

8) LA INTEGRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL NIVEL INTERNACIONAL

El Sistema Argentino en el Marco del MERCOSUR

Javier Hermo¹⁴⁰

Introducción

Como primera aproximación, creemos necesario encuadrar el tema en el marco de un abordaje integral de las acciones del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). De ese modo, será más sencillo resaltar los logros, así como evaluar la falta de resultados en algunos campos. Podrá apreciarse mejor, entonces, cuáles temas profundizar y continuar, cuáles mejorar, cuáles están ausentes y cuáles deben ser descartados.

Desde su creación en 1991, con la firma del *Protocolo de Intenciones* por parte de los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el SEM ha contribuido al proceso de integración regional a través de variadas acciones y definiciones de políticas comunes; así como a través de la firma de Protocolos hoy vigentes, que permiten el reconocimiento de títulos en todos los niveles, con diferentes características para la educación básica y la universitaria.¹⁴¹

Desde entonces, los Ministros han definido las políticas a seguir en el Sector a través de los Planes Estratégicos, el último de los cuales tiene vigencia para el período 2001-2005.

Con respecto a la educación superior, en este último Plan Estratégico se definen tres grandes bloques temáticos a desarrollar en el quinquenio: acreditación, movilidad y cooperación inter-institucional. Se ha consensuado que se irían abordando sucesivamente -en ese orden- las metas a lograr.

¹⁴⁰ Coordinador del Programa MERCOSUR, Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁴¹ Se trata del "Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico"; del "Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico"; del "Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de postgrado"; del "Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas"; y del "Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado"

Implementación del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario

En ese contexto hay que destacar especialmente el comienzo efectivo del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitarias (MEXA), que inició un camino original y único de discusión colectiva y acuerdos que maduraron en tan sólo unos pocos años.

En efecto, desde que en 1998 se aprobó la versión original del *Memorandum de Entendimiento*, que en una primera etapa abarca a las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, se crearon Comisiones Consultivas de Expertos (CC) para cada una de las tres carreras, integradas por tres miembros por cada uno de los países, así como un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación Universitaria (GTEAEU), para asesorar a la Reunión de Ministros de Educación (RME) en la construcción de las dimensiones, componentes, criterios e indicadores necesarios para fijar estándares comunes para la acreditación.

Esta tarea, que comenzó efectivamente hacia fines de 1999, se encontraba prácticamente concluida hacia fines del año 2001, y cabe destacar en el año 2002, durante el ejercicio de la Secretaría Pro Tempore por parte de nuestro país, la aprobación de los estándares y demás documentos técnicos necesarios para iniciar la convocatoria a la acreditación. La misma fue ordenada por la RME en junio de 2002, comenzando por la carrera de Agronomía a partir de octubre, proceso que se encuentra actualmente en marcha y que incluirá en el segundo semestre del 2003 a Ingeniería, y en el primero del 2004, a Medicina.

Los Ministros solicitaron al Comité Coordinador Regional que realice una propuesta de nuevas disciplinas para incorporar al Mecanismo Experimental, lo que ya se ha comenzado a elaborar.

Actualmente, en cada uno de los países se trabaja en la convocatoria a Agronomía. En el caso argentino, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) efectuó la selección en acuerdo con la Secretaría de Políticas Universitarias de este Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; se estima que para abril o mayo del 2003 tienen que estar concluidos los informes de autoevaluación de las carreras seleccionadas, a fin de que se puedan realizar las visitas de pares evaluadores con posterioridad.

De modo previo, tentativamente en abril, se realizará un Taller de Capacitación de Pares Evaluadores MERCOSUR, cuyos criterios ya se han venido trabajando durante el año 2002.

De esta forma se concreta el cumplimiento del primer bloque temático enumerado y se van encaminando las acciones necesarias para cumplir con las metas fijadas para el quinquenio. El objetivo final del proceso es la aprobación

de un Acuerdo de Acreditación de Carreras de Grado Universitario.

Movilidad de estudiantes, docentes e investigadores

Con respecto a este segundo bloque temático, durante el año 2002 comenzaron a producirse las primeras acciones pautadas, es decir, la realización de estudios comparativos sobre movilidad en el MERCOSUR y en relación con otros países y regiones, lo que sirve de base para el análisis y la discusión de principios orientadores de los programas de movilidad a implementar en la región.

Se elaboró también una primera versión de los principios orientadores y de las áreas prioritarias a ser consideradas en un programa de movilidad MERCOSUR, a partir del Plan Estratégico 2001-2005 del SEM.

Entre las metas a alcanzar está la de elaborar una propuesta de Acuerdo para la Movilidad, que se elevará a los Ministros para su consideración. La delegación argentina se ha comprometido a presentar una propuesta que se enviará durante el primer semestre del 2003 para que sea analizada por todas las delegaciones.

Las actuales dificultades inherentes a la movilidad son sobre todo producto de las exigencias migratorias de los países y presentan rasgos similares en todos los niveles educativos. Se producen, así, numerosos inconvenientes para los traslados temporarios, tanto para quienes residen en zonas fronterizas como para quienes participan de programas de movilidad e intercambio.

Una vía de solución posible para estas situaciones en las fronteras, sería la admisión de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que acredita la identidad y residencia del titular como documento válido para los fines educativos antes descriptos.

Desde junio de 2002, cuando fue creado el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza por parte del Grupo Mercado Común (GMC), se ha avanzado en una propuesta que podría –una vez vigente– resolver estos problemas al permitir que ciudadanos residentes dentro de un radio de cincuenta kilómetros de las fronteras puedan circular libremente en esas áreas, e incluso trabajar y estudiar sin necesidad de obtener la residencia porque seguirán viviendo en su país de origen. Esta propuesta no está aún vigente y sería sumamente importante acelerar su aprobación para resolver estos problemas suscitados en la frontera.

Por otra parte, nuestro país podría adelantarse a través de una reglamentación de la ley vigente del DNI, dando por válidos a los fines educativos (inscripción, continuidad de estudios, convalidaciones y emisión de certificados y títulos) a los documentos de identidad emitidos por los países de origen; lo que ya ha sido analizado como posibilidad en reuniones realizadas con la Cancille-

ría. Falta definir si para ello basta con una resolución ministerial o si será necesario un decreto presidencial.

Para los casos de traslados para cursar una carrera o un curso o semestre mediante el traslado, pero no en zonas de frontera, hasta hoy rige el principio de visado enunciado más arriba, que opera como una fuerte traba a la movilidad.

En este caso, la firma del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que fuera aprobado por el CMC en diciembre, puede ser la manera más efectiva de resolverlo, dado que podrá solicitarse la residencia transitoria con el documento de origen por un plazo de hasta dos años prolongable a una residencia permanente. Pero este Acuerdo requiere aún de la ratificación parlamentaria en todos los países, por lo que no está aún vigente.

De cualquier modo, existe una toma de conciencia creciente respecto de la urgente necesidad de resolver este problema -tanto en respecto de la movilidad fronteriza, como en el resto de los casos- admitiendo directamente los documentos emitidos por el país de origen.

Cooperación Interinstitucional

En este tercer bloque temático, se acordó que las metas a alcanzar, si bien revisten suma importancia, podrían ser concretadas con posterioridad a las correspondientes a los otros puntos anteriores. Se destacan en este sentido, el proyecto de curso de políticas públicas y el desarrollo de actividades conjuntas con la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECYT).

Debe hacerse notar, también, que durante el año 2002 se vio la necesidad de abordar temas urgentes no previstos en la planificación original, y que han requerido cada vez más atención, como son las acciones a emprender en el marco del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC) y la necesidad de articular políticas comunes del MERCOSUR ante la liberalización de servicios educativos que se plantea en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) y otras instancias similares en las que se plantea la liberalización de servicios.

Proyecto ESPOL (Escuela Superior de Políticas Públicas)

En virtud del esfuerzo realizado y de la importancia estratégica de desarrollar acciones en la formación de recursos humanos en la administración pública, especialmente orientados al MERCOSUR, se acordó restringir el pedido de financiamiento a la participación de profesores visitantes y estudiar la posibi-

lidad de definir un módulo común para aplicar en los países por universidades que tengan programas reconocidos de formación en políticas públicas. Dichas acciones deberán ser completadas durante el año 2003.

Interacción con la RECYT

En el transcurso del primer semestre de 2002 la delegación argentina trabajó en conjunto con su par de la RECYT para delinear posibles líneas de trabajo conjunto, las que fueron definidas como:

- Realización de un mapa de las acciones desarrolladas en educación superior, ciencia y tecnología.
- Desarrollo de un buscador especializado en ciencia y tecnología, que permita identificar actividades de investigación, cursos de capacitación, etc.

En este sentido, se acordó convocar a sendas reuniones conjuntas de expertos para analizar los cursos de acción más convenientes a fin de concretar estos proyectos.

Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC)

La Declaración de Río de Janeiro efectuada el 29 de junio de 1999 con motivo de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, con la participación del Presidente de la Comisión Europea, afirmó la voluntad política de intensificar las excelentes relaciones entre estas regiones y consideró la enseñanza superior como una de las prioridades de actuación relevadas dentro de este marco.

En consonancia con esta Declaración, la Conferencia de Ministros de Educación de la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior emitió una Declaración, en París el 3 de noviembre de 2000, en presencia de la Comisión Europea y representantes de cuarenta y ocho países. En ella se afirmó la voluntad de los ministros de educación de poner en práctica la Declaración de Río en el área de sus competencias.

Con este objetivo se hace necesario un marco de actuación para una cooperación que favorezca la emergencia y desarrollo de un “espacio común de enseñanza superior Unión Europea–América Latina–Caribe» (UEALC) como un elemento clave del fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados. Este espacio común tendría el fin de facilitar el intercambio del conocimiento, la transferencia de tecnología y la circulación de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo, y de velar por la articulación entre formación, empleo y conocimiento científico

en los países comprometidos.

Cinco países coordinadores, Francia y España por la Unión Europea; Brasil y México por América Latina, y San Cristóbal y Nieves por el Caribe, deben garantizar el seguimiento para la creación del espacio y permanecer en contacto con los responsables designados por cada uno de los países signatarios.

En el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) hemos acordado que todas las iniciativas a impulsar en ese ámbito sean discutidas y consensuadas primero en el SEM e impulsadas luego por Brasil en el Comité de Seguimiento.

La delegación de Brasil, como integrante del Comité de Seguimiento en representación de la región, informa periódicamente en las reuniones de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRCES) del MERCOSUR, acerca de los encuentros y de los temas tratados.

En el año 2002 se aprobó el *Plan de Acción 2002-2004 para la construcción del Espacio Común de Educación Superior-UEALC*, que supone la necesidad de intensificar la cooperación entre instituciones de enseñanza superior, sobre todo en lo que se refiere a la movilidad y a la evaluación de la calidad de la enseñanza.

Se acordó, también, que los proyectos que deban ser elaborados por Brasil, para discutirlos con los demás países que integran el Comité de Seguimiento UEALC, serán publicados simultáneamente en la oficina virtual de la CRC-ES, para su análisis y discusión por parte de los otros países del MERCOSUR.

También en este espacio de integración educativa, se incluyó como consecuencia de la propuesta argentina del primer semestre, y por iniciativa encomendada a Brasil, la discusión sobre la liberalización de los servicios educativos en el marco del AGCS – OMC.

Liberalización de servicios educativos: Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

En primer lugar, debe señalarse que al ser tanto los países miembros como asociados del MERCOSUR, miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y al haberse habilitado a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT la discusión acerca de los servicios, todos los países miembros se han comprometido a exponer sus planteos, reclamos y/o compromisos sobre el particular, en el marco del ya firmado Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS según su sigla en inglés), asumiendo las conclusiones de la reunión de Ministros de Comercio realizada en 2001 en Doha, Qatar.

Por otra parte, y también de modo preliminar, debe tomarse como dato que por la misma naturaleza multilateral de la OMC, nadie está obligado a conceder algo u ofrecer condiciones más favorables en ninguno de los puntos abiertos a dis-

cusión, incluidos los servicios educativos. Al menos no en lo formal de las tratativas en el interior de la OMC¹⁴².

Desde ese punto de vista, la posición argentina, como la de los demás países, no puede ser otra que participar en las tratativas sobre el AGCS y decidir entonces si pedir o efectuar concesiones y de qué tipo, dado que es ya un compromiso asumido.

Con respecto a las consecuencias de la implementación futura de compromisos asumidos en el marco del AGCS, es difícil evaluarlas ya que no se conocen las conclusiones de la ronda de consultas y sólo se han manifestado hasta el momento algunos países con propuestas generales que, de todos modos, marcan una tendencia que según estos países deberían tener las negociaciones.

Por otra parte, las posiciones al respecto están muy divididas acerca de las ventajas y desventajas que podría acarrear para nuestro sistema de educación superior.

En este sentido, las posiciones de máxima son ampliamente conocidas: “cualquier regulación es mala y debe ser eliminada” y no dista de las asumidas por el denominado “pensamiento único” para todos los temas. Sin embargo, aquí, como en las regulaciones de protección de sectores específicos como el agrícola, por citar el caso que más afecta a la Argentina, la prédica es sólo para el resto del mundo.

Este es un punto a considerar especialmente en la negociación, porque, en la medida en que los países no adquieran compromisos acerca de la eliminación de supuestas barreras comerciales (mecanismos de regulación, subsidios públicos, etc.), los que nadie está obligado a asumir y que de modo expreso quedan salvaguardados por el propio AGCS, no habrá consecuencias en la desregulación más que allí donde haya voluntad del país de producir tal “apertura” de mercado.

Hay que recordar también que la mayor parte de los países de la OCDE (por no decir todos) tienen mecanismos y legislación regulatoria de la educación en general, de la instalación de establecimientos educativos, de la validez y reconocimiento de títulos, así como subsidios a la educación pública y privada (en algunos casos).

Por otra parte, debe tomarse muy en cuenta que “el único caso en que está permitido apartarse del trato de nación más favorecida en el marco del AGCS es el de los países que sean miembros de acuerdos comerciales regionales”¹⁴³.

¹⁴² Ver, “La educación superior en la OMC”, en esta misma publicación.

¹⁴³ Secretaría de la OMC, 1999. Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

Y también que, en consecuencia, “los miembros de una zona de libre comercio o unión aduanera reconocida en el marco del GATT podrían probablemente esperar comprensión si sus esfuerzos por extender su relación al comercio de servicios fueran inicialmente incompletos”¹⁴⁴. He aquí la mejor fundamentación para advertir la importancia de tratar el tema en el MERCOSUR.

Por lo tanto, en abril de 2002 y a propuesta de la Presidencia Pro-Tempore de Argentina, se incorporó el tratamiento de esta cuestión en las reuniones de educación superior del SEM, y posteriormente se presentó un estudio preliminar elaborado sobre el tema por la delegación argentina, a pedido de la Presidencia Pro-Tempore de Brasil, que señala algunas de las consideraciones a tener en cuenta para la definición de una política regional sobre el particular.

Como consecuencia, en octubre de 2002 se acordó:

- Definir problemáticas comunes que deberán ser tratadas por el SEM.
- Informar sobre los pedidos de concesiones hechas por los países del MERCOSUR a otros, o recibidas de terceros países.
- Solicitar a la Argentina la elaboración de la continuidad del estudio antes referido, donde se indiquen puntos comunes a ser considerados para elaborar una posición común de los países del bloque.

Conclusiones generales

La puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado, es un gran logro del Sector Educativo del MERCOSUR, que inició un camino original y único de discusión colectiva y acuerdos que maduraron en muy pocos años y que hoy ya están siendo implementados.

Debemos señalar especialmente que esta experiencia se produce antes que en ninguna otra parte del mundo, desarrollando saberes propios, construyendo criterios e indicadores comunes y posibilitando una real mejora en la calidad educativa asociada a la acreditación. Y ello no como consecuencia de imposiciones externas o programas financiados por organismos internacionales, sino a partir de una política asumida firmemente por los países de la región, que ha sido continuada aún por cambios de gestiones gubernamentales y con una implicación cada vez mayor de los principales actores del sistema educativo, en este caso las propias universidades de la región.

Creemos que tal experiencia merece destacarse puesto que en esta materia el MERCOSUR puede ser absolutamente pionero y establecer patrones y estándares de modo autónomo y fijando el rumbo.

¹⁴⁴ Idem.

Otro punto relevante es la decisión de establecer una posición común de los países del bloque con respecto a la liberalización de servicios educativos en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Avanzar en esa estrategia nos permitirá mayores márgenes de libertad para negociar en un foro multilateral como es la OMC, con posiciones concertadas, que puedan ser en una primera fase las del MERCOSUR, para luego sumar a todos los integrantes del espacio UE-ALC. Esto sin duda, reducirá la posibilidad de que se impongan las posturas de quienes sólo están interesados en apuntalar la fase comercial de la integración educativa en su beneficio.

Finalmente, debemos subrayar la importancia del componente de información y comunicación en el nuevo contexto mundial y su capacidad de convertirse en una herramienta útil para el trabajo cotidiano en cuanto al diseño e implementación de políticas educativas en la región.

En este sentido, el sector educación superior ha sido pionero en la utilización intensiva del sitio web desarrollado por el Sistema de Información y Comunicación (SIC) del MERCOSUR, que permite encontrar de manera centralizada información disponible al público en general sobre los avances de la integración educativa, los resultados de las reuniones, noticias sobre los sistemas educativos de la región y vínculos a sitios educativos y gubernamentales.

Así, por ejemplo, la coordinación del Mecanismo Experimental de Acreditación se ha visto enormemente facilitada por el trabajo virtual a través del sitio. La discusión de documentos, los envíos de propuestas y las revisiones de archivos se han convertido en una actividad cada vez más consolidada.

El uso intensivo de tecnologías de la comunicación, al propiciar conferencias en línea, intercambios instantáneos de información, accesos a bases de datos disponibles y otras múltiples posibilidades, es ya una concreta realidad que crece cotidianamente en el MERCOSUR Educativo.

Esta realidad refuerza la necesidad imperiosa de avanzar en la coordinación de políticas de informatización, tanto a nivel regional como nacional.