

REALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MERCOSUR

Ernesto Toro Balart¹

INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur, MERCOSUR, es el acuerdo establecido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para constituir un área de integración económica, teniendo presente que la ampliación de sus mercados nacionales por esta vía constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. El Tratado de Asunción, su marco legal, fue firmado con fecha 26 de marzo de 1991.

Chile participa del MERCOSUR como Estado Asociado desde 1996, en virtud del acuerdo de complementación económica ACE 35.

Por petición de los presidentes de los cuatro países fundadores, la participación chilena accede a los más altos niveles de la estructura del MERCOSUR, incluyendo el Consejo del Mercado Común. Con la posterior incorporación de Bolivia, también en calidad de Estado Asociado, se ha constituido un espacio regional de más de 220 millones de habitantes. De ellos, 56 millones son estudiantes y 2,5 millones, docentes.

En este documento se presentarán algunos avances conseguidos por el MERCOSUR en el campo de la educación superior. El tema es relevante, por diversas razones.

En lo general, desde el seno del MERCOSUR se intensifican los llamados a la integración definitiva de Chile como miembro pleno de la unión aduanera, lo que, de producirse, traerá consecuencias para los sectores productivos y de servicios y, también, en los planos de la Educación y la Cultura.

En lo específico, hay acuerdos de integración educativa que conocer, con implicancias para el medio universitario nacional. En sucesivas secciones, a continuación se revisan aspectos importantes del desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR, los acuerdos de integración en el nivel de educación superior y la prospectiva para la Región, mirando la próxima entrada en vigencia de un nuevo plan trienal.

UN POCO DE HISTORIA

Tras la firma del Tratado de Asunción, el 13 de diciembre de 1991, los Ministros de Educación de los Países Fundadores, tomando en cuenta los principios y objetivos de dicho Tratado, acordaron el *Protocolo de Intenciones*. El documento reconoce que, para facilitar el logro de los objetivos del MERCOSUR, se considera imprescindible el desarrollo de Programas Educativos en las siguientes áreas: (i) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; (ii) capacitación de los recursos humanos para el desarrollo; y (iii) armonización de los sistemas educativos.

En junio de 1992, el Consejo del Mercado Común aprobó el primer Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR, elaborado sobre la base del Protocolo de Intenciones. Para su ejecución, se crearon tres instrumentos institucionales: (i) la Reunión de Ministros de Educación (RM), que establece políticas y estrategias y eleva sus acuerdos al Consejo; (ii) el Comité Coordinador Regional (CCR), que gestiona la ejecución de políticas y estrategias, ayudándose con una Secretaría Pro Témpore, asumida rotativamente por los países miembros por períodos semestrales; e, (iii) las Comisiones Técnicas Regionales (CTR) y los Grupos de Trabajo (GT), que llevan a cabo las tareas de tipo técnico, con las cuales se construyen y amplían los espacios de integración educativa en la Región.

El actual Plan Trienal, que vence precisamente este año 2000, ha sido ejecutado reconociendo que la misión del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) es: contribuir a los objetivos del MERCOSUR, estimulando la formación de la conciencia ciudadana para la integración y promoviendo una educación de calidad para todos, en un proceso de desarrollo con justicia social y consecuente con la singularidad cultural de sus pueblos.

Tres son los principios orientadores de su acción: a) integración regional y respeto a la diversidad; b) compromiso democrático; y c) educación de calidad para todos.

El Plan Trienal vigente ha desarrollado sus acciones en dos áreas:

Area I: desarrollo de la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de la integración; y

Area II: promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación.

En una primera fase de su accionar, el Sector Educativo del MERCOSUR se dedicó, prioritariamente, a la generación de un conjunto de acuerdos que, bajo la forma de protocolos, han construido los primeros espacios de integración. Dichos documentos se encuentran siendo estudiados por Chile, para su suscripción definitiva. Ellos se refieren a los siguientes temas:

- Protocolo de Intenciones, que da nacimiento al Sector Educativo del MERCOSUR.

- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico.
- Protocolo de Integración Educativa y Revalidación de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico.
- Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR.
- Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del MERCOSUR.
- Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR.

En un segundo momento, el Sector Educativo de MERCOSUR ha pasado a una fase más ejecutiva, con realizaciones cada vez más importantes para el logro de su misión. Para ello aprovecha los vínculos establecidos con agencias de cooperación técnica y financiera como OEA, OEI, UNESCO/OREALC, IESALC, IIPE, PREAL, Convenio Andrés Bello y la Cooperación Francesa.

Uno de los avances más notables es la puesta en marcha del Sistema de Información y Comunicaciones, que ofrece la posibilidad de comunicación e intercambio utilizando Internet, produce indicadores estadísticos calculados con fórmulas comunes y armoniza el léxico técnico.

Otro logro es la armonización curricular en la enseñanza media técnico-profesional, el establecimiento de tablas de equivalencia de estudios y el inicio de la producción de un primer curso a distancia, en el tema de la Enseñanza de la Historia y Geografía desde la óptica integracionista.

MERCOSUR Y EDUCACIÓN SUPERIOR

En el nivel de la educación superior, la acción del Sector Educativo del MERCOSUR se expresa en dos dimensiones, la de los protocolos de integración y la de acciones concretas realizadas en función de construir espacios de integración.

Tres son los protocolos² que se aplican a este nivel de educación. Por su parte, en el plano de las acciones concretas, destacan los esfuerzos por acercar a la universidad y al sector productivo, la implementación de cursos de alto nivel y la acreditación de carreras universitarias.

Protocolos Relativos a la Educación Superior

El Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Postgrado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR fue acordado en Montevideo, con fecha 30 de noviembre de 1995. En él se establece que “Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por las universidades reconocidas de cada país, al solo efecto de la prosecución de estudios de postgrado.” Se consideran títulos de grado (Pregrado) aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años. Los estudiantes extranjeros en los cursos de postgrado tendrán los mismos requisitos de admisión que se aplican a los nacionales. El reconocimiento de títulos es meramente con fines académicos y no habilitante para el ejercicio profesional. Cada Estado Parte se compromete a informar a los restantes cuáles son las universidades o institutos de educación superior reconocidos que están comprometidos con este Protocolo. En él se establecen los procedimientos de aplicación al reconocimiento, así como también la forma en que se han de dirimir las controversias que puedan surgir de su aplicación, fórmula que se repite en cada protocolo.

El Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del MERCOSUR, acordado en la misma fecha que el anterior, tiene como objetivos: (i) la formación y el perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, con la finalidad de consolidar y ampliar los programas de postgrado en la Región; (ii) la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, a través del cual los docentes e investigadores, trabajando en áreas de investigación comunes, propicien la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos; (iii) el intercambio de informaciones científicas y tecnológicas, de documentación especializada y de publicaciones; y (iv) el establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de los postgrados. La consolidación de núcleos avanzados de desarrollo científico y tecnológico y la adaptación de programas de postgrado ya existentes en la Región, tendientes a la formación comparable o equivalente de recursos humanos son preocupaciones explícitas de este acuerdo, como así también el ofrecimiento de cursos de especialización en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo de la Región.

El Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR se firmó en Asunción, el 11 de junio de 1997. Establece que los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades académicas, los títulos de grado y postgrado conferidos por instituciones de nivel superior reconocidas como tales en cada país. En este documento se acordó considerar títulos de grado aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años o 2.700 horas cursadas, y títulos de postgrado tanto a cursos de especialización con una carga horaria presencial no inferior a las 360 horas, como a los grados académicos de maestría y doctorado, todos los cuales deberán estar debidamente reconocidos por la legislación vigente en el país miembro otorgante.

El estudio de estos protocolos se ha confiado a especialistas del Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, el que se coordina con la Cancillería, con el fin de operar con criterios comunes de política exterior.

Acciones Concretas en Educación Superior

Acreditación de Carreras Universitarias

Sin restar mérito y valor a los protocolos antes reseñados, el Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR es el acuerdo de mayor trascendencia práctica alcanzado en el ámbito de la educación superior en la Región.

Este documento fue ampliamente debatido y acordado por la Reunión de Ministros de Educación, en Buenos Aires, un día 19 de junio de 1998, con el concurso de los Estados Partes y por Chile y Bolivia como Estados Asociados. En él se reconoce que *“un sistema de acreditación de carreras facilitará el traslado de personas entre los países de la Región y propenderá a estimular la calidad educativa al favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica”*, considerando que el mejoramiento de la calidad educativa es un elemento sustancial para la consolidación del proceso de integración regional y que el favorecimiento de la movilidad de las personas en el conjunto de la Región constituye un objetivo prioritario para el emprendimiento de la integración.

Siendo una materia de suyo delicada, la cautela llevó a proponer para este mecanismo un carácter experimental y a comenzar por tres carreras: medicina, ingeniería y agronomía, con absoluto respeto por la autonomía de las instituciones universitarias y conforme a criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera, acordados por la Reunión de Ministros. El trabajo técnico fue encargado a comisiones consultivas de expertos por disciplina, quienes habrían de elevar su producción a la consideración de los sectores involucrados en el tema.

El Memorándum establece que la acreditación es *“el proceso mediante el cual se otorga validez pública, de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con los requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional”*, como así también que dicho proceso *“estará basado en mecanismos de evaluación que permitan garantizar la debida formación de los titulados”* y que la acreditación de una carrera la hará una agencia nacional de acreditación, establecida por cada país.

Una vez más se establece, como se hizo en los protocolos antes acordados, que el reconocimiento académico de los títulos universitarios que se otorguen en virtud de la operación del mecanismo de acreditación, no conferirá, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión.

La responsabilidad de ejercer la participación chilena en las Comisiones Técnicas Regionales de Educación Superior y de Postgrados y en el Grupo de Especialistas en Evaluación y Acreditación Universitaria ha recaído en Profesionales de la División de Educación Superior del MINEDUC y, más recientemente, de la Comisión Nacional de Acreditación. Los expertos para el establecimiento de criterios y procedimientos de acreditación de las carreras de medicina, ingeniería y agronomía han sido aportados por distintas universidades: U.CH., USACH, PUC, UFRO, UTFSM. Otras universidades podrán participar cuando se validen los criterios e

indicadores propuestos por los especialistas, lo que requerirá identificar escuelas o facultades que estén dispuestas a colaborar.

Universidad – Sector Productivo

En relación con la promoción de acciones tendientes a provocar el acercamiento y la colaboración entre las universidades y el sector productivo en la Región, después de un inicio auspicioso de reuniones y diálogos, el avance en esta materia se ha visto entrabado, siendo la crisis económica que ha afectado a la industria y al comercio de los países del MERCOSUR, una buena explicación para ello.

El Grupo de Trabajo Universidad - Sector Productivo se encuentra recopilando la información disponible sobre iniciativas articuladoras presentes en cada país, para preparar una agenda de trabajo que tendrá un efecto revitalizador de este tema.

Formación de Recursos Humanos

Más activo se ha visto el Grupo de Trabajo que recibiera la misión de preparar un segundo curso de formación de alto nivel, esta vez en políticas públicas. Esta experiencia vendría a dar continuidad al ofrecimiento de un primer curso, para especialistas del área agrícola, en el cual Chile no participó por no encontrarse integrado por entonces al sector educativo del MERCOSUR. Esta vez la participación nacional ha sido intensa, con la colaboración importante del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Pensándose en el ofrecimiento de un curso a nivel de maestría, se ha avanzado en la constitución de un Consejo Académico, integrado por destacados especialistas universitarios propuestos por cada país, quienes han desarrollado un currículo apropiado y han establecido las condiciones logísticas para su funcionamiento a partir del presente año. El programa se orienta a generar las competencias requeridas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en el marco de la integración regional y de los objetivos del MERCOSUR.

PROYECCIONES

En julio del presente año, el Sector Educativo del MERCOSUR comenzará la preparación de un nuevo plan trienal. Será esa la oportunidad de avanzar nuevas líneas de acción, como así también disponer las medidas para consolidar lo avanzado. Las preocupaciones por propiciar una educación de calidad para todos, por favorecer y facilitar el intercambio de académicos, profesores y estudiantes y por construir identidad regional en un marco de integración que respeta la singularidad de sus integrantes, ya existen y habrán de mantenerse y acrecentarse.

Alcanzar una tarifa común para la Región es la meta del MERCOSUR. Si bien su logro pasa por los acuerdos internos que los países integrantes deben alcanzar, este no es independiente de la forma en que se resolverán cuestiones que están afectando a la economía global y regional, desde una revisión de los acuerdos de Breton Woods, con el fin de estructurar un nuevo ordenamiento económico mundial, como de la estructuración de un área continental de libre comercio (ALCA) y hasta

de la intención recientemente declarada por algunos gobernantes de conformar un fondo monetario latinoamericano. Tampoco lo es con respecto al fluctuante grado de estabilidad política y compromiso democrático existente en la Región y en el continente americano, que necesariamente ha de estabilizarse para alcanzar una paz social duradera y para desarrollar acuerdos económicos de intercambio dentro y fuera de ella. Las políticas internas destinadas a combatir la pobreza, a mejorar las condiciones de educación, salud, vivienda e infraestructura, a la creación de empleos, especialmente para mujeres y para los jóvenes, al fomento de la productividad, a la diversificación y tecnologización de la producción y de los servicios, son igualmente relevantes y repercutirán no solo en el nivel de educación superior³.

La expansión de la educación universitaria en la Región del MERCOSUR ha ocurrido respondiendo a lógicas internas, sin que hasta ahora se haya producido un debate a fondo, dentro de cada país y entre los países, de cuál es su trascendencia para el desarrollo regional. La universidad, en todos los países, se enfrenta a una lógica de mercado que no satisface a todo el mundo.

Como señala Lionel Jospin, *“la economía de mercado es una realidad en la cual actuamos, pero no puede constituir el horizonte de una sociedad. El mercado es un instrumento, no la razón de la Democracia. En primera instancia, la universidad debe otorgar conocimientos y calificaciones, pero es también un lugar de aprendizaje de la democracia, de formación de los ciudadanos y de realización personal”*⁴.

Esta visión es consistente con la misión que se ha dado el Sector Educativo del MERCOSUR y necesario considerarla en las futuras políticas que se adopten para canalizar los nuevos desarrollos en educación superior. Es más, las propuestas del Sector Educativo del MERCOSUR son también coincidentes con las definiciones y opciones contenidas en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción, de UNESCO⁵.

El acceso progresivo y relativamente rápido a las nuevas tecnologías de información en la Región debería también mostrarse en la educación superior, permitiendo que cada universidad pueda ser “abierta” y capaz de ofrecer la posibilidad de aprender a distancia, en el espacio y en momentos de la vida.

Como señala el Informe Delors, *“la experiencia de la enseñanza a distancia ha demostrado que, en la Enseñanza Superior, una dosificación juiciosa de medios de comunicación, cursos por correspondencia, tecnologías de comunicación computarizadas y contactos personales puede ensanchar las posibilidades ofrecidas por un costo relativamente reducido”*⁶.

La traducción de los protocolos de integración educativa en acciones de integración deberá incentivarse con decisiones de política de carácter local y regional que permitan superar el campo de lo virtual y llegar verdaderamente a significar programas de intercambio y de cooperación entre las universidades de la Región.

Por ahora, operan redes de colaboración y de acreditación como iniciativas parciales, que reflejan el interés que existe en el medio, usualmente en el sector privado, por sumar esfuerzos, coordinar recursos y por generar productos y resultados comunes.

Sin embargo, asumiendo que la responsabilidad estatal por fomentar la producción científica y la innovación tecnológica no ha sido delegada ni se delegará a terceros, por la acción del Sector Educacional del MERCOSUR y otros mecanismos oficiales, se debiera dar en el corto y mediano plazo la implementación decidida de políticas de desarrollo universitario en la dirección señalada, con la colaboración del sector productivo y muy probablemente con apoyo financiero internacional, integrador de voluntades de centros universitarios privados y estatales, constituidos en redes, en el sentido que al término le da Tedesco. No basta con la consideración de la red como una cuestión tecnológica, en una visión simplista.

La característica fundamental de una red, en comparación con los sistemas jerárquicos tradicionales, consiste en que aquella puede ser movilizada en función de las iniciativas de cada uno de los participantes y usuarios, y no solo de la cúpula, de su propietario o constructor⁷. Esta visión resulta apropiada cuando en la Región y en cada país coexisten instituciones de larga tradición con otras que recién se inician en la enseñanza universitaria y en la investigación científica y tecnológica.

Por último, en la preparación del nuevo plan trienal, en general, y en la definición de las nuevas políticas para la educación superior, es de esperar que el Sector Educativo del MERCOSUR demuestre estar consciente de que “a pesar del contumaz empeño de muchos por demostrar que hay vía libre hacia el siglo XXI, voces sensatas y prudentes alertan sobre los tremendos desafíos pendientes.

Las teorías de los Mesías de ‘pensamiento único’ tropiezan con el dictamen inapelable de hechos y circunstancias que evidencian serios desajustes que comprometen la armonía de un mundo que se pretende sujeto a una lógica del mercado.

La educación, obviamente, no es un concepto mercantil. Pero situados en la dinámica económica que afecta todas las tomas de decisiones y condiciona las conductas, se puede convenir que la educación es una inversión de futuro”⁸.

Si en la elaboración de este texto se ha reconocido que el Sector Educacional del MERCOSUR ha satisfecho una primera fase en su desarrollo, de creación de los espacios y mecanismos de integración, y una segunda fase, de operación de algunos proyectos concretos así como de elaboración de propuestas, se estaría por iniciar una tercera fase, la de consolidación de la integración educativa en la Región. Ello implica repensar el apoyo que las iniciativas del Sector Educacional del MERCOSUR reciben en cada país, de naturaleza política, administrativa y financiera, entendiendo que participando en ellas se invierte en el futuro del MERCOSUR.

En el caso chileno, en el sector educación se hace necesario fomentar con mayor vigor una política de relaciones y cooperación internacional que, coordinándose con la Cancillería, estructure nuestra participación no solo en el MERCOSUR, sino que también en los ámbitos del Foro de Recursos Humanos del APEC, en el Convenio Andrés Bello, en la OEA y en la OEI. Quizás sea el momento de reconocer que Chile no está solo en la tarea de producir las transformaciones que la educación superior demanda para ponerla en sintonía con los requerimientos de la aldea global.

- ¹ Coordinador del Programa MERCOSUR en la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación de la República de Chile, desde el inicio de la participación chilena hasta abril de 2000. Actualmente se desempeña como Asesor del Jefe de la División de Educación General de dicha cartera.
- ² Los Documentos Oficiales del Sector Educativo del MERCOSUR pueden consultarse en la publicación *MERCOSUR Educativo*, divulgada en 1999 por la Dirección Nacional de Cooperación e Integración Educativa Internacional, del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina. (Disponible en la Oficina de Relaciones Internacionales, MINEDUC.)
- ³ Distintos escenarios para la futuro educativo son presentados por el autor en el *Documento Base para el Seminario Multinacional Diseño de Estrategias de Cooperación*. Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Cooperación e Integración Educativa Internacional, Buenos Aires, Argentina, marzo 1999.
- ⁴ Jospin, Lionel “La educación superior, su expansión y la cooperación internacional”. En *Diálogo*, Revista de la Oficina de Información al Público para América Latina y el Caribe, OPI/LAC-UNESCO, N° 25, noviembre. 1998.
- ⁵ Publicada también en la Revista *Diálogo*, citada en la nota anterior.
- ⁶ Delors, Jacques. *La Educación Encierra un Tesoro*. Ediciones UNESCO. México. 1996 (pág. 148).
- ⁷ Tedesco, Juan Carlos. *El Nuevo Pacto Educativo*. Madrid: Anaya. 2000. 4ª. Edic. (págs.157-158).
- ⁸ Pérez Martínez, Javier. “La certeza de la incertidumbre”. Revista *Tablero*, SECAB, Bogotá, N° 58, 1998, (págs. 35-39).