

EL MECANISMO EXPERIMENTAL DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO EN EL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE (MEXA)

El caso de Agronomía
Néstor Eulacio ¹

ANTECEDENTES DEL MECANISMO

Como es sabido, el Mercado Común del Sur fue constituido por el Tratado de Asunción, firmado en Asunción, Paraguay el 26 de marzo de 1991. En su primer artículo se establece como principio del mercado común “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos”. No obstante esta clara definición hacia el comercio, en procura de alcanzar una real integración, el órgano ejecutivo máximo del MERCOSUR : Consejo Mercado Común (CMC), integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de cada país, creó el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), siendo su máxima autoridad ejecutiva la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME)

Las políticas por las que se ha de regir y las principales áreas de acción del Sector Educativo del MERCOSUR, se hallan plasmadas en el Protocolo de Intenciones firmado en Brasilia, el 13 de Diciembre de 1991, por los Ministros de Educación de los cuatro países fundadores, y se concentran en tres áreas principales:

1. Formación de una conciencia social favorable al proceso de integración
2. Capacitación de Recursos Humanos que contribuyan para el Desarrollo Económico;
3. Integración de los Sistemas Educativos.

La integración de los Sistemas Educativos se refiere particularmente a la “definición de perfiles mínimos de formación profesional y técnica, de modo a posibilitar la equivalencia de estudios y títulos, facilitando el ejercicio profesionales en los Países Miembros y a la compatibilización de los perfiles para la formación de recursos humanos de nivel superior, especialmente de los contenidos de las disciplinas fundamentales en las áreas de interés del MERCOSUR, posibilitando el establecimiento de mecanismos que faciliten la circulación de alumnos, docentes y profesionales en la Región.”



A los efectos de alcanzar estos objetivos se firmaron tres Protocolos:

1. El Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de. Títulos Universitarios para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Países del MERCOSUR, que posibilita, además, el reconocimiento académico de los títulos de post-grado sometidos al régimen del mismo Protocolo (30-11-95)
2. el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Post-grado entre los países del MERCOSUR. (30-11-95)
3. el Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR (11-06-97)

¹ Especialista en Educación y Capacitación Oficina del IICA en Uruguay
Ing. Agr.- MSc. en Estadística - Posgrado en Educación a Distancia - Posgrado en Calidad y Gestión Educativa
Ex Coordinador de la Comisión Consultiva de Agronomía y Par Evaluador del MERCOSUR, Bolivia y Chile
Profesor de Estadística y Métodos Cuantitativos

En la misma RME, complementariamente se creó un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (GTEAES), a los efectos de elaborar una “propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras, que permita facilitar el reconocimiento de sus títulos de grado”.

Anteriormente la línea de trabajo estaba dirigida a la creación de un sistema de reconocimiento de títulos de grado basado en el principio de “razonable equivalencia”, que estaba siendo utilizado desde 1939, regido por el llamado Tratado de Montevideo. Se realizaron estudios comparativos de los planes de estudios de algunas carreras seleccionadas, confeccionándose “tablas de equivalencias”, con contenidos mínimos. Este sistema se encontró con muchos inconvenientes en su aplicación que evidenciaron la imposibilidad de su aplicación.

Constatada esta dificultad se exploraron dos líneas alternativas de trabajo:

- la acreditación institucional
- la acreditación de carreras

Consensuadamente (mecanismo característico del MERCOSUR) se decidió trabajar en la línea de trabajo de acreditación de carreras. Esto se expresó en el “Memorandum 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”. La versión original fue aprobada XIV RME del 19-6-1998 y una nueva versión en la XXII RME del 14-06-2002 que es la que está vigente.

El Memorandum establece como ejes centrales de la acreditación, que estimule la calidad educativa, mediante la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica y que facilite la movilidad de académicos entre los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Una vez consensuado que el modelo adoptado sería el de la acreditación de carreras se procedió a definir sobre cuales se iniciaría la fase experimental. Muchos criterios se utilizaron en la definición de las carreras, algunos de claro contenido metodológicos (diversidad de objetos de estudio, razonabilidad de su acreditación) y otros de carácter operativo como los avances en los procesos de integración regional evidenciados en las distintas carreras. Las selec-

cionadas fueron: Agronomía, Ingeniería y Medicina.

Es de destacar que la existencia del Foro de Decanos de Agronomía, cuya secretaría técnica ejercía el IICA, haya decidido que sus dos temas centrales serían la Autoevaluación, la Evaluación Externa; y la realización de por lo menos un postgrado de carácter regional jugó un importante papel en la incorporación de la carrera de agronomía.

En cumplimiento de lo planteado en Memorandum, se crean las Comisiones Consultivas (CC) por Carrera. Cada una de las CC estuvo conformado por dos académicos delegados de cada uno de los países. Dado que, la finalidad de estas comisiones era establecer los “criterios y parámetros de calidad comunes”, que deberían verificarse para la acreditación de cada carrera.

La conformación de estas CC, cuyos miembros fueron nombrados por los Ministerios de Educación a propuesta de las instancias académicas de cada uno de los países le dio una gran legitimidad a sus resultados. Sin duda pueden y serán mejorados, pero se puede decir que en el momento de su aprobación ninguno de los involucrados planteó objeciones. Para el caso de agronomía otro elemento clave para el buen desempeño del mecanismo estuvo dado porque varios de los integrantes del Foro de Decanos, eran también integrantes de la CC. Durante ese período de discusión de los “criterios y parámetros” en todas las reuniones del Foro integraba la Agenda de los mismos.

PROCEDIMIENTO E INSTRUMENTOS DEL MECANISMO

En paralelo al desarrollo de los criterios y parámetros para la acreditación, los técnicos del MERCOSUR fueron elaborando lo que se constituiría en el “Mecanismo” para la acreditación. Se elaboraron las normas consensuadas que regulan la operativa. Los documentos que contienen estas normas son:

1. Memorandum de Entendimiento
2. Anexo al Memorando, en que se detallan Normas Generales de Operación y Procedimientos.
3. Estructura del Informe Institucional
4. Pautas de Auto evaluación
5. Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores de Agronomía
6. Manual de Pares

1. El Memorandum de Entendimiento

Como ya se planteó contiene los principios generales en

que se basa la acreditación, el procedimiento para la acreditación y los alcances e implicancias de la acreditación.

Los principios generales en que debe basarse la acreditación son:

1. Otorgar validez pública a los títulos académicos, referida exclusivamente a la calidad académica.
2. La implementación debe respetar la identidad y la legislación de cada país, así como la identidad institucional.
3. La implementación debe respetar la autonomía de las instituciones universitarias.
4. La acreditación estará referida a carreras que tengan reconocimiento oficial y egresados.
5. Debe realizarse conforme a los criterios y parámetros de calidad acordados por la Reunión de Ministros en base a lo elaborado por la Comisión Consultiva.
6. La adhesión al mecanismo será voluntaria, pero únicamente podrán aspirar a ella instituciones reconocidas en el país de origen y habilitadas para otorgar el título de Ingeniero Agrónomo.
7. La acreditación tendrá como piezas fundamentales el informe institucional y el informe de la autoevaluación.
8. En el proceso de acreditación se deberá realizar una Evaluación Externa constituida por Pares, designado por la Agencia Nacional de Acreditación (ANA), seleccionados del Banco de Pares del MERCOSUR, Bolivia y Chile que deberá tener en cuenta los criterios y parámetros de calidad fijados.
9. La acreditación será periódica, siendo en esta fase por un máximo de cinco años.
10. La acreditación tendrán validez en todos los Estados Parte.
11. La acreditación la hará una Agencia Nacional de Acreditación o equivalente la debe reunir los siguientes requisitos:

- a. Ser persona de derecho público, reconocida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en su país de origen;
- b. Tener carácter pluripersonal en su conformación;
- c. Una integración que garantice la idoneidad de sus miembros y la autonomía de las decisiones;
- d) Ser designada por el Estado Parte al cual representa, ante la RME

ALCANCES E IMPLICANCIAS DE LA ACREDITACIÓN

Se establece que:

1. Los Estados Parte reconocerán los títulos de grado universitario otorgados por instituciones del nivel superior, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme al mecanismo.

2. El reconocimiento académico de los títulos de grado universitario no confiere, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión.

3. La acreditación produce efectos sobre los títulos obtenidos por quienes hayan iniciado la carrera estando acreditada y la hayan concluido permaneciendo acreditada.

NORMAS GENERALES DE OPERACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

Se establecen en el Anexo al Memorandum, o “Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, y contiene los siguientes puntos:

1. Presentación de la solicitud de acreditación.
2. Estructura general del informe de auto evaluación
3. Formación y Registro de Evaluadores
4. Constitución de los Comités de Pares
5. Operatoria de los Comités de Pares
6. Elementos de juicio para las Agencias Nacionales de Acreditación

El Informe Institucional Debe incluir la siguiente información acerca de la institución que solicita la acreditación:

1. Datos Básicos
2. Historia institucional
3. Organización institucional
4. Actividades académicas
5. Actividades de postgrado relacionadas con el área de conocimiento de la carrera en acreditación
6. Actividades de investigación
7. Actividades de extensión en el área de conocimiento de la carrera en acreditación
8. Cuerpo docente
9. Biblioteca y laboratorios
10. Evaluación Institucional

Pautas para la Autoevaluación

Son un conjunto de orientaciones de carácter general y sugerencias organizativas que permitan verificar si la misma cumple con los criterios de calidad establecidos para obtener la acreditación MERCOSUR.

Dimensiones. Componentes Criterios e Indicadores

Como se dijo las Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores, fueron elaborados por la CC de Agronomía y aprobados por la RME.

Las dimensiones son:

I. Contexto Institucional

Comprende fundamentalmente la inserción institucional, el perfil del graduado, la organización, la gestión de la carrera entre otros

II. Proyecto Académico:

Esencialmente el plan de estudios, el proceso de enseñanza aprendizaje, la investigación y la extensión y la forma en que se vinculan con la enseñanza;

III. Recursos Humanos:

Se refiere a las características del cuerpo docente, alumnos, graduados y el personal de apoyo técnico y administrativo. Para los docentes se establece que por lo menos el 20 % tenga maestría o más y el 40 % tenga dedicación de 40 horas.

IV. Infraestructura

Se hace especial énfasis en los laboratorios, biblioteca y sistemas de información y se destaca el acceso a campos experimentales y de producción.

INSTITUCIONES QUE APLICARON EL MEXA EN CADA PAIS

Como se planteo el MEXA prevé la existencia de una ANA o equivalente en cada país. Se puede decir que ninguno de los países del MERCOSUR tiene la figura exacta que se describe, lo cual no es de extrañar pues al redactar dicho documento se busco una figura que se acerca lo más posible a las entidades más cercanas y se flexibilizó con la figura de "o equivalentes"

En el siguiente cuadro se muestra en cada país que entidad la llevó adelante.

Cuadro No. 1 Organismo que aplico el MEXA en cada país

PAIS	ANA o EQUIVALENTE
Argentina	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU
Bolivia	Comisión Ad Hoc de Acreditación para Administrar el Mecanismo Experimental de las Carreras de Agronomía

Brasil	Secretaría de Educación Superior / Consejo Nacional de Educación – SESU / CNE
Chile	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado – CNAP
Paraguay	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES
Uruguay	Comisión Ad Hoc de Acreditación para Administrar el Mecanismo Experimental de las Carreras de Agronomía

Argentina Cuenta con una comisión oficialmente instituida por la Ley de Educación Superior: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), un organismo descentralizado y autárquico, que funciona en la jurisdicción del Ministerio de Educación, y que tiene por funciones: a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44 de la Ley de Educación Superior; b) acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de postgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades; c) pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación b el reconocimiento de una institución universitaria provincial; d) preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

La CONEAU está integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Inter universitario Nacional –público-, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso Nacional, y uno (1) por el Ministerio de Educación. Dura en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos debe tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica.

La Ley permite el funcionamiento de agencias privadas de evaluación y acreditación universitaria. Actualmente solo hay una agencia privada de acreditación autorizada y con funciones limitadas. Fue quién llevó adelante el Mecanismo MEXA.

Bolivia En el momento de la acreditación de agronomía la Ley que aprueba el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES ()) se hallaba en proceso de aprobación en el Congreso, por lo que se

conformó un Comité Ad Hoc, nombrado por el Ministerio de Educación que ejerce la función de Agencia Nacional Acreditación. Los miembros de este Comité representan al Ministerio de Educación, a las Universidades Públicas, al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, a las Universidades Privadas, a la Confederación de Profesionales y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Brasil La evaluación y acreditación nacional se llevaba a través de la acción de la Secretaría de Educación Superior (SESU) del Ministerio de Educación y Deportes y el Consejo Nacional de Educación (CNE).

El Mecanismo MEXA fue llevado adelante por un conjunto de académicos y técnicos integrado por los mencionados: Consejo Nacional de Educación (CNE) y la Secretaría de Educación Superior (SESu) del Ministerio de Educación y de Deportes, que le ofrece el soporte técnico y operacional, por intermedio de las comisiones de especialistas y de su estructura formal.

La reciente aprobación de la Ley del SINAES (Sistema Nacional de Avaliacao da Educacao Superior), creado para la evaluación de instituciones, cursos y el desempeño de los alumnos, hace probable que haya cambios respecto de la Agencia implementará el MEXA y represente oficialmente a Brasil en la implementación del Mecanismo.

Chile La acreditación nacional es llevada a cabo por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), desde marzo de 1999. La Ley de creación también se encuentra en estudio en el Congreso

Las funciones principales al momento de su creación eran: a. llevar a cabo procedimientos experimentales de acreditación de carreras profesionales y técnicas y programas de licenciatura pertenecientes a instituciones autónomas; b. preparar y proponer un sistema permanente de acreditación.

La CNAP fue quién implemento el MEXA

Paraguay. En el momento de la acreditación de Agronomía estaba en discusión parlamentaria la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior está regida por un Consejo Directivo, integrado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de la Universidad Nacional de Asunción, de la Universidad Católica de Asunción, de las federaciones de organizaciones de profesiones universitarias y de las federaciones que conforman las asociaciones del sector productivo del país.

El proceso MEXA de Agronomía fue llevado adelante por un Comité Ad Hoc.

Uruguay El sistema universitario esta compuesto por la Universidad de la República, regido por la Constitución y la Ley Orgánica de la Universidad de 1958 y por Universidades Privadas regidas básicamente por dos Decretos que contemplan su habilitación y seguimiento. Tampoco hay una Agencia Nacional de Acreditación.

El proceso MEXA de Agronomía fue llevado adelante por un Comité Ad Hoc.

FORMACION DE PARES EVALUADORES MEXA. BASE DE DATOS MEXA

Sin lugar dudas se puede afirmar que las dos piezas del MEXA son la Autoevaluación que lleva adelante cada carrera y la Evaluación Externa que realiza el Comité de Pares.

Los Pares Evaluadores del MEXA deben haber sido propuestos por una institución de educación superior o por un colegio profesional, asociación profesional o científica de "reconocido prestigio". Los Pares propuestos por los IES deben ocupar o haber ocupado uno de los dos últimos grados del escalafón docente de sus respectivos países; los que lo son por colegios o asociaciones deben ser profesionales de "reconocido prestigio". Con todos los profesionales propuestos se realizaron dos instancias de capacitación. Una nacional de 8 horas y otra regional de 24 horas. Claramente la nacional se realizó en cada uno de los países. El Taller Regional de Pares de Agronomía se realizó Curitiba, Brasil los días (3) de setiembre de 2003. Para lograr un número suficiente de Pares y que el Taller fuera viable se acordó que cada país podía presentar hasta 5 candidatos, lo que finalmente tuvo cierta flexibilidad.

Luego de esta instancia se conformó el Banco de Pares Evaluadores del MEXA, el número de integrantes por país que se presenta en el siguiente cuadro.

PAIS	PARES EVALUADORES
Argentina	10
Bolivia	5
Brasil	6
Chile	4
Paraguay	4
Uruguay	6
Total	30

EVALUACION EXTERNA. TRABAJO DE LOS COMITES DE PARES

Como se indicó anteriormente, en cada país la conducción del proceso estuvo a cargo de ANA's o equivalentes. Se acordó que el trabajo del Comité de Pares se inicia con su designación. Esta tarea corresponde a cada ANA que propone al nacional y define los países a que solicitará Pares. La propuesta de los Pares regionales corresponde a las ANA's de los países respectivos. Cada Comité debía estar integrado por lo

menos por un Par nacional y dos Pares extranjeros. La “visita” debía realizarse en un momento en que la carrera estuviera con actividades académicas de aula y esto coordinarse con la agenda personal de cada uno de los Pares.

Una vez confirmada la integración del Comité de Pares se procedió a firmar un contrato de trabajo en que se establecían los compromisos de los Pares, del Coordinador o Presidente, los honorarios y un código de ética. Lo central del contrato giró en todos los casos al cumplimiento de los plazos de entrega de los informes parciales, del informe de salida y del informe final.

Cumplidas estas etapas se les envió el Informe Institucional y el Informe de Autoevaluación y algunos Anexos seleccionados. Esta operación aparente sencilla resultó compleja pues el envío de tal volumen de información trajo sus problemas. Esto dependía en buena medida del tipo de correo electrónico que usaban fundamentalmente los Pares extranjeros y de las características de los Informes, por ejemplo un número muy grande de fotos, carátulas muy recargadas y organigramas muy complejos generaban archivos muy pesados que dificultaban su recepción, lo que demoró a algunos comités varios días otra aparente trivialidad como imprimir los informes insumió en algunos casos muchas horas, sobretodo para aquellos Pares que lo debían hacer desde sus casas con equipos personales y no de instituciones que en general tienen equipos más potentes e impresoras más veloces.

La característica regional del proceso introdujo el necesario trabajo a distancia de los Pares. Este elemento no había sido tomado en cuenta en la preparación ni en los requisitos, lo que en muchos casos dificultó el trabajo (caso del escritorio virtual de las Comisiones Consultivas). Los Pares disponían de 30 días para su lectura y envío de pedido de aclaraciones o ampliaciones dirigidos a las carreras a través de las Agencias. Esto puso en evidencia la importancia del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Se puso en evidencia fundamentalmente en “la visita” la formación de los Pares, fundamentalmente en los que tenían a una amplia trayectoria pues en muchos casos deslizaban sus propios puntos de vistas y sus paradigmas y no los consensuados y expresados en los instrumentos MERCOSUR. Quedó muy clara la importancia al trabajar a nivel regional el usar únicamente la terminología del modelo o la usada por la institución que presenta la carrera. Lograr que los Pares se refirieran al modelo y no a como se hace en sus países o en la institución que el más conocía fue uno de los puntos triviales pero cruciales, para el bien desarrollo de la Evaluación Externa y fundamentalmente para en la práctica efectivizar el respeto de las identidades nacionales e institucionales.

CARRERAS DE AGRONOMIA ACREDITADAS EN EL MERCOSUR

En el mes de octubre de 2004, se concluye la aplicación de mecanismo experimental en todos los países participantes. De acuerdo con los informes de las ANAs y el pronunciamiento de la RME las Carreras de Agronomía por país son las que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1 Carreras de ingeniería agronómica acreditadas por país

PAÍS	ACREDITADAS
Argentina	4
Bolivia	3
Brasil	3
Chile	5
Paraguay	1
Uruguay	1
Total	17

Únicamente podemos compartir los fallos de las carreras acreditadas pues como establece el Mecanismo son los que se dan a conocer.

En el siguiente cuadro se presentan: instituciones que acreditaron sus carreras, país, carácter, organismo acreditador

PAÍS /SEDE	INSTITUCIÓN	CARÁCTER	ORGANISMO ACREDITADOR
Argentina Buenos Aires	Universidad de Buenos Aires	Pública	CONEAU
Argentina Mendoza	Universidad Nacional de Cuyo	Pública	CONEAU
Argentina San Miguel de Tucumán	Universidad Nacional de Tucumán	Pública	CONEAU
Argentina Corrientes	Universidad Nacional del Noreste	Pública	CONEAU
Bolivia La Paz	Universidad Mayor de San Andrés	Pública	CONEAU
Bolivia Tarija	Universidad Juan Misael Saracho	Pública	CONEAU
Cochabamba Bolivia	Universidad Mayor de Sana Simón	Pública	CONEAU
Brasil Londrina	Universidad Estadual de Londrina	Pública	SESU / CNE
Brasil Brasília	Universidad de Brasília	Pública	SESU / CNE
Brasil Viosa	Universidad Federal de Viosa	Pública	SESU / CNE
Chile Santiago	Universidad de Chile	Pública	CNAP
Chile Santiago	Pontificia Universidad Católica de Chile	Privada con aporte público	CNAP
Concepción Chile	Universidad de Concepción	Privada con aporte público	CNAP
Chile Valdivia	Universidad de Chile	Privada con aporte público	CNAP
Chile Valparaíso	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Privada con aporte público	CNAP
Paraguay Asunción	Universidad Nacional de Asunción	Pública	ANEAES
Uruguay Montevideo	Universidad de la República	Pública	Comisión Ad Hoc