

## MERCOSUR y Educación Superior: una relación posible para la integración regional.

*Lic. Juan Escujuri y Lic. Alfonsina Guardia*

### Planteo inicial

La opción inicial al hablar de globalización es identificarla exclusivamente en un plano económico, olvidando desde el vamos las dimensiones políticas, sociales, culturales, educativas, etc. Esta opción se encuentra enmarcada en la concepción de la fuerza del mercado frente a la cual, los Estados y sus ciudadanos, no podemos hacer otra cosa que rendirnos. Sabemos que esto no es así, y que frente a este enfoque monocausal y economicista podemos oponer la multidimensionalidad de la globalización, sin por ello creer que la globalización no existe.

La globalización implica también un encuentro y la posibilidad de interactuar en forma conjunta. América Latina enfrenta hoy el reto de comprometernos en proyectos de futuro a través de experiencias de integración que se desarrollan en la región, en nuestro caso, el MERCOSUR

La educación constituye un medio importante para posibilitar la integración, en el caso específico de la educación superior, ésta puede ser una garantía sólida de la integración dadas sus características particulares. En principio la movilidad que suponen los distintos niveles (grado y posgrado) y las herramientas tecnológicas que han permitido el acercamiento de las comunicaciones en el área educativa. Mientras la educación primaria y secundaria sigue siendo de competencia de los Estados nacionales dentro de sus fronteras, la educación superior es aquella que permite superar las instancias nacionales

para permitir avanzar en la integración de un bloque regional. De acuerdo a la Declaración de la UNESCO de 1998:

*"La educación superior ha dado sobradas pruebas de su viabilidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse y propiciar el cambio y el progreso de la sociedad. Dado el alcance y el ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende más a fundarse en el conocimiento, razón de que la educación superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones. Por consiguiente, y dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante, de forma que la sociedad contemporánea, que en la actualidad vive una profunda crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas«<sup>1</sup>*

Quizás uno de los principales desafíos del MERCOSUR en materia educativa sea lograr que los problemas que cada país miembro enfrenta hoy, se transformen en desafíos regionales y de esta manera fortalecer las redes de cooperación y articulación para permitir enfrentar los problemas aprovechando los recursos existentes y confeccionando una planificación estratégica que permita lograr una mayor calidad y equidad.

El objetivo del presente trabajo es presentar las etapas por las cuales han transitado la UE como el MERCOSUR, en tanto integraciones regionales, con referencia a la Educación Superior, específicamente en el área universitaria.

---

<sup>1</sup> Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción. UNESCO, París 5 al 9 de octubre de 1998.

## La experiencia europea

La Universidad en Europa nace en la Edad Media como una comunidad transnacional de estudiantes y profesores, transformándose en el siglo XIX por el accionar de los Estados nacionales en tres culturas universitarias diferentes con modelos y estructuras distintas que hasta la actualidad existen; el modelo francés, alemán y británico. El modelo alemán, también denominado "humboldtiano" pone énfasis en el conocimiento y la investigación como los objetivos básicos de la universidad. Por su parte, el francés o "napoleónico", plantea como función primordial de la universidad la formación de aquellos que van a formar parte del Estado y de promover el desarrollo económico de la sociedad. Finalmente el modelo británico, mantiene las tradiciones medievales de formación de los individuos con la menor relación posible con su futura inserción laboral.

La UE plantea desde su creación el desafío de integrar países con una historia muy compleja, donde las luchas y los enconos han marcado a varias generaciones, es por ello que la integración de Europa es a la vez una realidad y una idea. En la construcción de la UE se presentan reglas formales para la toma de decisiones colectivas, pero además, desde los distintos actores; funcionarios, agentes políticos colectivos y ciudadanos comunes participan en políticas de la UE y en el proceso de instrumentación y ejecución de políticas para defender sus intereses, ideologías y valores.

En términos numéricos en la Unión Europea existen alrededor de 3.300 centros de enseñanza superior donde asisten 12, 5 millones de alumnos que se incrementan año a año. Sólo estas cifras dan cuenta de la difícil tarea de pensar una integración en el área de educación superior. A los números se les deben agregar los idiomas, los planes de estudio y las estructuras legales de cada país.

En París en 1998 se firmó la primera intención de armonizar el diseño del sistema de Educación Superior Europeo firmado entre los ministros de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, en aquella oportunidad la denominada *Declaración de La Sorbona* expresaba:

*"no deberíamos olvidar que al hablar de Europa no sólo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa de conocimientos. (...)Las universidades se originaron en Europa hace unos tres cuartos de milenio(...)en aquellos tiempos, los estudiantes y los académicos solían circular libremente y difundían con rapidez sus conocimientos por todo el continente."*<sup>2</sup>

En el año 1999 a partir de la *Declaración de Bolonia* se inició un proceso que aspira a llegar al 2010 con la creación de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior, en dicha Declaración se decía:

*"Pocos ponen en duda que la Europa del conocimiento es un factor insustituible de cara al desarrollo social y humano y a la consolidación y el enriquecimiento de la ciudadanía europea, capaz de ofrecer a los ciudadanos las competencias necesarias para responder a los retos del nuevo milenio y reforzar la conciencia de los valores compartidos y de la pertenencia a un espacio social y cultural común."*<sup>3</sup>

Los objetivos que se propusieron los ministros de Educación de la UE pueden resumirse de esta manera:

Adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables para posibilitar la competitividad del sistema de enseñanza superior europeo a escala internacional.

Adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales, grado y posgrado.

Puesta a punto de un sistema de créditos para promover una mayor movilidad entre los estudiantes.

---

<sup>2</sup> Declaración de La Sorbona, París, 25 de mayo de 1998.

<sup>3</sup> Declaración de Bolonia, 19 de junio de 1999

Promoción de la movilidad mediante la eliminación de obstáculos al ejercicio efectivo del derecho a la libre circulación.

Promoción de la cooperación europea en materia de aseguramiento de la calidad con miras al desarrollo de criterios y metodologías comparables.

Promoción de la necesaria dimensión europea en la enseñanza superior, especialmente en cuanto a programas de estudio, cooperación y programas integrados de estudios, formación e investigación.

Siguiendo a Haug<sup>4</sup> hay que aclarar que la Declaración de Bolonia es en primer lugar un documento de naturaleza política, no académica; en segundo lugar, es un proceso de naturaleza intergubernamental voluntario que iniciaron ministros de los países firmantes, en definitiva, no es un proceso propio de la UE como poder regional. Finalmente, Bolonia marca un hito en la agenda europea de cambio, ya que plantea un compromiso para cambiar la enseñanza superior, cada gobierno en su propio país, pero de tal forma que se propicie la convergencia y en un período de diez años ésta se incremente junto a la coherencia y a la compatibilidad.

En función de las metas identificadas en la Declaración de Bolonia se han efectuado tres reuniones, con sus correspondientes comunicados, entre los ministros de Educación de Europa. Las reuniones se realizaron en Praga (2001), Berlín (2003) y Bergen (2005). En Praga se procedió a reafirmar los seis objetivos planteados en Bolonia junto a la reafirmación de la necesidad de seguir trabajando en las similitudes y beneficiándose de las diferencias entre culturas, idiomas y sistemas nacionales, como así también contemplando las posibilidades de los programas comunitarios como de cooperación intergubernamental.

---

<sup>4</sup> Haug, Guy: *La Declaración de Bolonia y sus consecuencias* (En: Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N (coord) Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa (Procesos de evaluación y acreditación de la calidad) Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2005, pp.244-247)

En la Conferencia de Berlín del 2003 se establecieron prioridades para los dos años siguientes. En el área de la calidad se estableció incluir la definición de las responsabilidades de los cuerpos e instituciones involucradas; la evaluación de programas e instituciones; los sistemas de acreditación, certificación o procedimientos similares y la participación internacional, cooperación y networking. Por otra parte, se estableció la adopción de un sistema basado en dos ciclos principales. Cuando se reunieron nuevamente esta vez en Bergen en mayo de 2005 fue el momento de efectuar un balance provisorio.

*“Casi todos los países han tomado medidas para aplicar un sistema de garantía de calidad basado en los criterios acordados en el comunicado de Berlín y con un alto grado de cooperación y formación de redes.(...)Subrayamos la importancia de la educación superior en la mejora de la investigación y la importancia de la investigación en el apoyo de la educación superior para el desarrollo económico y cultural de nuestras sociedades, así como para la cohesión social(...)Insistimos en la necesidad de establecer las condiciones apropiadas para que los estudiantes, puedan completar sus estudios sin obstáculos relacionados con su origen social y económico.”<sup>5</sup>*

Hasta el momento el proceso iniciado en la Declaración de Bolonia se presenta lento en función del dinamismo que se pone de manifiesto en las declaraciones de los ministros en las últimas conferencias, de cualquier forma la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior supone en no muchos años la apertura de un mercado laboral en el que pesaría ser parte del proceso de unificación. Como señala Miranda:

*“La idea de la Europa unida y de la Europa de los ciudadanos, parece tener en la educación un arma fundamental orientada a morigerar las diferencias culturales. Es más, a la educación se le demanda configu-*

---

<sup>5</sup> *El Espacio Europeo de Educación Superior. Alcanzando las metas.* Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior. Bergen, 19 y 20 de mayo de 2005.

*rar una ideología regional, es decir, la europeización de todas las tradiciones e identidades nacionales que forman parte de la UE.<sup>6</sup>*

## **La experiencia MERCOSUR**

La Universidad en América Latina ha sido desde la Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918 hasta la década del ochenta, predominantemente estatal y con autonomía institucional y académica. Hacia fines de los ochenta y principios de los noventa en el contexto de la globalización se introdujeron estrategias de carácter neoliberal que promovieron el reemplazo de la incidencia del Estado por la importancia del mercado y las privatizaciones. Las crisis económicas que debieron enfrentar los estados nacionales latinoamericanos llevaron a una retracción en el financiamiento de la educación superior, en particular de las universidades.

Los cambios fueron en gran medida producto de la incidencia de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En términos generales las universidades públicas latinoamericanas observaron las siguientes transformaciones:

Posibilidades amplias de contacto entre empresas privadas o públicas y las universidades.

Implementación de políticas de acreditación de carreras de posgrado, de evaluación externa y autoevaluación.

Cambios normativos

Fuerte vinculación entre el conocimiento y la tecnología.

---

<sup>6</sup> Miranda, R.: *Argentina en el Cono Sur. Las relaciones interculturales*. Salta, Universidad Católica de Salta, 2003., p. 102

## En definitiva, en palabras de Ferrari <sup>7</sup>:

*“(...) el abandono del denominado “Estado docente” o “Estado educador” y sus sustitución por un “Estado evaluador” que, alejado de la función social de educar, tendió a ser asumido como una agencia fiscalizadora que determina los grados de eficacia, eficiencia, productividad y excelencia de las instituciones educativas”*

El MERCOSUR es actualmente el proceso de integración que puede ser observado como viable para la creación de un polo de desarrollo económico y político en América del Sur. Iniciado por el Tratado de Asunción, desde el comienzo se instituyó el Sector Educación. Los ministros de Educación del MERCOSUR reunidos en Brasilia en diciembre de 1991 redactaron un Protocolo de Intenciones donde se especificó que la educación tiene un papel fundamental para que la integración se consolide.

En Brasilia se pensó en la posibilidad de concretar tres objetivos para el MERCOSUR: 1) el mejoramiento de los factores de producción a través de la formación de recursos humanos, 2) la necesidad de articular y convalidar los estudios y certificados entre los diferentes sistemas educativos de cada uno de los países miembros y 3) fortalecer la armonía sociocultural de la región.

Reunidos en Buenos Aires al año siguiente los ministros de Educación del MERCOSUR aprobaron el primer Plan Trienal para el Sector Educación que se proponía llevar adelante los objetivos previstos en Brasilia incorporando la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales de la región. Coincidimos con Bulcourf y Vazquez<sup>8</sup> cuando expresan que:

---

<sup>7</sup> Ferrari, P. : *Políticas Universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de posgrado y la transferencia de servicios y saberes*. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina. (En: Gentili, P. y Levy, B. (comp.): *Espacio público y privatización del conocimiento*. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Buenos Aires, CLACSO, 2005, p. 311)

<sup>8</sup> Bulcourf, P. y Vaquez, J.C.: *Integración y Educación Superior. Los casos de la Unión Europea y MERCOSUR*. (En: Alberti, G., Llenderozas, E. y Pinto, J. (comp.) *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Prometeo, 2006, p. 154)

*“(...) más allá de la diversidad en las estructuras educativas de cada uno de los países, existen en el MERCOSUR temáticas que exceden lo propiamente técnico (llevando a un trasfondo que hay que enfrentar y cambiar) o aquello centrado específicamente en la educación superior (como la articulación con los niveles inferiores de la enseñanza y las condiciones sociales) para tornarse materia de un trabajo paralelo en distintos niveles.”*

Hacia 1994 se realizó la primera experiencia para examinar las posibilidades de confeccionar tablas de equivalencia curricular comunes para asegurar la agilidad de los procedimientos de reconocimiento o reválida de títulos en cada uno de los países, pero los ensayos en carreras de Abogacía, Contador Público e Ingeniería mostraron que se trataba de un procedimiento engorroso y de muy difícil instrumentación. El proyecto fue revocado y en 1997 se convocó a la formación de un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación (GTEA), este organismo fue creado con un perfil académico y técnico, compuesto por expertos reconocidos de los países miembros y con funciones asesoras en las reuniones de Ministros de Educación.

De las conclusiones primarias a las que el (GTEA) debemos destacar la pretensión de colocar en la dinámica del proceso de integración regional el eje en el reconocimiento mutuo en el campo educativo, para coadyuvar al mejoramiento de la calidad de los planes y programas de las instituciones universitarias, posibilitando un ordenamiento de criterios que permitiera formular proyectos conjuntos y asegurar la confiabilidad de los procesos formativos de cada uno de los países involucrados.

En los años siguientes se elaboraron y aprobaron nuevos planes trienales para el Sector Educación del MERCOSUR y se continuó avanzando a pesar de las crisis económicas y políticas que vivieron los estados miembros. Así en 1998 se aprobó el *Memorando de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de*

*Acreditación de Carreras (MEXA)* para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR , en este caso también se amplió la participación de Bolivia y Chile como países asociados. En lo concerniente a los principios generales consignados para el desarrollo gradual y experimental del mecanismo corresponde destacar que la aplicación debe ajustarse a las legislaciones de cada país, debe respetarse la autonomía de las instituciones universitarias, la adhesión al mecanismo es voluntaria y podrán solicitarla únicamente instituciones reconocidas de acuerdo a las distintas normativas nacionales y que la acreditación tiene validez en todos los Estados parte y comprende a carreras en las que se requiere título universitario, aunque ella no confiere de por sí derecho al ejercicio profesional. Finalmente en junio del 2002 se aprobó el Memorandum de Entendimiento que establece los principios y normas regulatorias del MEXA. En la acreditación MEXA las agencias nacionales de acreditación, como la CONEAU, conducen el proceso en sus respectivos países. La acreditación se realiza de acuerdo con parámetros de calidad comunes, previamente definidos para el MERCOSUR en el documento "Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores". La Reunión de Ministros estableció que el mecanismo experimental comprendiera a las carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Del proceso ya iniciado valen identificar los aspectos positivos y los obstáculos que a la fecha se han observado<sup>9</sup>.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
El Mercosur Educativo ha propiciado a través del mecanismo de acreditación de carreras la forma-	La heterogeneidad y las diferencias que muestran las distintas instituciones universitarias de los

<sup>9</sup> El siguiente cuadro es de elaboración propia siguiendo los lineamientos observados en el Coloquio "Balance y perspectivas de la acreditación y experiencias de carreras de grado universitario en el Mercosur". Montevideo, 23 de noviembre de 2005. Ver: [www.mexa.gub.uy](http://www.mexa.gub.uy)

ción de una cultura de integración regional	países miembros.
En los países que no tenían instaurado el proceso de acreditación ha impulsado políticas de calidad en las carreras de grado	Los problemas técnicos de la compatibilización de mecanismos de acreditación a nivel interno de cada país.
Mas allá de los avatares políticos de los países miembros se ha mantenido el compromiso de los gobiernos de generar políticas coincidentes.	Los contratiempos financieros para poder llevar adelante la implementación de los nuevos mecanismos de acreditación y evaluación.
El concepto de calidad educativa esta puesto al servicio de la construcción de capacidades y habilidades que permitan enfrentar las condiciones del mundo actual	La dispar participación de las comunidades académicas locales en la internalización y socialización de las nuevas pautas.

### Conclusiones provisionarias y promisorias

Desde el inicio del Sector Educación en el MERCOSUR con el objetivo de compatibilizar los sistemas educativos y posibilitar la homologación y la acreditación de estudios y títulos se han registrados avances realmente notables. Los aportes del MEXA no sólo han permitido la fluidez del diálogo entre los distintos países sino también permiten pensar en emprender acciones comunes de intercambio para fomentar el debate sobre las concepciones de calidad en la educación superior.

El análisis del proceso llevado adelante por la UE para la creación del un Espacio Educativo Común iniciado en la Declaración de Bolonia presenta un horizonte hacia el 2010 de una educación superior de

calidad y competitiva que fomente la movilidad para el logro de su pluralismo. Es real, que lo realizado hasta ahora por la UE lleva décadas de avances y retrocesos pero, no es menos auspicioso lo realizado en el MERCOSUR en sus quince años.

El imaginar un espacio común educativo para el área de educación superior puede presentarse como ciertamente fuera del contexto de integración tal como lo conocemos. Pero avanzar sobre la concreción posible de un modelo de integración regional tiene varias aristas, la educación es una de ellas y su vinculación estrecha al proceso de construcción de los estados nacionales latinoamericanos es una muestra de ello.

El ejemplo que las Universidades de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)<sup>10</sup> en pensar formas de integrarnos desde la Educación Superior no son mas que muestras significativas que el proceso de integración MERCOSUR sigue avanzando ahora sí, desde sus ciudadanos. Por eso coincidimos con Boaventura de Sousa Santos cuando expresó<sup>11</sup>:

*“La universidad en el siglo XXI será seguramente menos hegemónica, pero no menos necesaria de lo que fue en siglos anteriores. Su especificidad en cuanto bien público reside en ser la institución que liga el presente con el mediano y largo plazo por los conocimientos y por la formación que produce y por el espacio público privilegiado para la discusión abierta y crítica que constituye.(...)Una universidad en ostracismo social por su elitismo y corporativismo, y paralizada por la incapacidad de autointerrogarse de la misma forma en que ella inte-*

---

<sup>10</sup> Integran la AUGM por Argentina: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de Rosario y Universidad nacional de Tucumán. Por Brasil se encuentran la Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidades Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidades Federal de Santa María, Universidade Federal de Santa Catarina y Universidades Federal de São Carlos. Por Uruguay la Universidad de la República. Por Paraguay la Universidad Nacional de Asunción y por Chile la Universidad de Santiago de Chile

<sup>11</sup> Sousa Santos, B. de: *La universidad en el siglo XXI*. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005.

*rroga a la sociedad, es una presa fácil de los seguidores de la globalización neoliberal”*