

EVALUAR UNA POLÍTICA MERCOSUREÑA: el caso de la acreditación universitaria y su implementación en Argentina

Facundo Solanas*

RESUMEN

El artículo analiza los resultados del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de grado en el MERCOSUR. El objetivo es realizar una “evaluación” que supere la “medición de sus resultados” a nivel regional e “impactos” a nivel nacional en el caso argentino. Esta política pública del MERCOSUR ha logrado perdurar y transformarse, debido a que independientemente de los impactos directos que ha tenido, ha logrado generar diferentes efectos indirectos positivos en el marco del proceso. De aquí se desprende la necesidad de contemplar el proceso de evaluación de políticas públicas desde una perspectiva integral, que logre englobar, no sólo los efectos directos (medidos a través de indicadores cuantitativos) y las características contextuales de la construcción de la política, sino también los efectos indirectos desde distintas perspectivas. Para ello nos apoyamos en diferentes herramientas del análisis de políticas públicas y en distintas fuentes documentales y en un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave.

Palabras Clave: *Evaluación. Políticas públicas. MERCOSUR. Acreditación. Universidad.*

* - Investigador-adjunto del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA DO MERCOSUL: o caso do credenciamento universitário e sua implementação na Argentina

RESUMO

O artigo analisa os resultados do Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreiras de graduação no MERCOSUL. O objetivo é realizar uma avaliação que supere a “medição de resultados” no nível regional e os “impactos” no nível nacional, no caso argentino. Esta política pública do MERCOSUL conseguiu subsistir e transformar-se, devido a que, independentemente dos impactos diretos que obteve, conseguiu gerar diferentes efeitos indiretos positivos no marco do processo. Daí, a necessidade de observar o processo de avaliação de políticas públicas numa perspectiva integral, que logre englobar não somente os efeitos diretos (medidos por meio de indicadores quantitativos) e as características contextuais da construção da política, mas também os efeitos indiretos, vistos de perspectivas diferentes. Para isso, apoiamo-nos em diferentes ferramentas de análise de políticas públicas e em diferentes fontes documentais bem como num conjunto de entrevistas realizadas com informantes-chave.

Palavras-chave: *Avaliação. Políticas públicas. MERCOSUL. Credenciamento. Universidade.*

EVALUATION OF MERCOSUR POLITICS: the case of academic degree and its implementation in Argentina

ABSTRACT

The article analyzes the outputs of Experimental Accreditation Mechanism (MEXA) of undergraduate education in MERCOSUR. The aim is to carry out an “evaluation” that goes beyond the regional “outputs measurement” and the national “outcomes” in the case of

Argentine. This public policy of MERCOSUR has managed to last and to transform itself. Despite the fact of the direct impacts that it has had, it has managed to generate different indirect positive effects in the frame of the process. Therefore, the need to consider the evaluation of public policies from an integral perspective arises, including not only the direct effects (measured by quantitative indicators) and the contextual characteristics of the construction of the policy, but also the indirect effects from different perspectives. For this we rely on different policy analyze tools and we consider some different documentary sources, as well as a set of interviews with key informants.

Keywords: *Evaluation. Public Policy. MERCOSUR. Accreditation. University*

1 INTRODUCCIÓN

La construcción de un proceso de integración regional de características institucionales exclusivamente intergubernamentales como el MERCOSUR, a partir de su fundación en 1991 dio lugar a la articulación de un conjunto de actores, áreas y políticas entre los Estados de los países miembros¹ y asociados², entre ellos el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y la acreditación de carreras de grado del bloque.

El Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de

1 - El MERCOSUR se encuentra integrado hasta el momento por sus Estados fundadores: La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y como quinto país miembro pleno se incorporó en 2012 la República Bolivariana de Venezuela.

2 - En calidad de Estados asociados al MERCOSUR se han adherido en primer lugar la República de Chile y la República de Bolivia (1996), que son los Estados que han participado activamente del MEXA. Posteriormente adhirieron al bloque y en su mayoría también la política en marcha: la República de Perú (2003), la República de Colombia, la República de Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2004).

grado en el MERCOSUR, se terminó de decidir en 1998³ y su objetivo inicial era asegurar la calidad de las formaciones, a fin de reconocer los títulos universitarios otorgados por las universidades nacionales de las carreras acreditadas, aunque los efectos del reconocimiento se limitaron al terreno académico, excluyendo por el momento el reconocimiento con fines profesionales. A partir de esa experiencia piloto en tres carreras universitarias, se decidió en 2006 pasar a un sistema permanente de acreditación de carreras: el ARCU-SUR.

Partiendo de la base de distintos trabajos dedicados al análisis de esta política pública regional y sus implicancias (LANDINELLI, 2007; SOLANAS, 2007 Y 2009A; ROBLEDO, CAILLÓN, 2009), así como de la caja de herramientas del análisis de políticas públicas, lo que nos proponemos en este artículo es analizar los resultados del MEXA, a fin de intentar realizar una “evaluación” que supere la “medición de sus resultados” a nivel regional e “impactos” en especial en el caso argentino.

Partimos de la hipótesis de que el MEXA, como instrumento transitorio de política pública del MERCOSUR ha logrado perdurar y transformarse, debido a que independientemente de los impactos directos que ha tenido, ha logrado generar diferentes efectos indirectos positivos en el marco del proceso.

Tomamos al MEXA como un primer ciclo que va de su definición en 1998 a su implementación hasta 2008 y partimos del supuesto de que “evaluar una política, es en principio cuestionarla” (PERRET, 2008, p. 9). Para llevar a cabo el estudio, tomamos como elementos de análisis fuentes documentales y entrevistas con informantes claves. Entre los primeros analizamos leyes nacionales, decretos y, en especial, las actas de las Reuniones de Ministros de Educación

3 - Véase: “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”

(RME) del MERCOSUR, de los comités técnicos y de otras reuniones especializadas. Entre las segundas, hemos realizado alrededor de treinta entrevistas, la mayor parte tuvo lugar entre los años 2005 a 2007 - aunque se llevaron a cabo algunas más recientes a fin de actualizar datos-, casi todas se realizaron en Buenos Aires con funcionarios, ex funcionarios o expertos del SEM de cuatro de los seis países participantes, la mayor parte argentinos⁴.

Dividimos el artículo en seis secciones: en la primera presentamos algunas de nuestras herramientas de trabajo en torno al análisis de la evaluación de políticas públicas; a continuación abordamos el contexto y la creación del instrumento específico; en tercer lugar, analizamos los resultados en términos de *outputs* del MEXA en los distintos países para centrarnos luego, en la siguiente sección, en el proceso de valoración en el caso argentino; en la última, presentamos los efectos indirectos que esta política ha generado, para, finalmente, concluir con unas reflexiones generales.

97

2 PRESENTACIÓN DE ALGUNAS HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Teniendo en cuenta el análisis secuencial de políticas públicas, la evaluación suele ser presentada como la última etapa que marca el fin del ciclo de una política o también la que marca el comienzo de una nueva dinámica. A pesar de que el ciclo de una política o análisis secuencial postulado inicialmente por Lasswell (1956), posteriormente retomado y popularizado por Jones (1970), han sido superados, dado que la evaluación -por tomar el momento más pertinente para este artículo- puede acompañar la ejecución administrativa o preceder la adopción de una ley (JACOB, 2006,

4 - Para preservar el anonimato en las citas, las referencias aparecen todas en masculino y sólo se cita la ciudad cuando fueron realizadas en Buenos Aires.

p. 203), suele servir de guía para ubicar el desarrollo analítico.

Por lo general, la mayor parte de las investigaciones y publicaciones inscriptas dentro del marco del análisis de políticas públicas suele centrarse en alguna etapa en particular o bien en el conjunto de las primeras etapas de la secuencia: la construcción del problema, su inscripción en la agenda institucional, la decisión y la implementación (en sus distintas variantes). Aunque entre estas secuencias y la etapa de la evaluación suele producirse una escisión, que en general tiende a reeditar una de las primeras divisiones de la sub-disciplina del análisis de políticas públicas entre el *policy analysis* y el *policy design*. (MÉNY, THOENIG, 1989). En otras palabras, separa el campo entre los analistas más próximos a la academia y los gestores, “técnicos” o consultores. Los primeros suelen abocarse al análisis de la construcción de la política movilizándolo distintos marcos teóricos y herramientas analíticas, mientras que los segundos en general participan de la construcción de las políticas y suelen encargarse también de su evaluación, o bien pueden consagrarse exclusivamente a la evaluación de la misma.

A pesar de que la evaluación constituye un proceso antes de ser una técnica (PERRET, 2008, p. 7), el proceso evaluativo puede movilizarse en las distintas etapas que entraña la construcción de una política. (JACOB, 2005, p. 16).

Dentro del análisis de la evaluación de políticas públicas, buena parte de la literatura distingue al menos tres tipos distintos de momentos: la evaluación *ex ante*, la evaluación concomitante y la evaluación *ex post*. La primera interviene antes de que la política sea adoptada e intenta darle la mayor coherencia posible, ayuda a seleccionar los proyectos a elegir y aporta transparencia a las decisiones. (MONNIER, 2000, p. 67-68). Se trata de un análisis de prospectiva y factibilidad de una acción, del tipo estudio de impacto. (GAUDIN, 2004, p. 181).

En segundo lugar, la evaluación concomitante o “en el trayecto” o “a medio camino”, interviene durante la implementación de la política a fin de aportar ajustes, si es necesario, y realizar su seguimiento. Tiene un carácter endo-formativo, dado que alimenta una retroacción directa sobre la política o programa que contribuye a mejorar la gestión. (MONNIER, 2000, p. 68).

En tercer lugar, la evaluación *ex post* proporciona las enseñanzas de la implementación de una política, juzga el conjunto del programa o la política y, en especial, sus impactos (*Ibid.* p. 69).

Ahora bien, independientemente de las temporalidades de la evaluación, existen diferentes formas de valorar la acción o política. Una de las más clásicas, es comparar los resultados de una política pública con los medios de implementación. Este tipo de evaluación en términos de eficiencia, en general, tiende a cuantificar en términos monetarios los medios y costos (*inputs*) con los resultados directos de la acción (*outputs*), es decir, es próximo a lo que se conoce como el análisis de costo-beneficio (JONES, 1970, p. 189; GAUDIN, 2004, p. 181). Un segundo tipo de evaluación intenta comparar los resultados de una política con los objetivos que la orientaron y legitimaron. Si bien en este caso también se puede cuantificar o monetizar los objetivos y resultados, la evaluación se aproxima a un balance entre ambos más de tipo cualitativo, integrando no sólo los efectos directos, sino también los indirectos (*outcome*) o consecuencias a mediano plazo (*Ibid.* p. 182). Estos dos tipos de valoración, se suelen vincular al análisis *ex post*.

Finalmente, un tercer tipo de valoración se vincula más con el desarrollo de la acción, los procesos de decisión, implementación y monitoreo de una política. Se trata de evaluaciones continuas, efectuadas a lo largo del proceso, una devolución del mismo o sobre la implementación del proceso y su contexto. Tomando distancia de los

análisis económicos y contables, este proceso se vincula fuertemente con análisis sociológicos más ambiciosos, pero al mismo tiempo más difíciles de implementar (*Ibid.* p. 182). Para ello, se movilizan elementos del análisis de políticas públicas e investigaciones sobre los procesos de decisión. Para la realización de este estudio nos ubicamos entre el segundo tipo de evaluación y el tercero, aunque más próximos a este último.

Si en otras latitudes la evaluación de políticas públicas suele constituir una práctica institucionalizada que se traduce en una diversidad de instrumentos, en los países del MERCOSUR, no constituye la norma de la acción pública. A excepción de los controles estatales de tipo auditorias, monitoreos, seguimientos de sumarios administrativos, entre otros. En ocasiones establecer una frontera entre estas prácticas y la "evaluación" es objeto de controversias (KLÖTI, 1998, p. 37). Nuestro interés principal se centra en conocer los resultados y efectos directos e indirectos de la construcción de la política de acreditación regional de carreras de grado. Como la acreditación constituye de por sí un proceso de evaluación, no buscamos "evaluar" la acreditación, sino analizar los resultados *ex post* de la construcción de este instrumento de política pública regional. En este sentido, entendemos por instrumentación de la acción pública el conjunto de problemas planteados por la elección y el uso de las herramientas (de las técnicas, medios de operar, dispositivos) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 12), o en nuestro caso también intergubernamental.

3 DE LA CREACIÓN DEL INSTRUMENTO A SU IMPLEMENTACIÓN

Los años 90 implicaron distintas transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales. El auge del neoliberalismo en América Latina

y en el MERCOSUR afectó profundamente la sociedad y el Estado, reduciendo fuertemente la capacidad de regulación económica de este último y postulando al mercado como el mejor asignador de los recursos.

Los sistemas de educación superior (SES) no constituyeron una excepción. Las transformaciones sufridas por los marcos normativos en Argentina y Brasil, los miembros principales del bloque, introdujeron lógicas de tipo comercialistas en sus SES. La explosión de nuevas universidades y carreras de postgrados justificó la creación de un organismo de acreditación y evaluación universitaria, como en los casos de Argentina con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) creada en 1996 y en Chile con la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) creada en 1999. Unos años más tarde también se crearían instituciones de acreditación de carreras de grado en la mayor parte de los países del MERCOSUR y asociados (Cf. SOLANAS, 2012).

101

Implementar el MEXA significaba no sólo la introducción de la cultura de la acreditación y evaluación universitaria, sino también la adaptación institucional de los países chicos sin agencias de acreditación a las estructuras de los más grandes, especialmente a la de la CONEAU argentina. Para participar debían crear agencias de acreditación propias como en Chile y Paraguay, en su defecto suplirlas de alguna otra manera como en Brasil –delegaría en la Secretaría de Educación Superior (SESU) y el Consejo Nacional de Educación (CNE) del Ministerio de Educación su implementación- y Uruguay –crearía comisiones ad hoc por cada una de las carreras- o bien, dependerían de los demás países para acreditar sus propias carreras como en Bolivia (SOLANAS, 2009a). Esto suponía una dificultad a nivel de su grado de tratabilidad, dado que cuanto mayor cantidad de cambios se requieren en el comportamiento de los actores implicados, más difícil se torna lograr una implementación

exitosa (SABATIER, MAZMANIAN, 1993, p. 334). Obstáculo que se sumaba a las importantes asimetrías existentes entre los distintos países miembros y los dispares comportamientos de los distintos actores no gubernamentales. Todos ellos constituirían factores que si bien no impedirían la implementación del MEXA, empantanarían su camino y lentificarían la marcha hacia el logro de sus metas.

A pesar de los mencionados obstáculos, en noviembre de 1999 en la XVIIª RME del MERCOSUR, máxima autoridad del SEM, se acordó "constituir, para junio del año 2000, las Agencias Nacionales de Acreditación, en todos los países, imprescindibles para la implementación del Memorandum de Entendimiento". El acuerdo que implicaba sobre todo la adaptación institucional de Paraguay, Uruguay y Bolivia, representaba la "mercosurización" de las políticas de educación superior que se venían implementando en Argentina en particular, con elementos comunes en Brasil y Chile (SOLANAS, 2009a).

La implementación del memorándum preveía la conformación de tres Comisiones Consultivas, una por cada una de las disciplinas elegidas para someterse al procedimiento. Así se conformaron una Comisión por Agronomía, otra por Ingeniería y otra por Medicina. Estaban compuestas por dos expertos de esas disciplinas con antecedentes académicos relevantes⁵ y un representante de las asociaciones profesionales -en el caso de haberlas-, o sea, 2 ó 3 representantes por cada uno de los países integrantes del MERCOSUR y Chile. Aunque Bolivia también participaría del proceso.

Como analizaremos a continuación, a partir de los resultados cuantitativos obtenidos en las distintas convocatorias, intentaremos reconstruir cualitativamente el interés de los diversos actores para proceder con la implementación del MEXA. Como hemos podido

5 - Cf. Acta GTEAE N° 03/98, Vª Reunión, Brasilia, 27 al 29-10-1998.

constatar las diversas dimensiones de los SES han constituido uno de los mayores factores explicativos de los diversos efectos provocados por la implementación de este instrumento.

4 LOS RESULTADOS DEL MEXA: las carreras ya acreditadas

Dadas las importantes asimetrías de las dimensiones geográfico-demográficas y de los SES de cada uno de los Estados miembros del MERCOSUR (véase Cuadro N° 1), si bien el MEXA puede aparecer como registrando un muy bajo grado de impacto para el caso argentino, para el caso brasileño resulta prácticamente insignificante. Esto se plasma no sólo en la cantidad de carreras acreditadas, sino también en el grado de conocimiento y compromiso adquirido por las autoridades encargadas de su implementación en el socio principal del MERCOSUR.

Cuadro 1 - Cantidad de Universidades de los Países del MERCOSUR al Momento de su Fundación

103

Países	Públicas	Privadas
Argentina	35	35
Brasil*	55	40
Paraguay	1	1
Uruguay	1	1

* Cabe agregar los establecimientos aislados de enseñanza superior: 167 públicos y 582 privados y 74 federaciones de facultades privadas.

Fuente: Ministerios de Educación.

A pesar de que los socios más grandes contaban respectivamente con agendas de educación superior con bastante sintonía en común, como veíamos anteriormente, las asimetrías existentes en los SES de Argentina y Brasil, hacen que los incentivos y prioridades en la implementación del MEXA difieran significativamente debido al diferente grado de impacto que este instrumento puede tener en uno o en otro sistema.

El objetivo del MEXA que fue fijado a partir del paulatino y secuencial desarrollo del proceso acreditación de cada una de las carreras seleccionadas, era acreditar por país un máximo de 5 carreras de agronomía, 6 de ingeniería y 3 de medicina. Todas ellas, carreras dictadas en universidades públicas.

Pasando a los resultados en términos de *outputs* (Cf. GAUDIN, 2004), el mecanismo se ha implementado en los seis países y ha concluido la acreditación de las tres primeras carreras de acuerdo a lo previsto en el Memorándum. En total se han acreditado y difundido los resultados de 19 carreras de agronomía, 28 de ingeniería (se han seleccionado distintas especialidades de acuerdo a los países y universidades) y 14 de medicina (Véase cuadro N° 2). La mayor parte de los resultados de agronomía se dieron a conocer a fines de 2004, los de ingeniería en 2005 y los de medicina parcialmente en 2006 y luego en 2008.

En base a la comparación entre los objetivos fijados y las metas u *outputs* alcanzados, la cantidad de carreras acreditadas no corresponde en todos los casos al máximo previsto por el MEXA. En algunos países ello obedece a las dimensiones propias del SES que no llega a cubrir el límite máximo fijado, como en el caso de Uruguay, donde la única carrera presentada en el caso de agronomía y medicina corresponde a la única universidad pública que las ofrece.

Cuadro 2 - Cantidad de Carreras sometidas al MEXA según país

Países/ Carreras	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Año de acreditación
Agronomía	5	4	3	5	1	1	2004/5/6
Ingenierías	6	5	6	0	5	6	2006/7
Medicina	3	3	3	3	1	1	2006/7/8
Total	14	12	12	8	7	8	2008

Fuente: SEM.

Analizando las primeras carreras acreditadas, donde se había fijado un tope de hasta cinco carreras por país, el dato que más sorprende es la sub-óptima cantidad de carreras de agronomía presentadas por Brasil, el país con mayor oferta de carreras universitarias en todas las disciplinas objeto de acreditación. Buscando encontrar las razones de este escaso entusiasmo del socio mayor del MERCOSUR por acreditar regionalmente sus carreras, una primera respuesta venía del lado del mencionado déficit institucional. Uno de nuestros entrevistados lo explicaba así:

Brasil tuvo algunas dificultades para implementar los procesos de evaluación, al menos en el caso de Agronomía. Tal vez la restricción principal tiene que ver con las disponibilidades de tiempo y de recursos de los responsables de los procesos para hacerse cargo de las tareas correspondientes al MEXA, que inevitablemente se suman a las responsabilidades 'normales' en los respectivos países.⁶ (Funcionario del SEM).

Independientemente de esta opinión existen al menos otros dos elementos que resultan llamativos. En primer lugar, el hecho de que habiendo sido el primer país de la región en montar una estructura como la de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível*

6 - Entrevista con un funcionario del SEM, 12 abr. 2005.

Superior (CAPES, aunque se dedique sólo a acreditar postgrados), no haya delegado en ella esta función.

En segundo lugar y luego de haber creado la *Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior* (CONAES) en 2004⁷, que entre sus atribuciones principales tiene la de “proponer y validar las dinámicas, procedimientos y mecanismos de acreditación institucional, de carreras y de desempeño de los estudiantes”, también sorprende que tampoco se haya delegado en esta nueva institución la tarea de ocuparse del MEXA, lo que ocurriría a partir de la aprobación del sistema ARCU-SUR.

Ahora bien, entre otras de las razones que se mencionaron acerca de la sub-óptima cantidad de carreras de agronomía presentadas por Brasil, se esbozaron otras dos explicaciones. La primera se vinculaba a los criterios de evaluación que se habían establecido. Había quienes sostenían que se fijaron criterios muy exigentes, entonces el proceso de acreditación implicaba una selección muy estricta. El MEXA establece un proceso incluso más exigente que el de la CONEAU, entonces a esas disciplinas que quieran acreditarse a nivel del MERCOSUR se les exige un plus. Al respecto y dando cuenta de los motivos por los cuales se habían presentado menos universidades de Brasil que las posibles en un principio, uno de nuestros entrevistados señalaba que “en Brasil, las universidades lo toman (por el MEXA) sin participar ... no arriesgan que una universidad no pase el proceso” (Entrevista con un funcionario de un Ministerio de Educación de uno de los países del bloque, Buenos Aires, 20-09-2006). Por eso, como surgía de otra entrevista en relación a la presentación de carreras, “Brasil también eligió los mejores de cada sistema” (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 29-12-2004), con el fin de asegurarse la acreditación.

7 - Instituido por la Ley Nº 10.861, del 14 de Abril de 2004.

La segunda explicación se vincula con que la implementación del MEXA en Brasil, está marcada por la ambigüedad entre las políticas acordadas en el seno del MEXA y la brecha existente que las separa de la aplicación interna. Intentando dar cuenta de sus causas, un funcionario sostenía lo siguiente: "Brasil es más cauto en la implementación. Se niega a discutir la acreditación, pero prefieren algo permanente y no experimental. Es un mostrador de doble entrada" (Entrevista con un funcionario de la región, Buenos Aires, 07-04-2006). Esto se vincula claramente a los intereses de Brasil en el proceso regional, es decir, prefieren que el MEXA exista aunque no se involucren fuertemente en su implementación o, al menos, hasta tanto no se transforme en un proceso permanente. Pensando en una explicación contra-fáctica y teniendo en cuenta la capacidad y poder de negociación inter-estatal de Brasil frente a los demás Estados del MERCOSUR, en el caso de que el impacto en términos de cantidad de carreras acreditadas hubiese sido mayor, hubiese sido altamente probable que este país hubiera reclamado un criterio de proporcionalidad en la acreditación de carreras.

107

En contraste con el socio mayor, Paraguay y Uruguay con sistemas universitarios de mucha menor dimensión y, por ende con impactos mayores, evidencian un mayor compromiso con la implementación del mecanismo.

Por su parte, Bolivia ha acreditado sus carreras a través de la CONEAU y al carecer de un enlace del ministerio durante la última administración no han podido participar de la evaluación final, pero a pesar de las dificultades ha participado activamente del proceso.

La alta participación de carreras de agronomía en el caso de Chile se explica porque la acreditación allí es obligatoria. Pero justamente el otro dato que llama la atención en el cuadro N° 2 es el contraste de participación entre las carreras de Chile en el MEXA. De haber

sometido cinco instituciones en el caso de agronomía -el límite máximo previsto-, no hubo instituciones que se presentasen a acreditar las carreras de ingeniería. La representación chilena ante la RANA, lo explicó de la siguiente forma:

La CNAP tuvo que priorizar las evaluaciones institucionales durante el año 2005 y la evaluación de la misma agencia, por lo cual está organizando en este semestre [por el 1º de 2006] los procesos correspondientes a la convocatoria de carreras de Medicina, con seis instituciones y combinación de los procesos nacionales y del MEXA. En cuanto a Ingeniería describe las características particulares de los programas de Ingeniería Civil en el país, la diversidad de titulaciones relacionadas con esa formación, los desincentivos corporativos, el hecho de que la mayoría de las ingenierías civiles han sido acreditadas nacionalmente, factores que explican que al día de hoy no se hayan llevado a cabo procesos de acreditación para el MEXA en esa carrera. (RANA, 2006).

Es decir que en sintonía con su política exterior, Chile hace su propio juego acorde a sus propias conveniencias, priorizando el MEXA o la acreditación local de acuerdo al momento.

Finalmente, en tanto impulsor del proceso Argentina demostró un gran protagonismo. La CONEAU no sólo coordinó la acreditación internacional del tope máximo de carreras estipuladas para las todas las convocatorias, sino incluso también lo hizo en el caso de Bolivia, país que para esas convocatorias sumadas logró acreditar la misma cantidad de carreras que el socio mayor del MERCOSUR.

5 LA VALORACIÓN DE LA EVALUACIÓN: el caso argentino

Tomando en cuenta los efectos directos de la acreditación, en el marco del MEXA en el caso argentino se han acreditado 14 carreras (el máximo previsto). Si bien se podría relativizar la importancia de este *output* sobre la cantidad total de carreras de grado ofrecidas,

esto es sobre 3.861 títulos oficialmente reconocidos⁸ otorgados por 100 Instituciones de Educación Superior (IES), tendríamos que sólo se ha acreditado el 0,36% al momento de llevar a cabo el proceso de acreditación, resulta imperioso realizar distintas salvedades. En primer lugar, sería imposible acreditar todas carreras y lejos está eso de los objetivos del MEXA y la CONEAU. Según sus propios criterios, no todas las carreras necesitan acreditación.

En segundo lugar, no sólo como experiencia piloto resultaría de por sí interesante, sino que cabría ponderar sus resultados en base a la cantidad total específica de las carreras acreditadas. Es decir, el criterio más apropiado para cuantificar los resultados del MEXA es tomando la cantidad total de carreras de grado que se corresponde con las convocatorias realizadas, como puede observarse en el Cuadro N° 3.

Cuadro 3 - Cantidad de IES de Argentina que ofrecen las Carreras sometidas al MEXA

109

Carreras en Argentina	Total de IES que las ofrecen	MEXA	Porcentaje
Agronomía (ingeniería)	26	5	19%
Ingenierías (3 especialidades)	77	6	8%
Medicina (sin especialidades)	24	3	13%
Total parcial	127	14	11%

Fuente: MECYT – SPU - 2005.

Aquí se puede apreciar que a pesar de que el impacto del MEXA sólo medido en términos de *outputs*, -es decir, sin considerar los efectos

8 - Fuente: MECYT – SPU, 2005.

indirectos (Cf. GAUDIN, 2004)- para el caso argentino se encuentra lejos de abarcar el total de carreras, como experiencia piloto representa importantes porcentajes para las respectivas carreras. En el caso de la carrera de agronomía podríamos afirmar que los efectos directos inclusive superarían las expectativas de una política “experimental”, dado que alcanza casi la quinta parte del total de títulos universitarios que se otorgan en el país. En este sentido, según una entrevista realizada, de las 26 carreras de agronomía existentes para el caso argentino, 18 pidieron ser acreditadas, de forma que se seleccionaron las 5 carreras con mayor antigüedad (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 29-12-2004). Todo ello, demuestra el interés del sector en el procedimiento.

Por su parte, en el caso de medicina, las carreras acreditadas llegan al 11%, un porcentaje más que interesante por tratarse de un mecanismo de carácter experimental.

Ahora bien, para el caso de las ingenierías también resulta apropiado desagregar los números como lo hacemos en el Cuadro N° 4, para tener una mejor noción del impacto del MEXA, de acuerdo a las distintas ramas acreditadas de la disciplina.

110

Cuadro 4 - Cantidad de IES que ofrecen las Carreras de Ingeniería que en Argentina fueron sometidas al MEXA

Ingenierías	Total de IES que lo ofrecen	MEXA	Porcentaje
Electrónica	20	2	10%
Química (sin especialidades)	20	2	10%
Industrial (sin especialidades)	37	2	5%
Total	77	6	8%

Fuente: MECYT – SPU - 2005.

Según lo indicado en el Cuadro N° 4, si bien el impacto sobre las carreras de ingeniería industrial resulta bastante más bajo que en el resto de las disciplinas -aunque de todas formas acorde a cualquier programa de tipo experimental-, para las ingenierías electrónica y química el porcentaje resulta cuando menos interesante. Para la selección de estas ramas se tuvieron en cuenta los criterios de representatividad regional.

111

6 EL MEXA MÁS ALLÁ DE LA ACREDITACIÓN

Como hemos podido apreciar, medido sólo en términos de *outputs*, el MEXA ha logrado la acreditación de 61 carreras de grado de 6 países, es decir, que ha logrado cumplir con los objetivos fijados inicialmente. No sólo ha logrado implementarse -lo cual constituía de por sí un gran desafío, teniendo en cuenta la dificultosa coordinación que implica un proceso de integración de características como el MERCOSUR, tanto en cuanto a las cuestiones logísticas, como a la conclusión de las negociaciones y acuerdos intergubernamentales-, sino que la misión para la cual fue concebido ha logrado ser extendida indefinidamente. En otras palabras, una política experimental se realiza para saber y tantear si es adecuada para resolver el problema y, en consecuencia,

de ser este el caso, continuarla del mismo modo o mejorarla, o bien, en el caso contrario cambiarla, abandonarla o si es necesario pensar en otra solución posible. En el caso del MEXA se ha decidido continuar esta misma política con otras carreras por medio del sistema ARCU-SUR. Esto implica un gran logro de este instrumento experimental que, pese a la dispar importancia atribuida por los distintos Estados al MEXA -debido sobre todo a las asimetrías existentes en el terreno de la educación superior-, ha logrado institucionalizarse y devenir un instrumento permanente.

Si bien, la inscripción de la acreditación universitaria en la agenda institucional pudo haber respondido a la influencia de iniciativas externas, retomadas al interior del MERCOSUR en alguna medida por Argentina y aceptadas por los demás miembros (SOLANAS, 2009a y 2012), su implementación ha provocado distintos efectos directos e indirectos.

En primer lugar, el MEXA va a provocar que determinadas Universidades y Facultades se inclinen gradualmente por someter sus carreras al proceso de acreditación. Ello es avizorado por las autoridades universitarias, por un lado, como un valor agregado que ofrecer a sus estudiantes y, por otro lado, como una ventaja comparativa frente a otras carreras de otras universidades. Aunque cabe señalar que inicialmente, existía un gran desconocimiento sobre la existencia del MEXA y sus implicancias, inclusive por parte de actores vinculados directamente al sector. Dando cuenta de esta situación, un funcionario describía el escenario actual de la siguiente manera: "la lógica del MEXA es parecida a la del NAFTA: a los profesionales de México les conviene el reconocimiento de títulos para poder ir a los Estados Unidos. En el MERCOSUR, Brasil fija las reglas. El MEXA le conviene para que no se le cuelen los profesionales de los países chicos, pero la mayoría no sabe de qué se trata el MEXA. Acreditan

a desgano”¹⁰ (Funcionario del área de Educación). Esto último, se corresponde con otras manifestaciones en relación al socio mayor del bloque frente al proceso de integración, también manifestada en otras áreas de carácter netamente comercial (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 12-05-2005). Aunque, como señala Pedro da Motta Veiga (2003):

La agenda de temas no comerciales es, por definición, más intensiva en requerimientos institucionales y más sensible en el plano de la política interna, ya que su objeto son en gran parte las normas y legislaciones consideradas fundamentalmente internas -y que se pretendería preservar como tales- y operadas por instituciones públicas, privadas o mixtas, que sólo conciben (cuando lo hacen) su *accountability* en términos rigurosamente internos. (VEIGA, 2003, p.5).

En segundo lugar, si bien el MEXA era visto por algunos de los actores participantes como “una gota en el océano,... [y sin] garantía de continuidad” (Entrevista con un ex funcionario del área de educación, Buenos Aires, 28-12-2004), luego de concluir la implementación en las carreras previstas, como ya mencionamos, se transformó en un mecanismo permanente de acreditación de carreras. Al acordarse el sistema ARCU-SUR, se aprobaron las cuatro nuevas carreras a ser acreditadas: Enfermería, Odontología, Veterinaria y Arquitectura. A pesar de que no se ha especificado en ningún momento, no resultaría extraño que una vez acreditada una cuantiosa cantidad de carreras universitarias, tanto las que participaron del MEXA como la que se vayan sumando a partir del sistema ARCU-SUR, el reconocimiento a fines académico devenga también un reconocimiento a fines profesionales, dado que los mencionados mecanismos están garantizando la calidad de las formaciones impartidas.

Ahora bien, independientemente del proceso de acreditación

10 - Entrevista con un funcionario del área de Educación, Buenos Aires, 10 mar. 2005.

de carreras en sí mismo, el MEXA ha logrado generar diversos resultados indirectos (*outcomes*) que han tenido un interesante efecto multiplicador sobre otras actividades relacionadas con este instrumento. Aquí mencionaremos al menos cuatro de ellos: en primer lugar, un acercamiento entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de los distintos países, que habían permanecido bastante distanciados del SEM; en segundo lugar, el desarrollo de acciones y proyectos vinculados a este instrumento, en tercer lugar, haber logrado una mayor visualización del SEM; por último, si bien el MEXA deja a un lado la posibilidad de reconocer los títulos con fines profesionales, buena parte de las asociaciones profesionales han participado de las comisiones evaluadoras, así como de diversas reuniones tendientes a generar un ámbito propicio para el intercambio.

114 En relación al acercamiento entre los diversos actores, para el caso argentino, la Secretaría de Políticas Universitarias, la CONEAU, así como otros actores gubernamentales que se encontraban bastante distanciados de determinados actores universitarios, sobre todo a raíz de los conflictos suscitados por la aprobación de la Ley de Educación Superior (Cf. SOLANAS, 2009b), a partir de la implementación del MEXA algunos de ellos comenzaron a acercarse, a fin de discutir criterios para acreditar sus respectivas carreras. Producto de las distintas reuniones han logrado un intercambio e interacción inexistente hasta ese momento, a la vez que cada uno de estos actores ha logrado estrechar vínculos con sus contrapartes de los otros países.

En segundo lugar, entre las acciones y proyectos podemos mencionar, el programa de fomento a la movilidad de los estudiantes de grado de las carreras acreditadas por el MEXA, el MARCA, que le otorgan una mucho mayor visibilidad externa tanto al sector como al instrumento. En esta misma sintonía, se creó el Fondo Educativo del MERCOSUR

(FEM)¹¹, a fin de financiar distintos proyectos del SEM, entre ellos el MARCA.

En tercer lugar, la aprobación por parte de la máxima autoridad del MERCOSUR: el Consejo del Mercado Común (CMC), tanto del sistema ARCU-SUR en 2006¹², como de la modificación de la estructura del SEM¹³ -ambas producto de la experiencia generada por el MEXA-, contribuye a visualizar en mayor medida las distintas acciones del sector, a otorgarles una mayor legitimidad y garantía de continuidad frente a los actores no gubernamentales.

Por último, en un proceso en el cual el conocimiento del otro sienta los principales cimientos para edificar el MERCOSUR de los profesionales basado en la confianza recíproca, el reconocimiento de títulos, así como la movilidad académico-profesional, a pesar de que el MEXA no aporta una solución inmediata para la movilidad profesional, ha permitido integrar a algunos de los representantes de ciertas asociaciones que han participado de las diversas reuniones realizadas para establecer criterios de acreditación. En este sentido, la evaluación de este instrumento no debería medirse sólo en términos de mercado, sino en términos de promoción de la intersubjetividad necesaria como para forjar valores y percepciones compartidas. Sin dudas, ello constituye uno de los más importantes alicientes, para la generación de un efecto multiplicador en el proceso de integración. En este sentido y a pesar de que aún no puede hablarse de la existencia de un espacio integrado para las profesiones en el MERCOSUR, no puede negarse que el camino ya ha empezado a hacerse.

115

11 - Cf. Decisión CMC N° 33/04: Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR, 16-12-2004.

12 - Cf. Decisión CMC N° 17/08.

13 - Cf. Decisión CMC N° 15/2001, « Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001 - 2005 del Sector Educativo del MERCOSUR, Bolivia y Chile », Montevideo, 20-12-2001.

7 REFLEXIONES FINALES

Nuestro propósito en este artículo ha sido el de analizar y evaluar una política pública mercosureña. Si el MERCOSUR puede haberse inspirado en la Comunidad Económica Europea -y este proceso, a pesar de sus crisis, no deja de ser un modelo de referencia-, su arquitectura institucional y la forma de construir el proceso de integración es muy distinta. La construcción del MEXA ha demostrado cómo es posible construir políticas comunes y sus efectos -directos e indirectos-, así como su continuidad muestra de qué forma los lazos construidos por los actores intergubernamentales han logrado transformar una experiencia piloto en una política permanente, que ha producido diversos efectos que la traspasan: el programa MARCA de movilidad académica, el FEM, entre otros.

En sus inicios, nuestra investigación comenzó siendo una suerte de evaluación concomitante de una política pública, dado que el MEXA se encontraba en pleno proceso de implementación, aunque terminó siendo una evaluación ex post de la construcción e implementación de este instrumento en el caso argentino. En este trabajo hemos buscado triangular datos cuanti y cualitativos a la luz de una evaluación que no sólo abarque sus resultados e impactos, sino incluso sus efectos directos e indirectos de la construcción de este instrumento de política pública con alguna perspectiva temporal de mayor alcance.

El MEXA en tanto instrumento temporario y experimental ha demostrado que sus efectos no se limitan sólo a la acreditación, ha constituido una herramienta de integración intersubjetiva, a la vez que ha dado origen a un mecanismo permanente de acreditación regional. Uno de sus efectos multiplicadores puede apreciarse en los diferentes programas y acciones que han sido generados por el SEM, a partir de las diversas experiencias compartidas por los diversos

actores mencionados.

Sin embargo, existen al menos dos interrogantes que puede plantear la implementación no ya del MEXA -que ha concluido su ciclo- sino del ARCU-SUR: uno se vincula a su viabilidad económica, el otro con el interés de los diversos actores en sostener el proceso. En relación al primero, en la medida en que se sigan incorporando más disciplinas y los presupuestos para la acreditación universitaria no aumenten exponencialmente, la posibilidad de acreditar carreras se verá limitada. En relación al segundo, en la medida en que las universidades de los distintos países encuentren en este mecanismo un sello de calidad que contribuya a su valoración local-regional-internacional es altamente posible que éste se sostenga y evolucione progresivamente, pero es necesario que ello logre visibilizarse y sea apoyado activamente por las universidades. De lo contrario, dado su carácter voluntario, los principales actores podrían perder interés en la acreditación regional y el sistema declinaría por falta de peso. Ambas cuestiones se presentan como dos desafíos importantes para consolidar este proceso regional.

117

A nivel del análisis de la evaluación de políticas públicas una de las conclusiones que se desprenden es la necesidad de contemplar el proceso de valoración desde una perspectiva integral que logre englobar, no sólo las características contextuales de la construcción de la política, sino los efectos directos e indirectos desde distintas perspectivas. Sin dudas los análisis multidisciplinarios constituyen aquellos que logran aportar una perspectiva más integral, al introducir las distintas miradas críticas de distintos campos disciplinarios. En el tránsito de esta senda resulta necesario superar las perspectivas lineales como las de *inputs-outputs* o *inputs-outcomes* y mas aún, las perspectivas economicistas de costo-beneficio.

REFERÊNCIAS

Acta Nº 01/06, XXXª **RME**, Buenos Aires, 02-06-2006, Anexo IV: Acta RANA, 22 y 23-05-2006.

BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL P. (Eds.) **Politiques publiques**: évaluation. traducido por F. Varone. Paris: Économica, 1998.

GAUDIN, J.-P. **L'action publique**: sociologie et politique. Paris: Presses de Sciences Po – Dalloz, 2004.

JACOB S. **Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques**: étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas. Bruxelles: P.I.E. - P. Lang, 2005.

JACOB S. Evaluation, en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.). **Dictionnaire des politiques publiques** Paris: Sciences Po Les Presses. 2e édition revue et corrigée. 2006. p. 203-210.

JONES, C. O. **An introduction to the study of public policy** Belmont - California: Wadsworth Pub. Co., 1970.

KESSLER, M.-C., LASCOUMES, P., SETBON, M., THOENIG, J.-C. **Évaluation des politiques publiques**: actes de colloque, 5-6 février 1997, École normale supérieure, Cachan. Paris: L'Harmattan, 1998.

KLÖTI, U. Les Exigences substantielles et méthodologiques de l'évaluation scientifique des politiques publiques. In : BUSSMAN, W.; KLÖTI, U.; KNOEPFEL P. Op. cit., 1998. p. 37-54.

KROTSCH, P. La Universidad en el proceso de integración regional: El caso del MERCOSUR". In: **Perfiles Educativos**, v. XIX, n.76/77, abril-septiembre. México: UNAM, 1997. p. 116-137.

LANDINELLI, J. Notas sobre el Mecanismo de Acreditación de Carreras Universitarias en el Mercosur". In: **Seminario ALCUE: Mecanismos de Garantía de la Calidad y Códigos de Buenas Prácticas: Hacia un Reconocimiento Interregional**. Madrid, 21 y 22 de junio, 2007.

EVALUAR UNA POLÍTICA MERCOSUREÑA: el caso de la acreditación universitaria y su implementación en Argentina

LASCOUMES P., LE GALÈS P. L'Action publique saisie par ses instruments. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (Dir.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004. p. 11-44.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland, 1956.

MONNIER, E. **Evaluation de l'action des pouvoirs publics**. 2e éd. revue et augmentée. Paris: Economica, 1992.

MONNIER, E. Quelques concepts clés pour définir un projet d'évaluation. In: **Conseil National de l'Évaluation, L'Évaluation au service de l'avenir**. Rapport annuel 1999; 2000, p. 63-93.

MÉNY, Y., THOENIG, J.-C. **Politiques publiques**. Paris: PUF, 1989.

ROBLEDO, R., CAILLÓN, A. Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. In: **Revista Educación y Sociedad**, Nueva Época, Año 14, n.1, Enero: Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR. Caracas: IEASALC-UNESCO, 2009. p. 73-98.

119

PERRET, B. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: Éditions la Découverte, 2008.

SABATIER P. A.; MAZMANIAN D. A. La Implementación de la política pública: un marco de análisis. In: Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993. p. 323-372.

SOLANAS, F. **El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios**: el caso argentino. Tesis de doctorado - Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007. (no publicada).

SOLANAS, F. El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. In: **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. XVII, n. 20, Octubre, 2009a. Disponible em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/>>. Acceso em: 5 out. 2012.

SOLANAS, F. La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública, **Revista de la Educación Superior** v. XXXVIII (1), n.149, enero-marzo, ANUIES, México, 2009b, p. 155-170.

SOLANAS, F. El Estado acreditador: del caso argentino al MERCOSUR. In: LEITE, D.; et al.. **Políticas de evaluación universitaria en América Latina**: perspectivas críticas, Buenos Aires, CLACSO; IIGG, 2012, p. 99-138. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PoliticaddeEvaluacionUniversitaria.pdf>> Acceso em: 5 out 2012.

VEIGA, P. da M. MERCOSUR: En busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis. Buenos Aires: INTAL – ITD, Documento de Trabajo – IECI- 06^E, Diciembre, 2003.

Recebido: 01/11/2012

Aprovado: 10/04/2014