

# Mercosur, el desafío de integración en Latinoamérica. La Educación

*Eduardo N. Cozza* (Univ. de Buenos Aires y de Morón)

*H. Daniel Dei* (Universidad de Morón)

---

## Introducción

§ 1. Los acontecimientos de un período histórico suelen quedar objetivados en el lenguaje cotidiano con algunas palabras arquetípicas, acuñadas especialmente o resignificadas de su uso habitual. Así, a principios del siglo XX, el vocablo “internacional” pareció expresar el signo de un nuevo tiempo; a mediados de la misma centuria, sin embargo, la palabra “libertad” quiso mostrar la necesidad de un nuevo horizonte en las perspectivas de la Humanidad... Desde la década de los noventa existen también diversas expresiones con las cuales pretendemos galvanizar en un solo concepto el sentido de la historia: competencia, mercado, derechos humanos, democracia, etc. Pero hay una idea que parece llenar todos los espacios y que incluye a todas ellas. Ese término es “globalización”, cuyo antecedente más próximo, aunque con matices diferentes, es, precisamente, “integración”. Un aspecto sustantivo de esta realidad significativa es la regionalización de áreas con intereses comunes económicos, sociales y culturales. Este proceso de integración entre países se viene desarrollando hoy con diferente éxito en Europa, el este asiático, el continente americano, Oceanía y África, en consonancia con el fenómeno de la globalización.

El proceso de integración del Cono Sur del continente americano puede inscribirse como parte de esta situación, pese a que la tradición de la unidad de destino en esta parte del mundo tiene fuertes raíces históricas, tanto precolombinas como hispánicas y postindependencia. Obviamente, esta sólida tradición de unidad de destino no se ha inspirado primariamente en el intercambio comercial; por eso, tal vez, podría formularse la conjetura si muchas de las dificultades actuales para la concreción de políticas comunes, tal como, entre otros

---

[ecozza@qb.fcen.uba.ar](mailto:ecozza@qb.fcen.uba.ar) / [ecozza@unimoron.edu.ar](mailto:ecozza@unimoron.edu.ar) / [ddei@unimoron.edu.ar](mailto:ddei@unimoron.edu.ar).

*Universidad de Buenos Aires:* Ciudad Universitaria Pabellón 2, Piso 4. (1428) Buenos Aires, Argentina.

*Universidad de Morón:* Cabildo 134 (1708) Morón, Prov. de Buenos Aires, Argentina.

aspectos, daremos cuenta en este informe, no encuentran sus límites en este enfoque limitado de articulación de intereses.

Los principales antecedentes inmediatos de esta integración fueron los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países, desarrollados durante más de treinta años, los que dieron lugar a una institucionalización de los esfuerzos y a una sistematización con fines analíticos en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en 1997. Pero, quizás, el proyecto más relevante fue la creación en 1980, mediante el Tratado de Montevideo, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que comprende a la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Esta organización reemplazó en los hechos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC)<sup>1</sup>.

§ 2. Como corolario de este proceso de configuración institucional que demandó años de trabajo y gestiones privadas y públicas permanentes, se llegó a conformar el 26 de Marzo de 1991 en Asunción, Paraguay, El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, en 1996, mediante los Acuerdos de Complementación Económica N° 35 y 36, se estableció, en el marco de la ALADI, la asociación de Chile y Bolivia, respectivamente, al Mercosur.

Como su nombre lo indica, el Mercosur tiene una base y un tronco de sostén que se identifica con cuestiones del mercado, o sea, con aspectos económicos. En efecto, las ideas y pensamientos que llevaron a su formación se fundamentaron en las posibilidades de comercio común entre los países asociados en esta alianza. A modo de ejemplo, puede considerarse 1) la eliminación de los aranceles para el paso de mercaderías de un país a otro; 2) la libre movilidad de trabajadores con el objeto de que fueran reconocidos como parte del Mercosur y, por lo tanto, con acceso al trabajo, sin restricciones, en un contexto de igualdad con un trabajador nacional; y 3) el uso de una moneda común, por nombrar los tres aspectos, si no más relevantes, al menos más divulgados y con mayor impacto en los medios de comunicación.

Estos compromisos se vieron reflejados en los tres puntos centrales del Tratado de 1991:

---

1. Una descripción amplia de los acuerdos de integración en el continente americano, los antecedentes de la formación del Mercosur y, también, análisis sobre las etapas desarrolladas hasta el presente, pueden encontrarse en la variada documentación referenciada al final de este trabajo.

- 1) la libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos;
- 2) la adopción de una política comercial única con la siguiente fijación de una tarifa externa común; y
- 3) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas de servicios, transportes y comunicaciones, aduanera, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, agrícola e industrial.

Estos objetivos están en marcha pero, justo es reconocer, con muchos altibajos, muchas idas y vueltas, y mucho camino aún por recorrer. En el seminario “Proceso de Integración Regional: Mercosur”, realizado en la Embajada de Brasil en Buenos Aires el 4 de diciembre de 2000, un denominador común de los oradores de las mesas redondas y exposiciones fue la necesidad de pasar del dicho al hecho, de hacer más que decir, de tener elementos concretos realizados más que discursos, intenciones e idearios. Esto revela no sólo el interés de las partes sino, también, lo que da pie a nuestra conjetura anterior, el convencimiento de que este proceso de integración tiene una demora que va más allá de lo esperado inicialmente y que necesita acelerarse. En consonancia con ello, en los considerandos del Acta de la XIX Reunión de Ministros de Educación de los países signatarios del Tratado del Mercado Común del Sur se invoca el “Relanzamiento del Mercosur”, sin duda, una objetivación discursiva del aplazamiento de las acciones efectivas de integración.

§ 3. La pregunta que cabría hacerse es si la demora mencionada en el párrafo anterior es real y justificada o, por el contrario, si más bien se vincula con faltas de definiciones y de actitudes proactivas. Si hacemos un breve balance de las situaciones de los países miembros del Mercosur y de los países asociados (Chile y Bolivia), uno podría fácilmente tentarse por concluir que dicha demora está por demás justificada. Algunos indicadores económicos de los países miembros tales como el ingreso *per capita*, el producto bruto nacional, la deuda externa, la desocupación, la valuación de las monedas frente al dólar estadounidense y las balanzas de pago, por nombrar sólo algunos de los índices del movimiento económico interno y de la interacción económica entre países, son fuertemente diferentes o presentan niveles precarios tal cual se muestra en la tabla 1.

Por otro lado, quizás como consecuencia de lo anterior, la eliminación de fronteras comerciales y laborales conlleva ciertos temores justificados, entre los cuales cabe destacar un fenómeno que será con toda seguridad carta corriente en la primera mitad de este siglo en todo el planeta: la migración en busca de mejores condiciones laborales y, también, los conflictos en la producción de un

país por efecto de la invasión de bienes de otro miembro de la comunidad regional... Estas cuestiones, que no son menores, se ven exacerbadas en el caso del Mercosur por el contexto de crisis que afrontan los países integrantes. Ciertamente, el nivel de ocupación y la producción en los países miembros no tienen perspectivas de mejorar significativamente en forma equilibrada, lo cual sería primario a la hora de buscar condiciones que favorezcan el proceso de integración comercial. Por ello, en ausencia de estas condiciones mínimas, no es posible pensar en un progreso sustantivo y con menos conflictos del Mercosur en el corto plazo.

**Tabla 1**  
**Indicadores económicos de los países miembros del Mercosur.**  
**Variaciones anuales del año 2000**

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
PIB (tasa)	0,0	4,0	1,5	-1,0
Precios al consumidor (tasa)	-0,7	5,5	9,6	5,8
Salario real (tasa)	1,5	-1,3	2,1	-1,2
Tipo de cambio (tasa)	0,9	-7,4	4,9	2,7
Desempleo (%)	15,1	7,5	9,4	13,4
Tasa de interés	11,7	36,6	16,5	43,1
Balanza global (millones de dólares)	-2.000	-3.200	-345	75

PIB: Producto Interno Bruto

Pese a todo, hay que convenir que suele ser un denominador común en los procesos de integración, tanto los momentos de preocupación por la demora en el logro de objetivos de mayor aliento como las situaciones de cierta incertidumbre respecto del grado de contingencia de los acuerdos alcanzados. Así, cuando se comparan procesos de integración similares, el término de comparación es habitualmente Europa. Los países de este continente, asociados en una integración regional a través de la Unión Europea, han transitado también un proceso que en algunos momentos pareció detenerse o desviarse de su curso inicial. Fueron varios y largos años de trabajo para llegar a lo que la Unión Europea es hoy, con una moneda común y con fronteras laborales y comerciales prácticamente inexistentes.

La experiencia histórica del último tercio del siglo XX revela que una vez comenzada la discusión y la puesta en marcha de la integración comercial se incorporan otros aspectos de la actividad de los países. Así ha sucedido y sucede

en todos los procesos similares llevados a cabo en distintos lugares del planeta. Pareciera entonces justificarse la aseveración de que sin integración comercial no es posible avanzar en otros temas, a los cuales los Estados nacionales dan una importancia relativa en la práctica; esto es, puede distinguirse cuáles son los intereses prioritarios y cuáles los complementarios. En otras palabras, no es pensable que la educación, o cualquier otro asunto diferente al comercial, llegue a buen puerto si no se da la integración en este plano.

El Mercosur, que no ha sido una excepción a la regla, ha previsto también procesos de complementación en otros aspectos, tales como el de la educación. Pero, debido a esta jerarquización de los intereses comerciales por sobre cualesquiera otros a la hora de su constitución formal, el proceso de integración educativo ha sido aún más relegado, más demorado, que los aspectos comerciales. Lo que sigue intenta esbozar un panorama del estado de situación de la educación en el proceso de integración del Mercado Común del Cono Sur.

## La integración del sector educativo en el Mercosur

§ 4. Ya hemos anticipado que, con posterioridad al inicio del proceso de integración económica y comercial y complementariamente con él, se comenzó a trabajar en los acuerdos sobre los temas vinculados al sector de la educación. En este sentido, conviene tener en cuenta que la naturaleza de los instrumentos utilizados para la asociación de Bolivia y Chile al Mercosur, cuyo carácter apunta a la complementación económica, no preven directamente la participación de estos países en el proceso de integración educativo.

En 1991, mediante la aprobación de la Decisión N° 7/91 por parte del Consejo del Mercosur (órgano máximo de conducción e integrado por los presidentes de los países miembros), se instituyó la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, también conocido como Sector Educativo del Mercosur o, simplemente, Mercosur Educativo. A partir de entonces se profundizaron las negociaciones para tomar una decisión sobre los objetivos por alcanzar y la planificación adecuada para lograrlos. Así se llega a la Decisión N° 7 de 1992, por la que el Consejo del Mercosur, sobre la base de la propuesta de la Reunión de Ministros del Mercosur, aprueba el *Plan Trienal para el Sector Educativo del Mercosur*. Este Plan ha debido ser prorrogado en dos oportunidades, 1994 y 1997, hasta llegar a junio de 1998, a causa de las demoras en la toma de decisiones y en correspondencia con el retraso en los aspectos económico-comerciales.

El Plan 1992-1998, inicialmente llamado Trienal, contemplaba los siguientes programas:

- 1) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración;
- 2) capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo; y
- 3) compatibilización y armonización de los sistemas educativos.

Como consecuencia del trabajo realizado para la realización de este Plan, el 20 de junio de 1996 se aprobó el documento Mercosur 2000: *Desafíos y metas para el sector educativo*. Dicho documento centró su preocupación en la calidad de la educación dentro del marco de las políticas educativas de la región, y en la definición de áreas prioritarias para ser tenidas en cuenta en la definición de programas y proyectos del Mercosur. Las áreas definidas en el documento mencionado fueron *renovación educativa, evaluación educativa, educación y trabajo, cooperación universitaria, y sistemas de información*.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1998 en Río de Janeiro, el Consejo del Mercosur, mediante la Decisión N° 13/98, aprobó el Plan Trienal 1998-2000 y las Metas del Plan Trienal para el año 2000 del Sector Educativo del Mercosur, en el que se consideraba como “áreas prioritarias”:

- 1) el desarrollo de la identidad regional por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración, y
- 2) la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación.

Cada área prioritaria, a su vez, contenía una serie de líneas programáticas y objetivos, los cuales, en virtud de su obvio tono generalista y enunciativo, son difícilmente diferenciables del primer Plan Trienal elaborado y de las manifestaciones vertidas en los distintos documentos desarrollados a través de esos años. Sin duda, este hecho acusa un resultado pobre en este ámbito. Probablemente, la causa principal de ello pueda atribuirse a la demora y a los avatares del proceso de integración regional que el Mercosur pretende llevar adelante en los aspectos económico-comerciales. Empero, no deja de ser una prueba o, al menos un claro indicio, de que estos últimos aspectos son los que imprimen la velocidad del tren de la integración; en consecuencia, es natural que sectores como el educativo del Mercosur no puedan avanzar o desarrollarse como merecen, si no reciben las señales y el empuje del aspecto troncal<sup>2</sup>.

§ 5. Los principales cursos de acción en desarrollo o alcanzados hasta el momento por la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur pueden resumirse en los siguientes puntos:

---

2. No obstante, se incluyó en el calendario escolar la decisión n° 2 de 2000 del Consejo del Mercado Común, mediante la cual se instituyó el día 26 de marzo como el “Día del Mercosur”.

- a) Constitución del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del Mercosur;
- b) facilitación del reconocimiento y equiparación de estudios que permita la libre circulación de estudiantes;
- c) adecuación de los contenidos curriculares de la educación elemental y media (o primaria y secundaria) en lo referente al aprendizaje de las lenguas oficiales del Mercosur, castellano y portugués, y a la enseñanza de geografía e historia;
- d) adecuación de los contenidos curriculares para la formación por competencias en la enseñanza técnico-profesional;
- e) diseño de mecanismos de acreditación de carreras universitarias;
- f) facilitación para el intercambio de docentes e investigadores universitarios;
- g) instrumentación de mecanismos para la formación universitaria de posgrado.

### La situación de la integración en la enseñanza elemental y media

§ 6. En la tabla siguiente se presenta información sucinta acerca de algunas características de todos los ciclos de educación pre-terciaria. Como puede verse las estructuras son semejantes por lo que la integración no será dificultosa, sobre todo, si se tiene en cuenta que en los contenidos y en los diseños curriculares tal similitud también existe.

**Tabla 2**  
Estructuras de enseñanza pre-terciaria en los países miembros del Mercosur y edades ordinarias de los estudiantes

NIVEL	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Inicial	3-5 (a)	3-5 (a)	3-5 (a)	3-5 (a)
Infantil		4-6 (b)		
Básica	6-14 (c)	4-17 (d)	6-14 (c)	
Fundamental		7-14 (c)		
Primaria				6-14 (c)
Media		15-17 (e)	15-17 (b)	15-17 (a)
Polimodal	15-17 (b)			
Superior	18-	18-	18-	18-

(a) Sólo el último año es obligatorio.

(b) No obligatorio.

(c) Obligatoria.

(d) Comprende Infantil, Fundamental y Media.

(e) Se prevé su progresiva universalización por una enmienda constitucional.

Por otro lado, en la tabla 3 se muestran algunos indicadores educativos generales de los países miembros del Mercosur, donde pueden observarse algunas similitudes pero también diferencias que serán, seguramente, gravitantes a la hora de programar la integración.

**Tabla 3**  
**Algunos indicadores educativos de los países miembros del Mercosur**

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Analfabetismo (%)	3,8	16,7	7,9	2,7
Cobertura escolar pre-terciaria (%)	77	45	38	88
Cobertura escolar terciaria o superior (%)	36,2	11,3	11,1	27,3
Número de habitantes por docente	50,8	79,15	62,8	104,3

De todas maneras, en los niveles de escuela elemental y media el proceso de integración se ha encontrado con la existencia de acuerdos bilaterales previos a la constitución del Mercosur, convenios de reconocimiento de los estudios realizados en cualquier otro país. Así, por ejemplo, Argentina posee convenios con todos sus países limítrofes, los que causalmente son Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que permiten a un estudiante de los niveles primario y secundario de cualquiera de esos países continuar sus estudios en Argentina y viceversa. Por esa razón, el proceso de integración en esos niveles de educación ha encontrado un campo ya sembrado, el cual, en una primera instancia, sólo necesita la automatización de los procedimientos, de tal modo que agilice o evite el proceso de tramitación engorroso habitual en estos casos. Piénsese solamente que la gestión de un expediente incluye todavía las firmas del Ministerio de Educación y el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen, la intervención del consulado del país huésped en el país de origen, el Ministerio de Relaciones Exteriores del país huésped y, finalmente, la actuación del Ministerio de Educación de este último. Este circuito tiene un recorrido que debe medirse en varios meses, además de los inconvenientes de disponibilidad de tiempo y realización de gestiones personales del actor interesado para lograr su objetivo. Por eso, pensamos que un significativo avance en el proceso de integración educativa del Mercosur debería abreviar considerablemente estas tramitaciones. Y esto no es sólo un asunto formal, externo, sino que hace, precisamente, al valor agregado que pueden aportar acuerdos de esta naturaleza, pues ese valor agregado se constituye esencialmente a partir de la optimización de la atención diferenciada entre las partes.

§ 7. En otro orden, el consenso alcanzado acerca de contenidos mínimos para lenguas oficiales del Mercosur (castellano y portugués), la historia y la geografía, determinarían al momento de su ejecución un paso importante hacia la automatización recién señalada. En consecuencia, en estos niveles es claro y relativamente sencillo lo pendiente, al menos en comparación con otras etapas de la enseñanza.

Probablemente, aquí no sea necesario por el momento avanzar más allá de las tres áreas disciplinares ya acordadas. Bastará con establecer un grado o rango de conocimientos en las distintas áreas de la enseñanza elemental y media, necesarios para el ingreso a las instituciones de educación superior, en particular a las universitarias. Por otra parte, dicho rango ya es prácticamente uniforme en los Estados parte del Mercosur.

Como consecuencia de ello y debido a que el centro o eje de la integración pasa por las cuestiones económicas, las que incluyen a la masa laboral técnico-profesional, el trabajo sobre el proceso de integración del sector educativo del Mercosur se ha fortalecido en lo concerniente a la educación superior y dentro de ésta con las universidades.

### **La integración de las universidades. La docencia**

§ 8. Es bien conocido que las actividades clásicas de las Universidades son la docencia, la investigación y la extensión, a la que últimamente se ha sumado una cuarta modalidad que es la prestación de servicios.

La prestación de servicios, usualmente denominada vinculación Universidad-Empresa, involucra la relación tecnológica, el trabajo para empresas, etc..., si bien éstas pueden considerarse y ser, alternativamente, formas especiales de extensión. Ciertamente, el proceso de integración en la educación universitaria debiera comprender las cuatro actividades. En la práctica, este proceso se ha sustentado sobre las semejanzas y diferencias de los sistemas educativos superiores de los países miembros del Mercosur.

De las tres actividades clásicas de las universidades, la que más ha progresado formalmente es la docencia, tal cual se desprende de la lectura de las distintas actas de la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur (Cf. Referencias).

§ 9. El ingreso de estudiantes de un país miembro del Mercosur a la Universidad de otro estaba ya asegurado por el reconocimiento de los estudios de nivel secundario o de enseñanza media, conforme se señaló en el título anterior.

Con la certificación de estudios pertinente –satisfecha la secuencia de firmas administrativas de rigor– es posible ingresar a una Universidad de otro país cumpliendo los requisitos de ingreso.

La mayor dedicación hasta hoy del esfuerzo de integración del Sector Educativo se ha puesto en la enseñanza universitaria. Y esto, creemos, por dos razones: 1) era la materia pendiente, la más demorada y en la que no existían antecedentes significativos previos; y 2) el impacto directo que estos estudios tienen en el mercado laboral-profesional de los países del Mercosur, tema que constituye una de las preocupaciones principales del proceso de integración.

§ 10. En relación con la educación o docencia universitaria en un proceso de integración se debería esperar, por lo menos, el logro de algunos acuerdos que a continuación detallamos:

#### *Reconocimiento de títulos (Movilidad de graduados)*

Esto es, que un título universitario otorgado por una Universidad de un país sea reconocido no sólo académicamente, sino también profesional o laboralmente (reconocimiento de incumbencias) por todos los Estados miembros del Mercosur. Esto implicaría que un profesional de cualquier país miembro pueda competir por un puesto de trabajo en otro país, en igualdad de condiciones.

Más allá de la preocupación y las resistencias que estas situaciones pudieran desencadenar en el colectivo laboral, el logro de este objetivo demanda consensuar contenidos o formaciones mínimas, habilidades y capacidades equivalentes y asegurar los planes de estudio de una carrera dada en los distintos países. Por otro lado, el trabajo no terminará en la escritura formal de esas condiciones de los planes de estudio sino que necesitará del “aseguramiento de la calidad”, lo que habitualmente se logra a partir de un proceso de acreditación, similar al empleado en Europa, realizado por un ente o una agencia, pública o privada, que sobre parámetros y estipulaciones abiertas o cerradas examina el cumplimiento de esas condiciones.

Esta tarea de consenso no es sencilla. Valga para ello reconocer la situación en la Argentina, donde a partir de la Ley de Educación Superior N° 24521, se prevé la acreditación de las carreras de grado que sean reconocidas y determinadas como de interés público. En este sentido, se ha comenzado con la carrera de medicina, la que ha sido y actualmente sigue siendo sometida a acreditación en todas las universidades del país. Este proceso ha necesitado la aprobación de los contenidos mínimos de las asignaturas que debe tener una carrera de medicina en el país, tarea que ya ha insumido cinco años de trabajo en comi-

siones de médicos, académicos, autoridades gubernamentales, etc... Si este proceso lo llevamos a una veintena o más de carreras y el consenso debe alcanzarse entre varios países con estructuras curriculares y tradiciones diferentes, se concluye que la tarea que resta no es imposible pero está a una distancia de tiempo y de trabajo muy lejana al presente.

Si bien los procesos de acreditación son comunes hoy en los países de la región, ya han surgido cuestionamientos de diversa naturaleza, desde aquellos fundados en la autonomía universitaria hasta aquellos otros sostenidos por los temores en aparecer en listados de mérito de calidad universitaria, punto en el cual la experiencia de cada país y el grado de avance es francamente diferente. El país de la región que en este aspecto lleva la delantera es Brasil.

Asimismo, cabe señalar que desde la perspectiva académica los títulos de grado, correspondientes a carreras con un mínimo de 2700 horas o cuatro años, son reconocidos a los efectos de realizar posgrados en otros países miembros del Mercosur (cf. Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur, aprobado el 16 de Diciembre de 1996). Sin embargo, ni el reconocimiento del título de grado con estos fines ni el título de posgrado que eventualmente se obtuviese, habilitan para el ejercicio profesional.

### *Movilidad estudiantil*

Se trata de formalizar y facilitar la gestión de los alumnos para que puedan realizar sus estudios en universidades de los distintos países, según sus intereses o sus posibilidades, lo que habitualmente se conoce como "movilidad de estudiantes", o sea, el reconocimiento por una universidad de los estudios parciales realizados en otra. Este proceso ya ocurre dentro de cada uno de los países miembros del Mercosur para sus universidades mediante un proceso que frecuentemente se denomina reconocimiento de asignaturas por equivalencias, es decir que se reconoce que la asignatura o el curso realizado dan una formación equivalente a alguna del plan de estudio propio.

El proceso actual de otorgamiento de equivalencias supone un trámite relativamente prolongado, ya que el estudiante que pretende dicho reconocimiento debe presentar los planes de estudio de la carrera que estaba cursando, los programas analíticos de las asignaturas cuyo reconocimiento por equivalencias solicita, todo emitido por la universidad de origen y adecuadamente certificado. Ese material es luego evaluado por los docentes de las asignaturas, quienes mediante un dictamen aconsejan qué resolución tomar; finalmente, el órgano director de la Facultad o de la Universidad, según los casos, puede o no

avalar la correspondencia de la asignatura con el propio plan de estudio. El contraste por reconocimiento de equivalencias implica estudiar si lo estudiado por el alumno en la universidad de origen se corresponde con lo que se enseña en la universidad receptora, en cuanto a contenidos y nivel académico.

Es previsible que este procedimiento, cuando no existe consenso previo o normativas que respalden los contenidos mínimos de los planes de estudio de las diferentes carreras o sus homólogas, encuentre escollos administrativos o dificultades de arbitrio en la toma de decisiones. Puede ocurrir que luego de varios meses de gestiones, no tenga un cierre favorable y, como consecuencia, parte de los estudios realizados por el estudiante en el país de origen no sean validados por la universidad huésped o se exija la complementación de cursos o exámenes complementarios. El Ministerio de Educación de Argentina, en un intento por agilizar la movilidad estudiantil dentro del país ha decidido, mediante resolución oficial, que los pases de estudiantes de una universidad a otra no requiera de la intervención de ese organismo. Para salvar esa circunstancia administrativa cada casa de altos estudios debe contar con un banco de firmas de las autoridades responsables a fin de rubricar la documentación pertinente.

Puede advertirse, empero, que estas dificultades se multiplicarían apenas se extendiesen los actuales procedimientos a otros países, de no elaborarse soluciones efectivas en esta dirección, las cuales, aunque parezcan nimias a una lectura ligera, resultan a la postre la clave de la buena disposición imprescindible de las partes en cualquier proceso de integración y la garantía de su funcionamiento. Actualmente, este reconocimiento por equivalencias se puede realizar entre universidades de dos países miembros o no-miembros del Mercosur, a pesar de que no existen aún facilidades de gestión prolijamente institucionalizadas. Algunos de los problemas que deberán considerarse para optimizar el sistema vigente, en el marco de los principios del Mercosur, son: 1) la certificación de la validez de la documentación presentada por el alumno que demanda la equivalencia, sin intervención directa de los ministerios respectivos; 2) la seguridad y rapidez de los procedimientos por adoptar. La experiencia del banco de firmas responsables, utilizado en Argentina, puede ser una alternativa viable en lo inmediato, completada con mensajes o información adicional directa de la universidad de origen dirigida a la universidad huésped, sobre el alumno que requiere la equivalencia.

No obstante la importancia práctica de estos aspectos, según decíamos, tal vez una de las mayores dificultades que presenta el caso de la movilidad de estudiantes radica en que los planes de estudios en las universidades de los países integrantes del Mercosur son de naturaleza cerrada, es decir, que constan de un listado único de asignaturas que obligatoriamente el alumno debe cursar,

obteniendo el título de la carrera al terminar el cursado de las mismas. Constituyen minoría los planes de estudio abiertos; planes en los cuales el alumno debe aprobar algunas materias de cada uno de los bloques formados por asignaturas relacionadas por área disciplinar o por objetivos de formación. Alternativamente, pueden existir planes de estudio de naturaleza mixta los cuales tienen una parte (un "core"), generalmente inicial, cerrada y obligatoria, y otra abierta, que el alumno puede elegir entre las asignaturas que cursan de un listado ofrecido por la universidad.

Esta situación no parece ser exclusiva de los países del Mercosur, sino que es más bien característica de América del Sur. En efecto, un reciente relevamiento llevado a cabo por los autores de este informe entre los planes de estudio de seis carreras de Universidades de veinte países de Latinoamérica, mostró que, de las universidades consideradas, el 70 % en promedio tiene planes de estudio cerrados, y el resto mixtos. Esos mismos porcentajes son del 60 % y 40 % respectivamente para los países del Mercosur. En ambos casos, el porcentaje de planes de estudios abiertos es casi cero.

Estimamos que los procesos de movilidad de estudiantes se facilitan fuertemente con planes de estudio abiertos, ya que no es necesario que el estudiante haya cursado exactamente tal asignatura como ocurriría en un plan de estudio cerrado, sino que lo que interesa es si lo que ha cursado aporta a su formación básica o específica, de modo que obtenga en tal sentido un número determinado de créditos.

### *Calidad*

Uno de los aspectos fundamentales que no puede estar ausente en un proceso de integración es la existencia de estándares comunes de calidad; exigencias clave para el reaseguro de los dos ítems anteriores. Esto a su vez está fuertemente atado a los procesos de acreditación de las carreras como ya se indicó más arriba. Si bien en cada país existen, para algunas carreras, estándares y exigencias, lejos está cada país de poder mostrar dichos elementos para un número significativo de planes de estudio. En el proceso de estipulación de estándares y exigencias suelen salir a la luz intereses sectoriales de tipo variado, muchas veces sustentados en la lógica de las disciplinas, la lógica de la profesión o de las asociaciones profesionales, y la lógica de las instituciones educativas. Por otro lado, acreditar o no acreditar puede constituirse en un perjuicio para una institución universitaria, lo que genera situaciones de presión de intereses sectoriales sobre el sistema, en países con fuerte dependencia de las crisis económicas e institucionalmente frágiles.

La región cuenta en cada uno de los países con entes o agencias de acreditación, las cuales operan jurisdiccionalmente en su propio territorio. Se ha propuesto la creación de una agencia de acreditación a nivel regional, que tenga a su cargo la acreditación de las carreras que permitan la movilidad de estudiantes. Posiblemente sea conveniente que esta agencia regional no realice *per se* las acreditaciones sino que las mismas sean realizadas en cada país por las agencias nacionales y se deje a la agencia de acreditación del Mercosur la tarea de supervisión y de fiscalización de cumplimiento de las normas que se hayan consensuado oportunamente sobre la materia. Pretender que un sólo órgano ejecute los procesos de acreditación en todos los países sería, por lo menos en esta instancia del proceso, retrasar la operatividad de la integración.

Los procedimientos de acreditación en el Mercosur, por su parte, deberían tener dos etapas. En la primera, la acreditación para el Mercosur no debiera ser obligatoria para la Universidades; en este caso, una universidad podría tener acreditación en una carrera determinada para funcionar en su país y en el Mercosur o sólo para funcionar en su país. Esta falta de acreditación en el Mercosur podría provenir por el no cumplimiento de las pautas y criterios establecidos o directamente por no haberse presentado a esa instancia de acreditación. Vale decir que existirían dos procesos de acreditación en principio diferentes, en el que cada institución universitaria decidiría su presentación a la instancia del Mercosur. En una segunda etapa, ambas acreditaciones coincidirán en la medida que cada país, sin obligación de realizarlo, adopte como propios los parámetros y criterios de acreditación del Mercosur. Al finalizar esta segunda etapa, y como fruto de la experiencia y la consolidación administrativo-académica, ambas acreditaciones, la local y la regional, deberían coincidir.

### *Movilidad de docentes*

La movilidad de docentes es una actividad muy común dentro de los programas de cooperación universitaria. Básicamente, se trata de la presencia física de un docente de una universidad en otra universidad con el fin de participar en el dictado de un curso, charlas o conferencias, estudiar un tema específico, participar de una investigación en la que la universidad receptora suele ser considerada una plaza destacada o interesada en la materia, o bien de trabajar en la preparación de alguna actividad por llevarse a cabo en forma conjunta.

Una de las limitaciones corrientes de esta modalidad es la fuente de financiamiento ya que entre viajes, honorarios, estadías y seguros, la visita de un docente por un mes oscila en torno de los tres mil dólares estadounidenses. El uso de las NTIC pueden proveer la posibilidad de reducir los costos y, por lo

tanto de aumentar el caudal de intercambio. En efecto, cursos por internet, o a distancia con tutorías telemáticas, foros de discusión, etc... son alternativas con valor agregado y con costos menores, considerando la disponibilidad de la tecnificación telemática de las universidades. En este sentido, vale la pena recordar que si bien el uso de internet es de no más del 5 % en la población mundial, dicho porcentaje aumenta a un piso del 60 % en la población universitaria. De todos modos, aunque aquí no se abordará este asunto en detalle, es necesario resaltar que el intercambio presencial del docente tiene un valor y características que la mayor tecnificación imaginada no podrá igualar.

La movilidad, intercambio o cooperación de docentes en sus distintas modalidades constituye un paso sustantivo en un proceso de integración universitaria, puesto que seguramente actuará como facilitador de la movilidad estudiantil, facilitador de nuevos intercambios y agente de cambio de su institución de origen. Creemos, por lo demás, que la movilidad estudiantil y docente deben desarrollarse en forma conjunta.

### **Organizaciones no gubernamentales que apoyan el proceso de integración del Mercosur Educativo: ARCAM y AUGM**

§ 11. Los esfuerzos de integración en el Sector Educativo del Mercosur se han visto favorecidos por la constitución de asociaciones o grupos de universidades, con vocación regional, que tienen el objetivo de profundizar la integración y dar un impulso adicional al proceso de la educación en el Mercosur. Existen actualmente dos organizaciones creadas con este propósito. Una de ellas es ARCAM (“Arca Mercosur”) y, la otra, AUGM (Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo).

ARCAM es la sigla de ARCA MERCOSUR. El vocablo “Arca” refiere simbólicamente al hecho bíblico y se lo relaciona con un nuevo comienzo o un nuevo punto de partida. ARCAM fue creado el 10 de agosto de 1995 y está registrado en el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay como “Grupo Interuniversitario ARCAM, Universidades por y para el Mercosur”. Inicialmente fue integrado por dos universidades; actualmente, cuenta con la participación de treinta y dos universidades, 12 de Argentina, 15 de Brasil, 1 de Paraguay y 4 de Uruguay. En el seno de ARCAM existen universidades públicas y privadas, aunque la mayoría (80 % aproximadamente) son privadas<sup>3</sup>. La sede de la

---

3. Para mayor información puede consultarse: [www.mercosur-comisec.gub.uy](http://www.mercosur-comisec.gub.uy); “Universidades Arcam”.

Secretaría Permanente de ARCAM está en Montevideo. Desde allí se coordina el plan de actividades que comprende seis *unidades de acción* referidas al cumplimiento del objetivo de ARCAM, que es establecer y promover programas de cooperación Interuniversitario para el intercambio de estudiantes, profesores, investigadores y desarrollo de trabajos temáticos de aporte para el proceso de integración regional, así como para la investigación científica y tecnológica.

El propósito de AUGM es crear un conglomerado de instituciones educativas universitarias capaz de desarrollar actividades académicas en el marco de los acuerdos y objetivos del Mercosur. En agosto de 1991, también en la ciudad de Montevideo, doce rectores de universidades públicas de los países miembros del Mercosur (5 por Argentina, 5 por Brasil, 1 por Paraguay y 1 por Uruguay), firmaron el Acta de intención fundacional, protocolizada oficialmente en 1992. A partir de entonces se realizan intercambios de académicos y científicos, y trabajos de investigación conjuntos. En 1996 se crearon seis Comités Académicos del grupo Montevideo, cuya función es analizar y desarrollar temas que se consideran estratégicos para el Mercosur. La presencia de la AUGM es significativa en el espectro educativo regional.

## La integración en la investigación

§ 12. Los documentos del Mercosur contemplan la definición de áreas estratégicas y líneas de investigación orientadas al desarrollo regional, como por ejemplo el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre los Países Miembros del Mercosur, aprobado el 9 de diciembre de 1994. Pero éste es un tópico que aún no ha tenido una atención focalizada desde el punto de vista de los gobiernos. Sí, en cambio, existe una voluntad entre las entidades vinculadas a la investigación científica y al desarrollo tecnológico de alentar un intercambio sistemático en esta área. Desde hace unos años se vienen realizando encuentros entre universidades (que son, en América Latina, las principales ejecutoras de la investigación científica), agencias de investigación y científicos donde se intercambian experiencias, concilian programas, uso de recursos, instrumentos estadísticos compatibles y examinan las realidades de la investigación en la región. Algunas de las conclusiones prediagnósticas de la situación obtenida a partir de estos intercambios revela que existen dificultades y preocupaciones comunes sobre el papel de la ciencia y la técnica en la universidad, problemas de financiamiento –que en su mayoría proviene de fuentes estatales–, así como unanimidad en cuanto a la necesidad de diseñar redes regionales temáticas y de información en el Merco-

sur, acuerdos y convenios de investigación y formación de profesionales, etc., en correspondencia con los propósitos enunciados en los documentos del Mercosur. Ejemplo de estos primeros acercamientos a una definición de políticas y trabajos en común son, por ejemplo, los dos encuentros sobre Universidad, Ciencia y Tecnología en el Mercosur realizados recientemente en Buenos Aires.

## El Area de Libre Comercio de América (ALCA)

§ 13. En 1994, en la ciudad de Miami, se realizó la primera reunión con vistas a la conformación del ALCA. A esa primera reunión le sucedió una segunda en Santiago de Chile, y una tercera (abril de 2001) en Buenos Aires.

El ALCA persigue el objetivo de liberar fronteras y barreras comerciales entre los países de todo el continente americano. Básicamente, se intenta reproducir lo ya conocido en cuanto a mercados comunes, esto es, disminuir o eliminar aranceles de importación/exportación entre los países miembros, favorecer el libre comercio, lo que estrictamente significa que cualquier producto de cualquier país se pueda vender en otro país miembro “como si fuese producido en el país donde se vende”, en lo relativo a impuestos, aranceles, tasas, etc...

El ALCA, claro está, tiene un socio muy poderoso, Estados Unidos, donde se produce el 75 % de los bienes y servicios de todo el continente y donde se lleva a cabo una política de subsidio a la producción que en los últimos años fue de 25.000 a 30.000 millones de dólares por año. Un análisis rápido de esta situación hace prever una condición de desigualdad, de profunda asimetría, que también puede darse entre países de porte económico-productivo mediano frente a otros de ese nivel más bajo. Este estado de cosas, a primera vista, complica la conformación del ALCA, al menos en términos de asegurar mayor productividad, bienestar y beneficios con equidad para todos los países miembros, al mismo tiempo que justifica el interés y premura con que Estados Unidos quiere imprimir a su efectivización. (El ALCA estaba programado para comenzar a funcionar formalmente en 2005 y quiere adelantarlos para 2003). Hasta ahora, Chile es el único país de Latinoamérica que ha expresado ya su conformidad para integrar el ALCA.

Otra cuestión inherente al ALCA es decidir qué sucederá con los mercados comunes ya constituidos, tales como el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano, NAFTA, según la sigla en inglés, que reúne a Canadá, Estados Unidos y México; el CAN, Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; y, el que nos ocupa en estas líneas, el Mercosur. Algunas voces se han alzado expresando el deseo de no ir al ALCA como

países individuales sino como Mercosur. Más allá de la reivindicación del Mercosur que este requerimiento significaría, no parece muy probable que ello pueda llevarse a cabo, y menos aún que, de realizarse, signifique alguna ventaja estratégica o logística, ya que es previsible que las resoluciones que se tomen en el seno del ALCA sobrepasen o incluyan a las del Mercosur. De todos modos, recientemente, el presidente de Venezuela ha solicitado que su país sea incluido como miembro asociado (el mismo "status" que Bolivia y Chile) del Mercosur, para luego pasar a ser un miembro pleno. Su intención, dice, es apurar la unión entre el CAN y el Mercosur, para que esté lograda y en funcionamiento antes de la implementación del ALCA.

La tarea que queda por realizar para la conformación del ALCA parece a todas luces ardua si se tiene en cuenta que son treinta y cuatro los países inicialmente invitados a participar de este mercado común. Claro está que frente a presiones, perspectivas de represalias económicas, y las francas situaciones de desigualdad y capacidad de decisión existentes entre los países, todo puede abreviarse.

Como ya se señaló en los primeros párrafos de este artículo, los aspectos no económico-comerciales de la integración son solamente una consecuencia y están absolutamente atados a sus vicisitudes, al menos es lo que puede observarse en estos tiempos. Por esa razón es que todavía no se ha hablado de otras necesidades de los pueblos fuera de los asuntos económico-comerciales. Es lógico pensar, sin embargo, que aparecerán en la medida que se progrese en el proceso, al menos para dar legitimidad a la integración o bien para humanizar los propósitos iniciales y que parecen ser los fundamentales. Este comentario presume de alta probabilidad porque puede relacionarse con el poco claro carácter secreto de algunas de las conferencias sobre el ALCA. Ciertamente, puede uno preguntarse qué secretos pueden sostenerse, qué asuntos graves están en juego, que no deban conocer los ciudadanos, últimos destinatarios y sostenedores, al fin de cuentas, de las políticas y decisiones que se asuman. De todas maneras, aún sigue en penumbras qué sucederá con el ALCA y sabemos menos todavía qué consecuencias podrá traer su implementación sobre el futuro del Mercosur, pero es posible pensar que los tiempos de intensa discusión e inestabilidad para los mercados emergentes no terminará en el mediano plazo.

### **Comentario final de circunstancia**

§ 14. El resultado de la integración entre los países del Mercosur es un proceso que desde casi una veintena de años viene conformándose sin alcanzar



todavía su desarrollo pleno. La cara comercial de esta integración es la reguladora de las distintas facetas de todo el proceso. En el caso de la Educación, la situación no ha avanzado significativamente por más que los documentos oficiales indiquen lo contrario. Se han enunciado los propósitos, se han establecido algunas líneas de acción que las exigencias de una sociedad del conocimiento y las propias necesidades inmediatas de las sociedades de los países comprometidos vuelven vacuas o irrealizables apenas son formuladas. Este informe ha intentado con prudencia señalar algunas causas para este retraso en la concreción de objetivos que son comunes y deberían, naturalmente, ser beneficiosos para todos. Desde la optimización de los regímenes y normativas administrativas, el más cercano y accesible de los cambios, hasta la complejidad de fijación de parámetros de calidad educativa y planes de estudios abiertos, válidos para cualesquiera de las instituciones acreditadas al Tratado, hay todavía el peso de la fragmentación de los intereses de las partes sobre la voluntad difusa o débil de los líderes circunstanciales del proceso de integración.

---

## Referencias bibliográficas

- “I Encuentro Anual del Foro Universitario del Mercosur”, en *Mercosul nas Universidades*, n.º. 30, Año 2, 2001: (www.pucminas.br/Mercosul).
- AA.VV. (1997) *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*. Ed. Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales.
- AA.VV. (1997) *Mercosur y la Unión Europea: dos modelos de integración económica*. Ed. Lex Nova.
- Actas de las Reuniones de Ministros de Educación del Mercosur*. Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del Mercosur: www.sicmercosul.mec.gov (Foro de Ministros). Descripción de los sistemas educativos de la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. *Ibid.*
- “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000”, en *Desarrollo Económico*, vol 3. Ed. CEPAL, Publicaciones (2001).
- BEHAR, J., W. Müller y M. Bihn (2000) *Cooperation and Competition in a Common Market: Studies on the Formation of Mercosur*. Ed: Springer – Verlag New York.
- COFFEY, Peter (1998) *Latin América – Mercosur*, vol. 1. Ed. Kluwer Academic Publishers.
- COFFEY, Peter (2000) *Latin América – Mercosur*. Ed. Kluwer Academic Publishers.
- FARRELL, Joseph (1999) “Educational Cooperation in the Americas: a review”, en *Colección Interamericana*, n.º. 37, OEA.
- GALLART, María (1999) *La Educación para el trabajo en el Mercosur*. Ed. Organization of American States Bookshop.
- “La política científica/tecnológica en el Cono Sur”, en *1er. Encuentro Universidad, Ciencia y Tecnología en el Mercosur*, Serie Ciencia y Técnica en la UBA, Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica, mayo de 2000.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (2000) *Educación e integración regional. El caso del Mercosur*. Ed. Investigación Educativa en México.
- ROETT, Riordan (1999) *Mercosur: Regional Integration, World Markets*. Ed. Lynne Rienner.
- ROWAT, Malcom, Rafael Porrata y Michele Lubrano Jr. (1997) *Competition Policy and Mercosur*. Ed. World Bank, The Office of the Publisher.
- SARAVIA, Enrique (1998) *Los sistemas de Educación Superior en los países del Mercosur*. Ed. Organization of American States Bookshop.
- VILLEGAS, Abelardo (1996) *La cooperación internacional en materia de educación superior en América Latina*. Ed. UDUAL.