el reco-

nocimiento de títulos y el del ejercicio profesional, se plasmó en el proceso de integración: el reconocimiento de titulaciones queda bajo la órbita del SEM mientras que el reconocimiento para el ejercicio profesional es competencia del Grupo de Servicios en el marco del Protocolo de Montevideo y el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporal (aprobado por la decisión Mercosur/CMC/DEC. n° 9/98), así como de los subgrupos de trabajo (SGT) del GMC competentes (como es el caso del SGT n° 11 Salud, en su subcomisión de desarrollo y ejercicio profesional). Por lo tanto, el acuerdo de reconocimiento de títulos no regula sobre el ejercicio de las profesiones, si bien contribuye a agilizar procedimientos en pos de lograr la movilidad laboral. Esta separación de actores e instituciones en cada uno de los dos ejes es central para comprender por qué, desde el SEM, se optó por un desarrollo gradual de la integración de la educación superior, caracterizado además por el pragmatismo en la toma de decisiones y el respeto a las normas nacionales y a las culturas universitarias. Así, la política regional de acreditación de la calidad de carreras de grado es la base sobre la cual se erige el actual acuerdo de reconocimiento de títulos.

La política regional de acreditación de la calidad de carreras de grado se inició con un pedido hacia el SEM del GMC, vinculado al objetivo mercosureño de alcanzar la movilidad de

⁴ No es tema de este análisis examinar el papel del NEIES para estimular la realización de proyectos de investigación conjuntos que pongan en discusión la función de la educación superior (de las diferentes formas en que esta se despliega) en el proceso de integración —ya que el diagnóstico de partida inicial visibiliza que la comunidad académica que estudia la educación superior no lo hace mediante la incorporación del análisis del regionalismo y la integración— mientras contribuyen a la cooperación entre instituciones. Tampoco se ahonda aquí en las acciones del SEM para conformar espacios de trabajo sobre “identidad y ciudadanía” regional.

personas en 1996, en línea con la meta, visión y acción del sector. En función de este objetivo se postuló que el paso previo para alcanzar la movilidad académica era acreditar regionalmente a las carreras de grado, lo que derivó en la elaboración de un “Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del Mercosur” (conocido como el Memorándum 1998). Este instrumento no se puso en marcha porque contenía dos cláusulas que lo impedían: la primera, influida por el proceso de Bolonia en la Unión Europea (UE), era que el dictamen de los pares evaluadores revestiría carácter vinculante si la decisión se tomaba de manera unánime. Por lo tanto, el mecanismo se convertía en una instancia de acreditación supranacional, por encima de las agencias nacionales de acreditación (ANA) —lo que era inviable entonces y lo es aún ahora—. La segunda, como se expuso, era que la acreditación de carreras no implicaría reconocimiento: tanto las instituciones de educación superior (especialmente las universidades públicas) como los colegios y asociaciones profesionales se opusieron al mecanismo ya que veían recortadas sus atribuciones (en materia de autonomía universitaria, así como de agencia habilitadora o matriculadora para regular profesiones).

Por lo tanto, se aprobó un nuevo Memorándum en 2002: el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del Mercosur, Bolivia y Chile (MEXA). El MEXA recoge los aprendizajes de la negociación previa: deja de lado los puntos de conflicto del Memorándum 1998 y se centra en realizar una prueba piloto (por eso se denomina “mecanismo experimental”) dirigida a acreditar, por un lado, la calidad académica regional y, por otro, a realizarlo focalizadamente —esto es, solo participarían tres carreras de grado (Agronomía, Ingenierías y Medicina) y se colocarían “cupos” por país, para evitar que las asimetrías estructurales de los sistemas se reprodujeran en el escenario regional—. La delimitación de la calidad académica regional se alcanzó en los grupos de trabajo disciplinares en los que participaron expertos (del campo académico y profesional) y referentes gubernamentales; el objetivo fue generar una definición de instrumentos para cada una de las tres carreras que se añadieran a los requisitos nacionales de acreditación ya que, en todo el proceso y hasta la fecha, el SEM se caracteriza —y, en especial, su área de trabajo para la educación superior— por el respeto a las normativas nacionales. En efecto, cuando se adoptó el MEXA, solamente Argentina y Chile contaban con una ANA y Brasil tenía organismos de competencia para la evaluación de la educación

superior capaces de implementar el Mecanismo, mientras que Bolivia, Paraguay y Uruguay no tenían instancia alguna para desarrollar estas tareas. En el marco del MEXA, Bolivia y Paraguay aprobaron sus leyes nacionales de creación de ANA como consecuencia de la política regional —es decir, en estos dos países es posible ver cambios internos a partir del regionalismo regulatorio—. El caso de Uruguay es de mayor complejidad porque la Universidad de La República (UdeLaR) se rige por sus propios estatutos y, al concentrar más del 80% de la matrícula superior del país, ha tenido capacidad de bloqueo parlamentario para la conformación de una ley de ANA (ya que esta agencia sería contraria al ejercicio de su autonomía).

El procedimiento del MEXA se asemeja a la política nacional de acreditación de Argentina, país que lideró el proceso. Estrictamente, también el MEXA es similar a la política chilena de acreditación, pero esta última no incorpora un elemento central de la política de acreditación argentina, la conducción del Estado: es gratuita (vinculada a la tradición de universidad pública) y focalizada en las carreras que se definan como de bien público. El liderazgo argentino se sustenta en ser el Estado Parte que contaba con experiencia en materia de acreditación (su ANA es de 1996) y que encaminó procesos de cooperación técnica y difundió el modelo nacional sobre el regional y el mer-

cosuriano a los Estados que no tenían ANA previamente al MEXA.

Con todo, el MEXA se centra en calidad académica, dejando de lado —respecto del pedido del GMC y el Memorándum de 1998— el reconocimiento de títulos y la acreditación “global o general” de carreras de grado. Se busca “dar fe” o certificar que un conjunto de carreras (de un conjunto de instituciones de educación superior), además de cumplimentar con los requisitos nacionales de acreditación y/o certificación, han pasado por una evaluación adicional que mide un criterio de calidad definido regionalmente. En la práctica, los resultados de acreditaciones positivas del MEXA crearon un “sello Mercosur” de calidad, con un valor simbólico considerable en un mercado de titulaciones regido por el prestigio institucional. Además, en tanto criterio selectivo, esta calidad regional se evaluó en un conjunto reducido de instituciones —ya que, de ser generalizado, perdería el estatus diferencial que buscó posicionar mejor regional e internacionalmente a las instituciones—, creando así un “club” de instituciones prestigiosas y reproduciendo las asimetrías internas en los países, así como las asimetrías regionales. La conformación del “sello Mercosur” de calidad académica es, entonces, un instrumento alcanzado por medio de la cooperación solidaria entre actores gubernamentales y de las instituciones de la educación superior en ejercicio de su auto-

nomía —ya que se separaron del modelo propuesto por delegaciones de la UE— pero que, al mismo tiempo, estimuló una mayor competencia interinstitucional y reforzó las desigualdades entre países e instituciones.

Tras la evaluación de la experiencia del MEXA, se pasó a la implementación de una política permanente de acreditación de la calidad regional a partir de 2008: el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados (ARCU-SUR). El ARCU-SUR ya no se preocupa centralmente por alcanzar el reconocimiento de títulos (como enunciaba el MEXA) y jerarquiza la acreditación regional, ampliando tanto las carreras a evaluar (se incorporan Arquitectura, Veterinaria, Enfermería y Odontología) como los socios participantes (a casi la totalidad de los Estados Asociados, especialmente a Colombia, Ecuador y Perú).

El reconocimiento de títulos pretendido bajo la ideación de la fase experimental del MEXA queda reducido programáticamente como la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, adiciona un objetivo vinculado a la necesidad de compatibilizar y/o armonizar parámetros para lograr una validez regional “con proyección extraregional”, es decir, con un mer-

cado internacional de titulaciones y, en especial, en vista de los acuerdos que el sector (y el Mercosur en general) firmaron con la UE. Las características centrales del MEXA se mantienen: se reconoce un criterio de calidad académica elaborado regionalmente; este proceso se suma a las instancias nacionales de acreditación y/o certificación, que fungen como pares evaluadores de los diferentes países que realizan la evaluación, y el resultado es un “sello Mercosur” de calidad que posiciona a las instituciones que participan del club (se sigue la lógica de cuotas por países como medida de control frente a la presencia abrumadora del sistema brasileño). La diferencia sustantiva es que las evaluaciones van acompañadas a los calendarios nacionales de acreditación para utilizar eficientemente los recursos (escasos), con la contracara de perder las instancias regionales de discusión en torno a los resultados del proceso.

Vale destacar que vinculado al MEXA, primero, y al ARCU-SUR, luego, el Mercosur elaboró su política inicial de movilidad académica regional. El programa conocido como “MARCA” se inició en 2004, como Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA, y se resignificó en 2008, como Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el Mercosur. La experiencia

de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen: comenzó con la movilidad estudiantil y siguió luego con la movilidad docente, siempre entre las carreras acreditadas.

A partir de las políticas de acreditación y movilidad —y en el marco de la búsqueda de cooperación interinstitucional— se desarrollaron otras experiencias sustantivas: el Programa de Intercambio Académico Universitario de Grado en Lengua Española y Portuguesa; los Programas de Asociación de Posgrado (Programa de Proyectos Conjuntos de Investigación y Programa de Asociación para el Fortalecimiento del Posgrado del Mercosur), y el Sistema de pasantías de intercambio regional (específico de la formación docente, que en algunos países es parte del sistema de educación superior universitaria). Estas acciones han contribuido a fomentar intercambios académicos de las instituciones de los países del Mercosur. Se trata de programas especiales que no tienen la ambición de universalizar la movilidad, ya que no se cuenta con recursos financieros para sostener un proceso de tal envergadura. En 2012 las acciones de movilidad se agruparon con la creación del Sistema de Movilidad Integrada del Mercosur (Simercosur)⁵, en un intento por mejorar la gestión de las movilidades y lograr ampliarlas

—ya que la conformación de un sistema integrado supone la creación de una unidad técnica de gestión para su implementación y monitoreo continuo, así como la búsqueda de fondos permanentes para encaminarlas—.

En paralelo al desarrollo de estas actividades, el SEM logró la aprobación de dos acuerdos para regular parcialmente el reconocimiento de titulaciones: primero, se aprobó en 1996 el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Estados Miembros del Mercosur (Mercosur/CMC/DEC. n° 08/96). Este instrumento fue gravitante para fortalecer la movilidad intrarregional, en especial en lo que refiere a realizar estudios de posgrado, ya que definió el reconocimiento automático de los títulos universitarios de grado de las instituciones de educación superior universitaria (que cuenten con reconocimiento oficial de cada país), sin necesidad de iniciar procedimientos de reválidas del nivel anterior (grado). En segundo lugar, en 1999, lo anterior se complementó con el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del Mercosur (Mercosur/CMC/DEC. n° 04/99): se habilitó el reconocimiento de títulos tanto de grado como de posgrado de instituciones y carreras que gocen de reconocimiento oficial y acreditación en sus países de origen para poder ejercer actividades de

⁵ Mercosur/CMC/DEC. n° 36/12.

formación e investigación en un tercer país.

Esta última norma viabilizó y mejoró los procedimientos de las actividades de cooperación entre instituciones de la región que ya estaban implementando programas conjuntos (bilaterales) de posgrado; además, se habían creado redes universitarias que precisaban de esta normativa (a título ilustrativo, las acciones de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo —AUGM— que, entre otras acciones, cuenta con programas de movilidad docente regional). Por supuesto, si bien la normativa regional es de carácter vinculante (por tratarse de acuerdos con estatus de tratado internacional entre las partes), se avizoraron problemas de implementación por desconocimiento de la misma por parte de los actores interesados y el no reconocimiento de parte de las instituciones universitarias. Estas, alegando el ejercicio de su autonomía, demandaban a nacionales de los países del Mercosur la reválida de sus titulaciones en instituciones de su país y así obstaculizaron procesos de integración universitaria. Por otro lado, si bien el acuerdo que regula títulos para el ejercicio de actividades académicas es válido y ha de aplicarse, en el caso de Brasil, por ejemplo, los profesores universitarios de instituciones federales se rigen por las normas del funcionamiento público federal. Entonces, han de revalidar sus títulos si estos naciona-

les de países del Mercosur trabajan en estas universidades.

En esta construcción gradual, pragmática y respetuosa de las políticas y de las culturas académicas nacionales, se sucedieron las negociaciones para alcanzar un acuerdo de reconocimiento de títulos en 2018. El proceso recogió los aprendizajes del recorrido regional de acreditación y se construyó desde esos acuerdos ya indiscutidos. El Acuerdo de 2018 reconoce, entonces, los títulos de las carreras ya acreditadas por el ARCU-SUR y cuentan con acreditación vigente. Por reconocimiento se entiende la validez oficial que otorgan por las instituciones competentes de una de las Partes a los títulos de grado de otra de las Partes, expedidos por instituciones de educación superior. El reconocimiento se implementará bajo un procedimiento simplificado de verificación documental, sin tener que desarrollar análisis específicos de evaluación académica y no se podrán exigir requisitos académicos adicionales. La letra del Acuerdo explicita que rige un criterio de reciprocidad que permite a los Estados del Mercosur aplicar el reconocimiento de manera gradual y establecer progresivamente a qué carreras del sistema ARCU-SUR se aplicará. Vale destacar que el reconocimiento de títulos de grado ha de generar los efectos que cada Estado confiere a sus propios títulos oficiales. Consecuentemente, esto implica que aquellos títulos vinculados al ejercicio de

profesiones reguladas deben cumplir los requisitos no académicos de las normas legales vigentes para cada profesión (esto es, lo que cada colegio y/o asociación profesional indique).

Se podría decir que el alcance de este Acuerdo es pequeño, respecto de la cantidad de titulaciones de todo el Mercosur (ya que los títulos no acreditados por ARCU-SUR siguen con la aplicación de la normativa vigente en cada país), pero implica un paso sustantivo en la construcción de confianza entre las instituciones de educación superior competentes en esta materia. En efecto, la construcción de confianza entre instituciones de educación superior así como entre agencias nacionales encargadas de acreditación, evaluación, certificación, reválidas y/o reconocimiento permite sentar las bases para impulsar acuerdos de este tipo en carreras y titulaciones no ARCU-SUR. La construcción de confianza en este tema tiene que ver con contar con rutinas e instrumentos de trabajo y gestión transparentes, ágiles y de calidad que puedan contrastarse para “dar fe” de que una institución en un país sigue criterios más o menos similares a los propios, capaz de generar una armonización y/u homologación de procesos *ad hoc* entre ambas.

Conclusiones

El caso del Mercosur permite constatar cómo es posible lograr regulaciones que mejoren, en este caso, las

condiciones de formación e investigación y tiendan a facilitar la movilidad de personas (tanto con fines académicos como profesionales). El entramado normativo que genera este espacio de regionalismo regulatorio en educación superior es ilustrativo de cómo un proceso de integración exclusivamente intergubernamental es capaz de avanzar en agendas positivas que modifican sustantivamente la vida de las personas y que, en este caso, permiten una vinculación con países y bloques extraregionales desde una posición común y autónoma. Han sido las ANA y los funcionarios nacionales de los Ministerios de Educación (o agencias equivalentes), socializados en el espacio regional mercosuriano, los que han podido generar acuerdos con impacto considerable a partir de políticas públicas regionales, y sortear los “cuellos de botella” comunes que se imputan al regionalismo sudamericano: excesivo intergubernamentalismo, concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales —y, dentro de estos, en las carteras que llevan las Relaciones Exteriores y la Economía—, falta de normatividad vinculante por problemas de internalización, entre otros.

Los tres elementos que caracterizan el desarrollo de la agenda regional en educación superior en los 27 años del Mercosur, en especial en las últimas dos décadas, son: *gradualidad* en el proceso de elaboración, implementación, evaluación y ampliación de

políticas regionales (léase, del MEXA al ARCU-SUR y de allí al Acuerdo de Reconocimiento de Títulos); *respeto* por las normas nacionales y tradiciones universitarias (basado en la cultura garantista de los sistemas educativos argentino y uruguayo, por un lado, y la búsqueda de la no imposición de políticas regionales sobre las políticas nacionales, por el otro), y *pragmatismo* para despejar los puntos de conflicto y concentrarse en la realización de acciones posibles (optando por acciones focalizadas más que de tipo universal).

Se trata de una agenda de regionalismo regulatorio que afecta la gobernanza de casi la totalidad de Sudamérica ya que, a excepción de Guyana y Surinam, todos los demás Estados participan de las iniciativas analizadas. Este mismo motivo explica por qué la agenda educativa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) no logró nunca establecerse, ya que no logró separarse de lo que acontecía en el Mercosur.

A modo de balance, en términos de potencialidades de la agenda, cabe destacar la necesidad de ampliar el proceso de incorporación de carreras de grado al ARCU-SUR. Las carreras (profesionales) que forman parte del sistema se han escogido progresivamente por sus impactos e importancia regional: se ha tendido a fortalecer las áreas que el Mercosur requería (Agronomía, por el perfil de

inserción exterior vinculada al agro-negocio; Ingeniería, vinculada a la mano de obra profesional para las empresas translatinas; Medicina, por la necesidad de contar con profesionales de la salud en algunos países —especialmente Brasil—; y así podría seguirse con las carreras que fueron incorporándose desde 2008). Hay un conjunto considerable de otras titulaciones que quedan por fuera del sistema; especialmente, las exactas y naturales no profesionalizantes y las de ciencias sociales y humanidades. Es menester ampliar el ARCU-SUR o bien establecer relaciones con otros espacios regionales que han encaminado acciones en este sentido (como el Sistema Latinoamericano de Evaluación Universitaria, SILEU; del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO; o ciertos procedimientos comunes de la Secretaría General de la red de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO).

Por otro lado, más allá de que el fin del ARCU-SUR es generar otro criterio de calidad para las carreras universitarias —basado en el diferencial regional de prestigio—, resulta imperioso contar con un mecanismo capaz de iniciar el reconocimiento de titulaciones por fuera de este sistema. En este sentido, una herramienta útil para construir consensos es comenzar a generar acuerdos entre ANA e instituciones nacionales con competencia en esta materia que cuenten con la participación de instituciones uni-

versitarias (como los Consejos de Rectores de universidades). Es menester reconocer que, en el ejercicio de su autonomía, las instituciones universitarias pueden generar acuerdos con sus pares para facilitar procedimientos de reconocimiento y reválidas. Los fenómenos globales de producción y circulación del conocimiento requieren que estas asuman que, parte del repertorio de la internacionalización (sea hegemónica o crítica), incluye mejorar las condiciones para la movilidad académica y el ejercicio profesional. La búsqueda de mínimos comunes denominadores es central para construir estos acuerdos, muchas veces rechazados bajo el mito de la estandarización acrítica⁶.

La región ALC es la única en el mundo que no ha firmado un acuerdo de reconocimiento de títulos en el marco de la Unesco y su experiencia similar más cercana es el Convenio Andrés Bello. Esta situación genera problemas para la conformación de un espacio latinoamericano y caribeño para la educación superior, pero también para el diálogo con otras regiones. Nuevamente, aquí no se busca la convergencia indiscutida con otros espacios ni la estandarización “a la baja”. Es posible —y el

Mercosur da cuenta de ello— generar criterios respetuosos con las realidades nacionales y, especialmente, que recojan características centrales de la universidad latinoamericana (es decir, no solamente aquellas derivadas de la Reforma Universitaria de 1918 sino, especialmente, su concepción como bien público y su definición como derecho). Además, negar estas discusiones en torno a la elaboración de acuerdos para el reconocimiento invisibiliza la “integración de hecho” que ya existe —pero no normada y heterogénea— entre las instituciones de la región y entre estas y otros espacios (como el iberoamericano y el euro-latinoamericano, principalmente).

Daniela Perrotta es politóloga, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y profesora de integración regional en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

⁶ Un ejercicio similar puede realizarse entre asociaciones profesionales. Si bien aquí no se ha examinado la negociación mercosuriana sobre servicios; en el caso de las profesiones reguladas, sería interesante comenzar con encuentros que deriven en acuerdos de reconocimiento mutuo entre asociaciones profesionales de los diferentes países.

Referencias bibliográficas

- PERROTTA, D. (2013): *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina.
- (2014): “Regulatory Regionalism and higher education in Mercosur: fostering development or enhancing marketization”, en C. LARA CORTÉS y C. SILVA FLORES (eds.), *Democratic renewal vs Neoliberalism: towards empowerment and inclusion*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 161-179.
- (2016a): “Mercosur, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance”, en S. ROBERTSON, K. OLDS, R. DALE y Q. A. DANG (eds.), *Global Regionalisms and Higher Education*, Londres, Edward Elgar.
- (2016b): “Mercosur’s Regional Policies in Higher Education: The Diffusion of Accreditation and Quality Assurance Policies”, en A. BIANCULLI y A. RIBEIRO-HOFFMAN (eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?*, Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 185-205.
- SANAHUJA, J. A. (2008): “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en L. MARTÍNEZ, L. PEÑA y M. VÁZQUEZ (eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Fundación Carolina, junio 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_10.2019

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)