

	<p style="text-align: center;">Educación e integración regional, el caso MERCOSUR</p> <p style="text-align: center;">Roberto Rodríguez Gómez</p> <p>En: Didou Aupetit, Sylvie (coord.), <i>Integración económica y políticas de educación superior. Europa, Asia Pacífico, América del Norte y Mercosur</i>, México, ANUIES (Colección Biblioteca de la Educación Superior), 1998, pp. 213-253 ISBN: 968-7798-47-5</p>
---	--

Presentación

Los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe ha sido reactivados con brío en el curso de la presente década; su resurgimiento tiene lugar en un nuevo escenario, en el que la globalización de los mercados, y consecuentemente de los flujos comerciales y financieros, marca pauta en el devenir económico de las naciones. Lo mismo en América del Norte, que en el Caribe, América Central, el área andina y el Cono Sur, se define una tendencia hacia la conformación de áreas de integración subregionales. Es notable además que los convenios de "nueva generación" establezcan objetivos de cooperación más amplios que los enunciados en los pactos tradicionales, en que definición de zonas de libre comercio y la determinación de aranceles para países terceros representaban las metas básicas. En la actualidad se busca ampliar las propuestas de integración hacia aspectos sociales, culturales y políticos, bajo el supuesto de que representan condiciones necesarias para afianzar las opciones comunitarias. El presente capítulo, situado en ese contexto, se propone describir la experiencia de uno de los pactos más significativos en la dirección señalada: el MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; en particular interesa el tema de la integración educativa, y dentro de ella, los desarrollos previstos para los sistemas de educación superior e investigación científica de la zona.

Con este propósito se presenta, a manera de introducción, un balance de las estrategias de integración regional en América Latina y el Caribe en los noventa; a continuación se trata el caso particular del MERCOSUR y los desarrollos en materia educativa del convenio. Por último, se dedica un segmento a las iniciativas sobre enseñanza superior e investigación científica. En complemento del contenido del artículo, se incluyen como anexos una serie de datos e informaciones que permitirán al lector una imagen más completa del tema.

La integración regional en América Latina y el Caribe en los noventa

El desarrollo actual de la integración económica latinoamericana se articula en torno a una densa red de convenios de diferente naturaleza en cuanto a su trayectoria histórica, cobertura regional, tipos compromisos, dinámica e implicaciones de las figuras de integración en las zonas de aplicación y fuera de ellas, entre otros aspectos.

El cuerpo de tratados, agrupaciones y esquemas subregionales de la década de los noventa comprende las siguientes formaciones: la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI; el Mercado Común del Sur, MERCOSUR; la Comunidad Andina; el Sistema de Integración Centroamericano, SICA; el Grupo de los Tres, G-3; la Comunidad del Caribe, CARICOM; la Asociación de los Estados del Caribe, AEC; así como un amplio repertorio de acuerdos bilaterales y multilaterales que han sido agrupados, con fines analíticos, bajo el concepto de "red de acuerdos bilaterales" (SELA, 1997).

Cabe añadir en la lista el conjunto de iniciativas de integración de carácter hemisférico (en concreto la denominada Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA); las iniciativas inter-hemisféricas (principalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN); las iniciativas intercontinentales (con la Unión Europea y con el esquema de Cooperación Económica del Área Asia Pacífico, APEC); y por último los convenios suscritos dentro del marco de acuerdos globales que se desarrollan a través de la Organización Mundial de Comercio, OMC.¹ En este apartado nos ocuparemos sólo del primer grupo, es decir los acuerdos de carácter inter-hemisférico, ya que de ellos forma parte el Mercado Común del Sur.²

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI

La Asociación Latinoamericana de Integración, con sede en Montevideo, está formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Fue creada en 1980, a través del Tratado de Montevideo, en reemplazo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALAC, y con el propósito de diseñar y poner en operación bases de cooperación regional más efectivas que las desarrolladas hasta ese momento. En lugar de la zona de libre comercio establecida por la ALAC, se generó una zona económica preferencial,³ lo que dio paso al desarrollo de iniciativas bilaterales como preludio de relaciones multilaterales entre los países miembros. La ALADI ha propiciado la firma y desarrollo de numerosas iniciativas de cooperación, y operado como un espacio de fundamental importancia para el discernimiento y propuesta de soluciones sobre los problemas y controversias que giran en torno a la viabilidad de los esquemas de

¹ Se excluyen también los acuerdos internacionales entre productores, como por ejemplo la Organización de Países Productores de Petróleo, la de Países Productores de Banano o la de Países Productores de Café, todas las cuales tienen incidencia en la región de América Latina.

² Véase en Nishijima y Smith (1997) una excelente visión de conjunto sobre los procesos de integración regional dentro del sistema económico mundial.

³ La estrategia de ALADI se basa en la perspectiva del "regionalismo abierto", es decir la inserción de los convenios bilaterales y multilaterales en esquemas de cooperación progresivamente más amplios. En la creación de la ALADI se tomaron en cuenta las modificaciones al art. 24 del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) que se había establecido en 1978, durante la Ronda de Tokio, a través de los cuales se permitía la formación de zonas de preferencia arancelaria.

interacción económica entre los países que la forman, no obstante, mantiene como tema de agenda el objetivo de integración de un mercado común regional. Los principales instrumentos operativos de la ALADI para impulsar la cooperación regional se derivan del Tratado de Montevideo (TM) de 1980, y son:

- Sistema regional de preferencias arancelarias, PAR (art. 5º del TM)
- Acuerdos de alcance regional, AAR (art. 6to. del TM)
- Acuerdos de alcance parcial, AAP (art. 7mo. del TM)
 - i. AAP agropecuarios
 - ii. AAP de promoción del comercio
 - iii. AAP comerciales
 - iv. AAP de complementación económica
 - v. AAP con otras modalidades

Entre estos instrumentos, los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) han manifestado gran efectividad en el alcance de los objetivos de la Asociación. De hecho, el Tratado de Asunción que dio lugar al MERCOSUR al inicio de los años noventa, y del que nos ocuparemos más adelante, fue protocolizado en ALADI como el AAP de Complementación Económica núm. 18.

En el marco de la ALADI, Brasil y Argentina suscribieron en 1985 la Declaración de Iguazú, que dio inicio a una intensa relación comercial con miras a la constitución de un nuevo marco de integración subregional en el Cono Sur del continente. En 1986 doce protocolos comerciales fueron suscritos por estos países, y dos años después se firmó el *Tratado para la Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina* como un paso preliminar hacia la formación de un mercado común, en un plazo previsto a diez años, y a través de la eliminación progresiva de barreras arancelarias y la armonización de las políticas macroeconómicas respectivas. Posteriormente, se convino en que los acuerdos argentino-brasileños podían extenderse hacia otros países bajo un protocolo multilateral. La adhesión de Paraguay y Uruguay a esta última iniciativa dio lugar al MERCOSUR.

Además de esta línea de desarrollo, de indiscutible importancia, la ALADI ha seguido avanzando en su misión de convergencia de los acuerdos subregionales, lo cual se ha concretado en la firma de más de 75 acuerdos de comercio entre los países miembros, además de 8 que cubren otras áreas (no comerciales) y 27 que involucran a países de la Asociación y otros países no miembros. Entre los acuerdos de comercio la gran mayoría son de carácter bilateral o plurilateral, aunque hay también siete acuerdos generales que han sido firmados por todos los países miembros.

Las actividades al seno de la ALADI han repercutido en un mayor volumen de transacciones comerciales entre los países miembros, de manera que las exportaciones intrarregionales representan una porción progresivamente más importante en el comercio internacional de los países de la Asociación. En 1991 las ventas intra-región representaban el 12% de su comercio internacional, proporción que ha alcanzado prácticamente el 20% en la actualidad. Cabe destacar asimismo que entre las exportaciones la mayor parte corresponde al ramo de manufacturas, en una tendencia que también es progresiva: en 1991 la proporción manufacturera superó el 50% y en 1995 alcanzó el 60%.

En el presente, la ALADI enfrenta el reto de ampliar la cooperación en áreas que no son estrictamente comerciales, como por ejemplo el proyecto de Acuerdo para la Libre

Circulación de Bienes y Servicios Culturales, aún en revisión. Asimismo, se busca la armonización de normas técnicas y nomenclaturas basadas en el Código de la OMC, y en general la adecuación de estrategias y procedimientos conforme a las orientaciones de este organismo de carácter mundial.

La Comunidad Andina de Naciones

En marzo de 1996 se acordó la creación de esta instancia, en el marco de la VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Trujillo, Perú. La Comunidad Andina está formada por Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador, tiene como antecedente inmediato el Pacto Andino y hereda los objetivos económicos propuestos en el Acuerdo de Cartagena de 1969 (libre circulación de mercancía en el espacio común y la adopción de un arancel externo común aplicable a países terceros), que fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile,⁴ Ecuador y Perú en el marco de la constitución del Grupo Andino.

En 1987 el Grupo Andino redefinió los plazos acordados para el logro de los objetivos de apertura comercial y liberalización aduanera, a través de la reforma del Acuerdo de Cartagena. En 1991 se firmó el Acta de Barahona en la cual se estableció un nuevo calendario para el establecimiento del arancel externo común y la delimitación del área de libre comercio. En febrero de 1995, Colombia, Venezuela y Ecuador iniciaron la aplicación del arancel externo; por último el Grupo se disolvió en 1996 cediendo lugar a la Comunidad Andina.

En esta nueva etapa, la agenda andina se propone profundizar la integración regional, armonizar políticas macroeconómicas entre los países signatarios, desarrollar acciones cooperativas de desarrollo social, comunitario, cultural y educativo, y fungir como interlocutor en la negociación y el intercambio con bloques comerciales regionales, como el TLCAN, MERCOSUR⁵ o la Unión Europea. En la reunión de Trujillo se acordó la reforma del Acuerdo de Cartagena mediante un Protocolo Modificatorio, en el cual, además de actualizar los propósitos de integración a la vista de los nuevos patrones de formación de bloques regionales y subregionales, se decidió la incorporación en el esquema comunitario de instancias de decisión política de alto nivel, tales como el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros Exteriores. Asimismo, se convino en establecer un Sistema Andino de Integración, SAI, a través del cual se articulen todas las instancias, grupos, organizaciones e instituciones de carácter regional que asumen propósitos de cooperación e integración, sean estos comerciales, sociales o culturales.

Con posterioridad a la de Trujillo se han llevado a cabo otras reuniones de los grupos especializados (técnicos, legislativos, temáticos) formados a raíz de la constitución de la Comunidad. En septiembre de 1996, en Cochabamba, Bolivia, tuvo lugar otra reunión del Consejo Presidencial para hacer un balance de los pasos dados después de la Cumbre de Trujillo; a raíz de esta última reunión se ha avanzado en la aprobación del Protocolo

⁴ Venezuela se incorporó en 1973. Tanto Venezuela como Chile se separaron del CAN en 1976.

⁵ Durante la Séptima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (noviembre de 1997), se anunció la apertura de un proceso de fusión entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Los presidentes representados en estos bloques se comprometieron a presentar una propuesta, como un solo bloque sudamericano, en la reunión de mandatarios a realizarse en Chile en 1998. Fuente: El Comercio, Lima, 8 de noviembre de 1997. Nota: Aunque la iniciativa de fusión CAN-MERCOSUR se ha reiterado, desde entonces, en diversas oportunidades, a finales de 2014 se mantiene aún en el plano de las posibilidades.

Modificatorio del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en la firma de la Declaración del diálogo político con la Unión Europea y en la formación del Grupo Operativo Andino de Alto Nivel de la lucha contra las drogas y delitos conexos. En el presente, la Comunidad Andina se encuentra en negociaciones con el bloque MERCOSUR para la firma de un acuerdo multilateral y en conversaciones con el Mercado Común Centroamericano con el mismo propósito. Asimismo, a raíz de la formación de esta instancia se han acelerado los intercambios comerciales regionales, que durante los primeros años noventa ya manifestaban signos de reactivación: entre 1990 y 1995 el comercio intrarregional creció a una tasa aproximada al 20% anual, pero sólo entre 1994 y 1995 aumentó en 33%, y se estima que en el año 2000 el flujo comercial entre los países andinos alcance una participación de por lo menos el triple que la registrada en 1990.⁶

El Grupo de los Tres, G-3

El G-3 surgió a partir del Tratado de Libre Comercio suscrito por Venezuela, Colombia y México, acuerdo que entró en vigor en enero de 1995. A diferencia de otros convenios de esta naturaleza, la cooperación entre los países signatarios no está restringida a los aspectos comerciales, sino que comprende un conjunto de instrumentos de colaboración en aspectos como los servicios, inversiones, infraestructura, energía, ciencias y tecnología, medio ambiente, propiedad intelectual, educación y cultura. Si bien el tratado que dio lugar al G-3 forma parte de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI, destaca en su instrumentación y operación el trato asimétrico de los convenios y pactos específicos, lo que permite convenios particulares, de carácter bilateral, entre los países miembros, así como la extensión de los beneficios logrados por la participación de estos países en otros convenios multilaterales. Pero además, el G-3 ha sido un foro de diálogo político y concertación con un importante peso regional e influencia que irradia hacia Centroamérica y la zona andina.

Durante 1996 tuvo el G-3 una intensa actividad; en agosto de ese año tuvo lugar en Caracas la Segunda Reunión de la Junta Administradora, primera con nivel ministerial, y en septiembre, durante la Cumbre de Cochabamba, los presidentes de los países del G-3 se dieron ocasión para reunirse y evaluar la trayectoria del Grupo hasta ese momento.

En el presente, la agenda del Grupo, además de la intensificación de los flujos comerciales trilaterales, las actividades no comerciales y el diálogo político, está orientada hacia su consolidación como espacio de interlocución con otros bloques regionales, en concreto con la Unión Europea y la Comunidad Centroamericana.

⁶ En el área andina Los Estados Unidos de América han establecido un acuerdo preferencial denominado Ley de Preferencias Comerciales Andinas, ATEA, a través del cual se establece un régimen de excepción (exención de gravámenes) sobre las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a los EE.UU. El convenio fue firmado en 1991 con una vigencia de diez años y la posibilidad de prorrogarlo. Nota: En octubre de 2002 el ATEA fue reemplazado, por decisión del Congreso estadounidense, por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA). El ATPDEA duró en vigencia hasta 2010. En 2011 el Senado de EE.UU optó cancelar la renovación del instrumento.

La integración centroamericana

A raíz de los procesos de democratización de los países centroamericanos, que culminaron al inicio de la década de los noventa, ha tenido lugar una sólida reactivación de los propósitos de integración del istmo centroamericano, objetivo perseguido en la región prácticamente desde el siglo XIX. En su larga trayectoria, la integración centroamericana ha atravesado por diversas fases y ensayado una variedad de instrumentos económicos, políticos, diplomáticos, e incluso militares. En 1960, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron en Managua un Tratado General de Integración Centroamericana, el cual fue adherido por Costa Rica en 1963. Durante la década de los sesenta, el Mercado Común Centroamericano, MCCA, formado sobre la base de este tratado y la operación de instancias como la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana, SIECA, y el Banco Centroamericano para la Integración Económica, BCIE, fue una de las experiencias de mayor alcance en materia de integración en el continente. No obstante, su trayectoria fue cortada al inicio de los años setenta a raíz del conflicto entre El Salvador y Honduras, y posteriormente por la militarización de la zona con excepción de Costa Rica. Al inicio de los noventa, se revivió la intención comunitaria. En 1992 Honduras fue reincorporada y estableció con El Salvador y Guatemala una zona de libre comercio (denominada Triángulo del Norte), a la que se sumó Nicaragua en 1994 formándose así el denominado Grupo de los Cuatro.

En la actualidad, el proceso comunitario tiende hacia objetivos múltiples: de carácter comercial (adopción definitiva del arancel externo común, eliminación de barreras en los rubros de transportes, servicios y empleo, e inclusión del sector ganadero en los acuerdos multilaterales); de carácter político (aseguramiento de la paz y la seguridad en la región, protocolos de derechos humanos); de carácter cultural y educativo (proyectos de carácter regional en educación, ciencia y tecnología, protocolos de protección al patrimonio cultural); y de carácter social (empleo, combate a la pobreza, atención a grupos marginados).

En avance del nuevo modelo de integración centroamericana han sido firmados varios protocolos, declaraciones y acuerdos; de ellos pueden destacarse: los protocolos de Tegucigalpa (1991) y Guatemala (1993), el Acuerdo de Integración Social y la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano (San Salvador, 1995), así como la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Paz y la Seguridad en la Región Centroamericana (San Pedro Sula, 1995). Asimismo se han desarrollado un conjunto de instrumentos e instancias para la implementación de los acuerdos: la matriz de seguimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes Centroamericanos y el programa de trabajo revisado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

Hoy en día, los temas más importantes de la agenda de integración centroamericana giran en torno a los siguientes puntos: a) proyectos de infraestructura; b) proyectos de redes eléctricas, de transporte y telecomunicaciones, turismo y gestión de cuencas hidrográficas; c) proyectos de promoción de nuevas exportaciones; d) desarrollo de los mercados de capital nacionales y regionales; e) promoción de la iniciativa privada en proyectos conjuntos de desarrollo regional. Por otra parte, la Comunidad Centroamericana, integrada por Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, realiza actualmente acercamientos con los otros dos países del Istmo (Belice y Panamá) con el propósito de ampliar su alcance regional, así como desarrolla procesos de interacción con otros países y

grupos, sobre la base de acuerdos bilaterales (por ejemplo con México y Chile) y multilaterales, con la Comunidad del Caribe, la Unión Europea y el Grupo de los Tres.

Es de destacarse el hecho de que la integración centroamericana de los noventa ha tenido expresión efectiva en ámbitos distintos del comercial; por supuesto en el político, pero también el cultural y el educativo, al respecto puede hacerse notar la reactivación del CSUCA (Consejo Superior de Universidades de Centro América) y los esfuerzos en pro de conformar una red universitaria de alcance regional, en que se incluyan como propósitos la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, proyectos de investigación y desarrollo compartidos, promoción de becas y otros recursos para el intercambio académico.

La Comunidad del Caribe, CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe, AEC

La historia del CARICOM se remonta a la década de los sesenta y setenta, es decir al contexto de la descolonización de los países de la región. La iniciativa de integración caribeña se originó para enlazar la región insular de habla inglesa (inicialmente Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago) sobre la base de intercambios entre naciones soberanas, y por lo tanto como una alternativa a la Mancomunidad británica. En la actualidad comprende los países de Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Surinam, a los que se añade Bahamas como miembro de la Comunidad aunque no del Mercado Común. El CARICOM tiene como antecedente inmediato la Asociación de Libre Comercio del Caribe, CARIFTA, a través de la cual se estableció un primer planteamiento de cooperación económica en la zona.

La cooperación cultural y educativa ha estado presente en el esquema comunitario desde sus inicios. La fundación de la University of The West Indies (UWI) en la década de los sesenta representó un paradigma de integración internacional en el ámbito de la educación superior, al establecer una estructura multicampus en los diferentes países de la Comunidad. La evolución de la UWI ha posibilitado la expansión de dicha estructura al crear programas de docencia e investigación en otros países del caribe anglófono.

Entre los desarrollos más recientes de la Comunidad y Mercado Común del Caribe, hay que mencionar el encauzamiento de negociaciones e intercambios con países latinoamericanos, así como con el bloque de países agrupados en torno a la Unión Europea. De esta tendencia dan cuenta los siguientes eventos:

- Segunda Reunión Ministerial de los Países del Istmo Centroamericano y de la Comunidad del Caribe (Kingston, 1993), en la cual se examinaron posibilidades para establecer una zona de libre comercio y coordinar las acciones de cooperación entre las dos zonas.
- Incorporación de Trinidad y Tobago a la Corporación Andina de Fomento, (1994-1995)
- Ratificación de la participación del CARICOM en el Grupo de Río
- Participación del CARICOM en la conformación de la Asociación de Estados del Caribe, AEC.

En julio de 1994, en Cartagena de Indias, Colombia, fue suscrita el Acta Constitutiva de la Asociación de Estados del Caribe, AEC, a través de la cual se conformó un espacio muy amplio de cooperación regional: se incluyen 25 países, contando los de la cuenca caribeña, así como las naciones centroamericanas, México y Colombia. La intención de la AEC es la de fomentar intercambios tanto de orden comercial como también de naturaleza no comercial, es decir en materia de salud, cultura, educación, protección del medio ambiente, ciencia y tecnología, y actividades deportivas y recreativas.

Cuenta la AEC con asistencia técnica del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, de CARICOM, de CEPAL, y otros organismos especializados, como la Organización Panamericana de Salud. La Secretaría General se ubicó en Trinidad y Tobago, en Puerto España. En la Reunión de Comités Especiales, celebrada en la ciudad de México en mayo de 1996 se acordó la constitución de cinco grupos de trabajo especializados en diferentes campos, cuya presidencia recayó en las representaciones de Colombia (desarrollo comercial), Jamaica (medio ambiente), Nicaragua (recursos naturales), Cuba (ciencia, tecnología, educación, salud, deporte y cultura) y México (administración y presupuesto). En diciembre de 1996 se realizó en La Habana una primera reunión de carácter ministerial con el propósito de evaluar los avances globales así como los trabajos de los comités especiales.⁷

Red de Acuerdos Bilaterales

Los acuerdos comerciales bilaterales, en realidad binacionales, son una de las formas de interacción económica internacional más tradicionales. Cada país, en ejercicio de su soberanía, desarrolla convenios de esta naturaleza a través de instrumentos más o menos regulados de colaboración, intercambio, negociación o asociación. En el presente, la Organización Mundial de Comercio se encarga del registro de estos intercambios. La cantidad y naturaleza de acuerdos bilaterales es numerosa y compleja para dar cuenta de ella en forma pormenorizada. No obstante, en los años recientes ha habido una tendencia a sistematizar la trama de convenios bilaterales con base en acuerdos marco, entre los que sobresale, en el área latinoamericana, la normatividad de la ALADI. De esta forma, con exclusión de los acuerdos internacionales que escapan de los límites de la zona latinoamericana, como el TLCAN, los convenios con la Unión Europea o con los países partícipes de APEC, los convenios bilaterales se rigen por los instrumentos de ALADI, que se derivan a su vez del GATT y ahora de la OMC. Los convenios de nueva generación suscritos por países ALADI se indican en el Cuadro 4.1.

⁷ A estas dos estructuras de integración de la zona caribeña (CARICOM y AEC) debe sumarse la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), programa del cual son beneficiarios los siguientes países: Antillas Holandesas, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. La ICC surgió como una estrategia de los EE.UU. para afianzar su presencia en la zona mediante un acuerdo preferencial que eliminaba tarifas aduaneras en un amplio conjunto de mercancías. El programa data de 1984 y adquirió carácter permanente en 1990 mediante la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.

Cuadro 4.1
Red de Acuerdos Bilaterales entre países miembros de ALADI (años noventa)

	ARG	BOL	BRA	COL	CHI	ECU	MEX	PAR	PER	URU	VEN
ARG											
BOL											
BRA											
COL											
CHI											
ECU											
MEX											
PAR.											
PER											
URU											
VEN											

En verde con acuerdo bilateral, en gris sin acuerdo bilateral.

Fuente: SELA, 1997.

Los países miembros de ALADI cuentan con plena capacidad legal para hacer extensivas las ventajas comerciales de su participación en la Asociación a terceros países, siempre y cuando sean estos calificados como de menor desarrollo económico relativo. Así, la red de acuerdos bilaterales se ha complementado a través de convenios con países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y caribeños: CARICOM, Guyana y Cuba.

El caso del Mercado Común del Sur, MERCOSUR

El MERCOSUR constituye en la actualidad uno de los espacios de mayor dinamismo en el ámbito de la cooperación y el intercambio regionales. El MERCOSUR se integra con cuatro países miembros del convenio, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y la asociación parcial de Chile; sus antecedentes inmediatos remiten a la intensificación de intercambios comerciales entre Uruguay, Brasil y Argentina a partir de la década de los setenta, pero en especial durante la segunda mitad de los ochenta. A este respecto cabe citar el conjunto de acuerdos bilaterales entre estos países, como son el Protocolo de Expansión Comercial, PEC firmado entre Uruguay y Brasil, y el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica, PECE, ambos correspondientes a los años setenta. A partir de 1985 la relación comercial entre Argentina y Brasil se profundizó en forma notable; entre esta fecha y 1989 fueron suscritos 24 protocolos bilaterales por estos dos países. Como se indicó anteriormente, los resultados de la Ronda de Tokio del GATT (noviembre de 1979) facilitaron el camino para una mayor integración; en efecto, las partes contratantes de dicho Acuerdo adoptaron la decisión de otorgar un trato diferenciado a los países en desarrollo a través de la denominada "cláusula de habilitación", que extiende al dominio regional el concepto de "nación más favorecida" previsto en el art. 1 del GATT, lo cual permitió que ALADI se constituyera en un "área de integración regional".

En 1985 se creó una Comisión Mixta de Alto Nivel con representaciones de Brasil y Argentina (Declaración de Foz de Iguazú), la cual tuvo la encomienda de explorar y diseñar instrumentos tendientes a la conformación de una comunidad económica (mercado común)

entre los dos países interesados. En noviembre de 1988 ambos países firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el cual se definió el proyecto de creación de un "espacio económico común". En 1990 Argentina y Brasil concretaron la primera etapa del proceso de intenciones mediante el Acuerdo de Complementación Económica, que fue registrado en ALADI bajo el concepto de Acuerdo de Alcance Parcial, previsto en la normatividad de la Asociación como uno de los instrumentos para la integración económica.

Posteriormente, los gobiernos de Brasil y Argentina tuvieron reuniones con sus homólogos de Uruguay y Paraguay con el objetivo de explorar las condiciones para extender el alcance del convenio bilateral; ambos gobiernos estuvieron de acuerdo con la propuesta. Así, el 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción entre los cuatro países, con lo cual dio inicio formal la estructuración del nuevo conglomerado.

El Tratado de Asunción estableció tres "elementos" o áreas de desarrollo para avanzar en el propósito de integración. El primero es la configuración del Mercado Común, el segundo la mecánica de administración, y el tercero las relaciones con los demás miembros de la ALADI. En cuanto al propósito de constitución del Mercado Común, se definen los siguientes principios:

- a) Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias;
- b) Arancelamiento externo común aplicable a terceros países;
- c) Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales;
- d) Armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

El Tratado establece los mecanismos para operar el "período de transición" y facilitar la solución de problemas: a) un régimen general de origen; b) un sistema de solución de controversias, y c) un sistema de cláusulas de salvaguardia. Asimismo se establecen los instrumentos para acceder al Mercado Común: a) programa de liberación comercial; b) coordinación de políticas macroeconómicas; c) acuerdos sectoriales.

Con respecto al segundo "elemento", la mecánica de administración, el Tratado define una estructura institucional con dos organismos base: a) el Consejo Mercado Común (órgano superior del MERCOSUR, de nivel ministerial), y b) el Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo, integrado por representantes ministeriales y de bancos centrales). Por último, el elemento de relaciones con los demás miembros de ALADI es instrumentado en el Tratado de Asunción a través de dos instrumentos de propuesta: el Acuerdo con países de ALADI y el Principio de adhesión.

En diciembre de 1994 se concretó una segunda reunión cumbre de los países del MERCOSUR en la cual se afinaron los instrumentos e instancias delimitados en el Tratado de Asunción; se trata del Protocolo de Ouro Preto. En este instrumento se definen con mayor detalle las instituciones operativas del MERCOSUR, a saber:

- El Consejo del Mercado Común, CMC
- El Grupo Mercado Común, GMC
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR, CCM
- La Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC
- El Foro Consultivo Económico-Social, FCES
- La Secretaría Administrativa del MERCOSUR, SAM

Cada uno de estos órganos tiene asignadas funciones distintas y especializadas. El CMC cumple la función de toma de decisiones para conducir la política del Mercado Común, y está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Economía o sus equivalentes. El GMC se encarga de proponer proyectos al CMC y de supervisar el cumplimiento de acuerdos; está integrado por cuatro miembros por país que representan a los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y a los bancos centrales. La CCM se encarga de la aplicación de las políticas comerciales comunes, asistiendo en sus funciones a GMC. Estos cuatro órganos tienen capacidad de decisión. Las funciones del resto de los órganos son legislativas (CPC), consultivas (FCES) y administrativas (SAM).

El Protocolo de Ouro Preto establece también un procedimiento de vigencia simultánea de las normas, con el acuerdo de que los Estados parte deben incorporar al Derecho Nacional respectivo las reglas y regulaciones aprobadas en el Mercado Común.

El Tratado de Asunción de 1991 indicaba el objetivo de constitución de una zona integrada de libre comercio. En el desarrollo del proceso del MERCOSUR este propósito, originalmente emplazado a cuatro años, se postergado repetidamente, no obstante los avances en esa dirección son indiscutibles. A la fecha más del 85% del comercio cuatripartita (que abarca 9 mil ítems arancelarios) goza del régimen de arancel 0.⁸ Otro objetivo cumplido en el Mercado Común ha sido el arancel externo común, AEC, aprobado en Ouro Preto, el cual opera en la zona, con las excepciones que se derivan del comercio internacional pautado por otros convenios o acuerdos bilaterales. Podría decirse que el avance del MERCOSUR a la fecha ha sido la constitución de una "unión aduanera" imperfecta, para emplear la nomenclatura convencional.⁹ No obstante otros logros y avances merecen ser relevados.

Avances del MERCOSUR

En primer lugar, el MERCOSUR ha fungido como un instrumento para la activación del comercio intrarregional de gran relevancia e impacto. En 1980, las exportaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representaban el 11.5% del comercio total de estos países; en 1985 la proporción respectiva se había reducido a la mitad; esta contracción, explicable en el contexto de la crisis de la deuda y los procesos hiperinflacionarios de los países miembros, ha podido ser superada gracias al proceso comunitario, tal que en la actualidad la proporción de comercio intrarregional supera el valor de 20% del total, cifra

⁸ Las principales excepciones al arancel nulo son: bienes de capital (arancel máximo 14%), informática y comunicaciones (arancel máximo 16%).

⁹ Bela Balassa en su libro *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Richard D. Irwin, 1961, definió una tipología de acuerdos de integración económica sobre la base de las siguientes categorías: a) *Uniones económicas* en que los miembros integran todas sus políticas económicas; b) *Mercados comunes* en que una unión aduanera es complementada mediante la eliminación de todas las barreras a los movimientos de los factores productivos en los países miembros; c) *Uniones aduaneras* en que los países miembros eliminan mutuamente los aranceles aduaneros y las barreras no arancelarias, y establecen un arancel externo común con respecto a los bienes de terceros países; d) *Acuerdos de libre comercio* en que los países miembros eliminan prácticamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco. A la tipología de Balassa se añaden los tipos: i) *Acuerdos preferenciales*, y ii) *Acuerdos sectoriales*, los cuales definen modalidades menos intensas de integración económica, limitadas al intercambio de bienes y servicios con normas de preferencia (como las del GATT) o a la reducción de aranceles en una gama limitada de productos. Esta clasificación se utiliza en forma generalizada para la descripción de los procesos de integración regional.

que conviene matizar con los porcentajes relativos a cada país: para Paraguay el MERCOSUR representa más del 40% de sus exportaciones globales, para Uruguay aproximadamente el 35%, en cambio para Argentina poco más del 10% y para Brasil menos del 7% (según datos del BID, 1997).

En segundo lugar, la existencia y desenvolvimiento exitoso del MERCOSUR ha significado una alternativa, o por lo menos un contrapeso frente a la Iniciativa de las Américas impulsada por los EE.UU., iniciativa que ha sido instrumentada a través de la propuesta para un área de libre comercio (ALCA) de carácter hemisférico con capacidad para competir a nivel de macrobloque con las iniciativas europeas y asiáticas.¹⁰ En este orden de ideas, el MERCOSUR representa una opción atractiva para la introducción de fórmulas de intercambio y cooperación con la Unión Europea que pueden prescindir de la intermediación norteamericana. Con sus obstáculos y limitaciones, el MERCOSUR afronta el reto de abanderar la alternativa latinoamericanista de integración. Desde luego la posibilidad de concretar esta expectativa gravita en torno a tres grandes áreas de problema:

- a) La capacidad de profundizar los intercambios intrarregionales y conformar en los hechos el Mercado Común esperado. En otros términos, pasar del esquema de unión aduanera a la integración comunitaria completa. La dificultad de este desafío radica en los diferenciales de desarrollo presentes en la combinación de países miembros; no obstante que se ha avanzado relativamente en la armonización de políticas macroeconómicas y la adopción de políticas de intercambio comercial comunes, los indicadores que refieren a la estructura demográfica, de la ocupación, de los niveles de capacitación de la fuerza de laboral, de los niveles de bienestar social, etc. continúan marcando una notable asimetría entre las naciones del MERCOSUR (véanse tablas anexas 4.3 y 4.4). En estas condiciones, la opción de una integración comunitaria cabal aparece todavía como un horizonte de largo plazo.
- b) La capacidad de interactuar con el resto de las zonas de integración económica subregional de América Latina. Los pasos dados en esta dirección muestran un panorama más halagüeño; en el presente, las negociaciones con conglomerados tales como la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, reflejan más que nada la voluntad de llevar a cabo una expansión del planteamiento comunitario. Asimismo, la firma de convenios bilaterales entre MERCOSUR y países de América Latina, entre los que cabe destacar por su peso el acuerdo de afiliación parcial con Chile, marcan una ruta intermedia en la posibilidad de remontar las dificultades de una integración regional con carácter autónomo.
- c) En especial, la capacidad de extender el pacto multilateral hacia aspectos de cooperación fuera de la órbita estrictamente comercial, esto es, impulsar la interacción en áreas tales como el intercambio científico tecnológico, la educación y

¹⁰ Nota: El proyecto de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se dio a conocer en la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami, EE.UU., en 1994. En el diseño del calendario de instrumentación estaba previsto que el mecanismo iniciaría su operación en 2005. No obstante, durante la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, Argentina, 2005), varios países (Venezuela y el bloque Mercosur) manifestaron una abierta oposición a la medida. Como resultado, la iniciativa del ALCA fue suspendida por tiempo indeterminado.

la cultura. En un escenario de largo plazo, estas áreas, hasta el momento atendidas en forma complementaria con respecto al núcleo económico del convenio, representan condiciones de posibilidad para avanzar hacia un mejor balance de los diferentes niveles de desarrollo entre los países. No sólo eso, sino que así aumentan las capacidades de comunicación, comprensión y toma racional de decisiones en la medida en que se propician sistemas de relación de mayor densidad. En este sentido, el desafío del presente radica en construir identidad comunitaria, base indispensable para cimentar una plataforma de negociación estable y justa. En el apartado siguiente nos concentraremos en el análisis de un proyecto que asume esta dirección: el MERCOSUR Educativo.

El MERCOSUR Educativo

Desde la constitución del MERCOSUR en 1991, los gobiernos integrantes del pacto regional convinieron en atender una serie de temas colaterales al intercambio comercial, en particular los relativos las áreas de trabajo, justicia y educación. En efecto, el tema educativo fue puesto de relieve como un aspecto de importancia para llevar adelante el proceso de constitución comunitaria. En las reuniones preliminares a la firma del Tratado de Asunción, y en la propia reunión fundacional, se fue definiendo una agenda de problemas y objetivos que tendrían que atenderse a través de la formación de una serie de instancias para la definición del proyecto educativo del MERCOSUR. Entre los desafíos planteados a este proyecto destacan: promover el conocimiento mutuo y el respeto por las diferentes culturas; facilitar la movilidad de las familias en la Región; capacitar científicamente y tecnológicamente a la población; formar una conciencia social favorable al proceso de integración; promover el debate sobre puntos de interés común y superación de problemas que afectan a los países miembros; y evaluar el impacto del proceso de transformación que la integración traerá para la Región. Sobre esta base, los ministros de Educación de los países firmantes del Tratado de Asunción, se reunieron por primera vez en diciembre de 1991, con el resultado de acordar un Protocolo de Intenciones. El año siguiente, en el mes de julio, se firmó el denominado Plan Trienal para el sector educativo, el cual, al término de un primer período (1992-1994), y previa evaluación de avances, fue prorrogado para un segundo lapso (1995-1997). En junio de 1996 el Plan Trienal fue complementado por el documento MERCOSUR 2000 en el cual se definen las áreas de prioridad para la concentración de recursos y esfuerzos hasta el año 2000.¹¹

¹¹ En el documento Mercosur 2000, se define el plan de acción del convenio en todas las áreas. En particular, a la educación se le asignan los siguientes objetivos: “El objetivo permanente de esta área deberá ser la mejora de la calidad de la educación en los Estados Partes, incorporándole una dimensión cultural y lingüística. Asimismo, se deberá profundizar la integración educativa. A tales efectos se deberán compatibilizar los distintos niveles educativos, establecer instancias de formación conjunta de recursos humanos, establecer planes de enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur, articular los sistemas de información nacionales y reconocer la formación académica.”

El Plan Trienal de Educación

Consiste este plan en un documento oficial, suscrito por los ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El plan se integra por tres programas, cada uno de los cuales se divide en subprogramas, como lo muestra el Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2
Plan Trienal de Educación del Mercosur

Programas	Subprogramas
1. Formación de Conciencia Social propicia al Proceso de Integración	1.1 Información y reflexión sobre el impacto del proceso de integración del Mercosur. 1.2 Aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur
2. Capacitación de Recursos Humanos para Contribuir al Desarrollo	2.1 Educación Básica y Media. 2.2 Formación Técnico Profesional. 2.3 Formación y Capacitación de Recursos Humanos de Alto Nivel. 2.4 Investigación y Posgrado.
3. Compatibilidad y Armonización de los Sistemas Educativos	3.1 Armonización académica, jurídica y administrativa. 3.2 Sistema de información.

Para dar cumplimiento a las prescripciones del MERCOSUR en materia educativa, se creó un órgano de coordinación de la reunión de ministros de Educación, el Comité Coordinador Regional, con funciones de asistencia permanente y con la encomienda de elaborar proyectos significativos dentro del proceso de desarrollo regional. El Comité Coordinador está formado por los representantes de las Comisiones Nacionales de Educación para la integración del MERCOSUR, las cuales, a su vez, fueron constituidas en cada país con el propósito de llevar a cabo las tareas previstas en el Protocolo de Intenciones. El Comité se reúne con regularidad, no menos de tres ocasiones por año, para evaluar los trabajos de las comisiones y de los grupos especializados, así como para definir, con base en los avances de las distintas instancias, proyectos que someten a juicio del órgano ministerial cuatripartito. El Plan Trienal determina también los lineamientos de trabajo y tareas específicas de cada programa y subprograma. A continuación se presenta un resumen del plan de acción, así como de las instancias y grupos que se han constituido para llevarlo a efecto.

Programa I. Formación de una conciencia social favorable al proceso de integración.

Subprograma I.1 Información y reflexión sobre el impacto del proceso de integración del MERCOSUR.

Objetivo: Promover el conocimiento del impacto de la integración y difundir esta información en los diferentes niveles del sistema educativo.

Lineamientos:

- a) Seminarios, conferencias y paneles de reflexión sobre los temas vinculados al MERCOSUR.
- b) Materiales referentes al tema MERCOSUR.
- c) Programas de difusión.
- d) Programas de intercambio académico.
- e) Políticas y estrategias para valorizar la identidad cultural común.

Subprograma I.2 Aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR.

Objetivos: Implementar la enseñanza del portugués y el español en las instituciones educativas

Lineamientos:

- a) Introducir en el currículum de los sistemas educativos esta enseñanza.
- b) Alternativas metodológicas para la enseñanza.
- c) Programas de formación y capacitación de docentes.

Programa II. Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo

Subprograma II.1 Educación básica y media.

Objetivo: Promover estrategias para el desarrollo de la enseñanza básica y media, destinadas a favorecer la preparación de la población para el ejercicio de la ciudadanía y el desempeño productivo en el contexto del MERCOSUR.

Lineamientos:

- a) Relevamiento de los currículos de enseñanza básica y media para actualización.
- b) Estudios regionales sobre modelos alternativos de educación de adultos.
- c) Sistematizar las experiencias de descentralización.
- d) Proponer acciones que posibiliten oportunidades equitativas de capacitación.
- e) Actividades nacionales y regionales de capacitación docente.

Subprograma II.2 Formación técnico-profesional.

Objetivo: Establecer políticas y estrategias para la formación técnico profesional, a partir de la determinación de las áreas más dinámicas de la economía en un mercado ampliado.

Lineamientos:

- a) Mecanismos de coordinación con los representantes de los grupos de trabajo del MERCOSUR para la definición de áreas de impacto.
- b) Estudios descriptivos y prospectivos de vinculación educación-producción.
- c) Alternativas para el desarrollo de vinculación.
- d) Acciones nacionales y regionales de capacitación técnico-profesional.

Subprograma II.3 Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel

Objetivo: Promover políticas y estrategias para la formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel para las áreas de mayor impacto del MERCOSUR.

Lineamientos:

- a) Mecanismos de coordinación con los representantes de los grupos de trabajo del MERCOSUR para la definición de áreas de impacto.
- b) Identificación de acuerdos y convenios de cooperación técnica existentes.
- c) Implementación de políticas de cooperación entre las instituciones de educación superior de los países miembros.

Subprograma II.4 Investigación y posgrado

Objetivo: Promover la formación de bases de conocimientos científicos, recursos humanos e infraestructura institucional de apoyo al proceso de toma de decisiones estratégicas del MERCOSUR.

Lineamientos:

- a) Identificación de grupos, investigaciones realizadas y en desarrollo.
- b) Promover la formación de recursos humanos de alto nivel a través de la realización de investigaciones conjuntas
- c) Difundir los resultados de las investigaciones para las comunidades científicas de la región, sectores productivos y gobierno

Programa III. Compatibilización y armonización de los sistemas educativos

Subprograma III.1 Armonización académica, jurídica y administrativa.

Objetivo: Promover mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilidad de los sistemas educativos.

Lineamientos:

- a) Información sobre el estado actual de la organización de los sistemas educativos y sus currículos.
- b) Identificación de acuerdos y convenios educativos que regulan las relaciones entre países y entre instituciones.
- c) Medidas que faciliten la movilidad de docentes y técnicos
- d) Mecanismos que permitan reconocimiento de estudios y homologación de títulos.

Subprograma III.2 Sistema de información.

Objetivo: Establecer un sistema de información en red que posibilite conocer los datos educativos relevantes de los países miembros y facilitar el acceso al conocimiento disponible sobre mercado de trabajo y sectores de actividad.

Lineamientos:

- a) Base de datos educativos relevantes y una red de comunicación.

Para la instrumentación de los lineamientos y la puesta en práctica de las acciones sugeridas, se formaron un conjunto de Comisiones Técnicas (CT) y Grupos de Trabajo (GT) especializados en distintas áreas, y conformados por profesionales o representantes de sectores de interés apropiados al objeto de la tarea. Para ilustrar este proceso, y sin intención exhaustiva, se presenta a continuación la estructura operativa del Plan Trienal:

1. Nivel de decisión: Reunión de Ministros de Educación
2. Nivel de coordinación: Comité Coordinador Regional
3. Nivel operativo: Comisiones Técnicas:
 - a) Comisión Técnica Regional de la Educación Tecnológica
 - b) Comisión Técnica Regional de Educación Superior
 - c) Comisión Técnica Regional de Posgrado
 - d) Comisión Técnica Regional de Sistemas de Información
 - e) Comisión Técnica Regional de Educación y Tecnología
4. Nivel operativo: Grupos de Trabajo:
 - a) Grupo de Trabajo de especialistas en acreditación y evaluación
 - b) Grupo de Trabajo sobre enseñanza de historia y geografía
 - c) Grupo de Trabajo de especialistas en enseñanza de lenguas
 - d) Grupo de Trabajo de especialistas en educación a distancia
 - e) Grupo de Trabajo universidad-sector productivo

Además de esta estructura hay que hacer mención de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, AUGM, de la que nos ocuparemos en el siguiente apartado, pero que viene al caso porque está organizada en una estructura de Grupos de Trabajo de carácter disciplinario y temático, en los cuales se congregan proyectos de investigación conjuntos, con la participación de investigadores de los cuatro países, en aspectos que son de interés a los objetivos del programa comunitario.

Las actividades de las comisiones y grupos de trabajo constituidos en función del Plan Trienal han sido continuas desde la firma de este instrumento, así como las reuniones del grupo ministerial y el Comité Coordinador. No obstante, el programa de tres años tuvo

que ser prorrogado en 1994 por un período igual, en vista de que los avances logrados eran concebidos como una plataforma inicial que daba lugar a un desarrollo de la agenda en vez de su agotamiento.

En 1996 fue aprobado y firmado por los ministros el documento MERCOSUR 2000, en el cual se define una perspectiva de desarrollo más amplia que la contenida en el programa trianual. Este documento indica como áreas prioritarias para desarrollar en el período 1996-2000 las siguientes: renovación educativa (incorporación de la perspectiva regional a la cultura de las instituciones); apreciación educativa (parámetros regionales que faciliten el reconocimiento de estudios y la identificación de áreas de excelencia); cooperación interuniversitaria; sistemas de información; y educación y trabajo (definición de competencias básicas y de trabajo comunes a los países miembros). Puede considerarse este documento como preparatorio de la agenda de trabajo que emprenderán los organismos y grupos dependientes de la reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR.

En la XII Reunión de Ministros de Educación, celebrada en Asunción en junio de 1997, se determinó estudiar una nueva prórroga en vista de la necesidad de continuar profundizando el proceso de integración educativa, pero también solicitar a las respectivas Cancillerías que se tomasen las medidas necesarias para la promulgación y ratificación de los Protocolos acordados en el contexto del Sector Educativo del MERCOSUR, y emprender una línea de acción para relacionar al sector educativo del convenio con otros bloques regionales, particularmente con la Unión Europea.

En la subsiguiente reunión de Ministros de Educación, realizada en Montevideo en diciembre de 1997, se acordó prorrogar la vigencia del Plan Trienal para el Sector Educativo, desde el 1ro. de enero de 1998 hasta el 30 de junio de 1998, fecha en que deberá entrar en vigor el plan que lo sucederá (véase el anexo Calendario de Actividades del Comité Coordinador para 1998).

La educación superior en el MERCOSUR

Como ya se mencionó, el desarrollo de la educación superior en el planteamiento comunitario resulta estratégica en su cometido de formación de cuadros profesionales y técnicos, desarrollo de conocimientos científicos y tecnológicos, racionalización de las estrategias para la integración de distintos campos de actividad, y participación en el conjunto de lineamientos, propósitos y acciones para la integración regional. Antes de entrar en el detalle de las iniciativas que se han desarrollado en el campo de la educación superior y la investigación científica, es pertinente detenerse en un examen somero sobre las peculiaridades de los sistemas nacionales de los países miembros del convenio.

Sistemas de enseñanza superior en el MERCOSUR

Argentina. Tras la restauración democrática al inicio de los años ochenta, el gobierno argentino asumió como prioridad impulsar la enseñanza superior a través de brindar amplias oportunidades de acceso a las universidades públicas, favorecer la reincorporación de académicos así como el retorno de talentos que habían sido exiliados durante el régimen militar. Al mismo tiempo se impulsó la reforma curricular y se favorecieron iniciativas de innovación universitaria. Con todo ello, el sistema de enseñanza superior asumió una dinámica expansiva y de cambio en sus diferentes dimensiones y áreas de operación. En la

actualidad la enseñanza terciaria satisface casi el 40% de la demanda potencial, es decir del segmento etario entre 20 y 24 años, lo que ubica al país a la cabeza de los países latinoamericanos en este rubro y en un nivel comparable al de las naciones industrializadas. Durante los noventa la tendencia expansiva fue relativamente frenada, por la vía de condicionar el acceso irrestricto y mediante el arancelamiento de matrícula en las universidades públicas; no obstante, dos factores contribuyeron a que el volumen de estudiantes continuara creciendo con tasas superiores al crecimiento poblacional. Por una parte, la apertura de 11 universidades nacionales en el interior del país –resultado de demandas locales en pro de descentralizar el sistema educativo superior-, y por otra la liberalización de las restricciones a la apertura de establecimientos universitarios privados, dieron como resultado una nueva fase expansiva. De esta manera, en el lapso 1984 a 1994 el número de instituciones universitarias pasó de 51 a 71 y el de instituciones no universitarias de 825 a 1,674; y el número de estudiantes pasó de menos de 700 mil en 1984 a más de 1 millón en 1994, cifra superada solamente por México y Brasil, aunque ambos países duplican la población total argentina.

Cuadro 4.3
Indicadores de la Educación Superior en Argentina

Sector universitario				
Tipo	Instituciones		Alumnos	
	1984	1994	1984	1994
Oficial	28	35	425,122	618,399
Privado	23	36	82,872	124,749
Total	51	71	507,994	743,148

Sector no universitario				
Tipo	Instituciones		Alumnos	
	1984	1994	1984	1994
Oficial	443	956	114,156	220,865
Privado	382	708	62,474	89,155
Total	825	1674	176,630	310,997

Fuente: García de Fanelli, 1997

Brasil. El sistema de educación superior brasileño es el de mayores dimensiones en América Latina., pero también uno de los más heterogéneos. Cuenta con más de un millar de establecimientos que ofrecen formación posterior a la media, sin embargo sólo el 25% corresponden a entidades universitarias públicas (federales, estatales o municipales). Asimismo, la matrícula estudiantil se concentra en un 60% en los establecimientos privados. Por otra parte, las diferencias de calidad entre las entidades públicas y las privadas son notables; el sistema público cuenta con dispositivos de aseguramiento de calidad al inicio y término del ciclo profesional, lo que no ocurre con el sistema privado.

A pesar de sus dimensiones, el nivel de cobertura social de la enseñanza superior brasileña es bastante reducida, del orden de 11.5%, que es una de las tasas inferiores en el continente. Al compararlo con el caso argentino, saltan a la vista dos primeros datos: de dimensiones cuantitativas comparables, estos sistemas se encuentran altamente diferenciados en cuanto a la estructura de financiamiento, los niveles de selectividad respectivos y, sobre todo, en cuanto a la proporción relativa de población que es atendida. En cuanto a la distribución por áreas profesionales (véase Tabla 3.6 anexa) ambos sistemas

son similares: con una fuerte concentración en las áreas de gestión (derecho, contaduría, administración) y densidades de matrícula débiles en ciencias básicas. También en ambos casos se cuenta con un sector tecnológico relativamente bien desarrollado.

Cuadro 4.4
Indicadores de la Educación Superior en Brasil. 1994

		Número	%
Establecimientos por carácter institucional	Universidades	127	14.8
	Federaciones de Escuelas y Facultades Integradas	87	10.2
	Establecimientos Aislados	637	74.9
	Total	851	100.0
Dependencia Administrativa	Federal	57	6.7
	Estatal	73	8.6
	Municipal	88	10.3
	Particular	833	74.4
	Total	1,051	100.0
Matrícula de estudiantes	Federal	363,543	21.9
	Estatal	231,936	14.0
	Municipal	94,971	5.7
	Particular	970,584	58.4
	Total	1.661,034	100.0

Fuente, Schuartzman, 1997

Paraguay. En contraste con los dos casos anteriores, el sistema paraguayo es más bien precario. En su mayor parte la educación superior de este país se concentra en las universidades; el Consejo de Universidades reconoce las siguientes: La Universidad Nacional de Asunción, la Universidad Católica "Nuestra Señora de Asunción", la Universidad Columbia del Paraguay, la Universidad del Norte, la Universidad Autónoma de Asunción, la Universidad Autónoma del Paraguay, la Universidad Privada del Este, la Universidad Comunera y la Universidad Nacional del Este. Dentro de este conjunto, se destaca la primera: la UNA cuenta con 12 facultades, 7 escuelas y 4 institutos de enseñanza superior; posee además filiales en el interior del país y sirve más de 60 carreras, con lo que atiende una población escolar superior a los 20 mil estudiantes. La segunda universidad en importancia es la Universidad Católica; cuenta con una matrícula de 7 mil estudiantes y tiene unidades foráneas. Esta y la UNA son las únicas universidades que desarrollan investigación como parte de sus funciones. La distribución por áreas de conocimiento muestra una marcada preferencia por dos carreras: el comercio y las profesiones asociadas a la educación; no obstante cuenta también con un reconocido nivel académico en disciplinas de salud y farmacia.

Tanto en Argentina como en Brasil se cuenta con organismos centrales dedicados al fomento científico (CONyCET y CNPq, respectivamente), que en buena medida han asumido la tarea de impulsar y complementar las funciones de investigación que se realizan en las entidades universitarias. En Paraguay esta experiencia es mucho más reciente, apenas en 1996 fue discutido y aprobado el proyecto de ley que constituye el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la República de Paraguay.

Uruguay. El sistema educativo superior del Uruguay comprende una matrícula de aproximadamente 75 mil estudiantes, lo que representa un estudiante por cada 50 habitantes del país, o un nivel de cobertura social superior al 30% del grupo de edad relevante. La Universidad de la República Oriental del Uruguay es con mucho la más importante del país; atiende trece facultades, un Instituto asimilado a facultad y dos Escuelas Universitarias, lo que conforma una oferta de más de noventa carreras y múltiples opciones de posgrado. El segmento privado es mucho más incipiente; apenas en 1984 se autorizó la primera universidad privada, y de entonces a la fecha la presencia del sector ha ido desarrollándose paulatinamente, en la actualidad abarca algo más del 10% del total matricular. Como en el caso de las universidades argentinas, las preferencias vocacionales del estudiantado uruguayo tienden a las áreas de gestión, con una muy clara concentración en disciplinas jurídicas y contables, pero a diferencia de Argentina y Brasil el conglomerado de estudiantes de ingenierías y tecnologías y sensiblemente menos representativo en comparación.

Cuenta el Uruguay con instrumentos de política científica centrales: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, así como el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas, los cuales han canalizado recursos al sistema universitario, cuya mayor proporción fluye hacia la Universidad de la República y sus cuadros de investigación.

En resumen, el conglomerado educativo superior del MERCOSUR manifiesta rasgos notables de heterogeneidad en cuanto a sus dimensiones y también en cuanto a calidades y recursos; no obstante, y por esa misma razón, el acuerdo de integración puede generar sinergias en beneficio de los países con menor grado de desarrollo relativo. Por otra parte, las diferencias en los estándares de selectividad representan todavía un problema a superar en la dimensión del reconocimiento mutuo de estudios, la acreditación de profesionales y la movilidad estudiantil. Son estos, precisamente, los principales temas en la agenda actual de discusión.

Los temas de agenda

El tema de mayor controversia dentro de la agenda del MERCOSUR para la educación superior, ha sido el del mutuo reconocimiento de títulos y grados dentro del espacio comunitario, ello se debe, principalmente, al hecho de que los países signatarios poseen estructuras diferentes en sus sistemas educativos, distintos criterios para la admisión y acreditación universitaria, y volúmenes muy heterogéneos en cuanto a matrícula universitaria, número de profesionales, científicos y técnicos (véase anexo). Sin embargo, en dirección de este objetivo se implantó un grupo de trabajo especializado en los temas de evaluación y acreditación y se alentó la configuración de grupos de profesionales afines (sobre la base de asociaciones profesionales y científicas) para estudiar la problemática del reconocimiento mutuo con vistas a un ejercicio profesional comunitario. A la fecha no se cuenta aún con resultados concluyentes tales que permitan afirmar el alcance de este objetivo, no obstante hay ya algunos acuerdos en principio para la unificación curricular, medida previa a la homologación y reconocimiento de títulos y grados.

Por otra parte, la iniciativa de movilidad e intercambio de académicos y estudiantes ha alcanzado una muy poderosa dinámica desde la firma del Tratado de Asunción y

acuerdos posteriores. Se estima en el orden del millar por año la cifra de desplazamientos de estudiantes y académicos sólo entre las universidades asociadas al Grupo Montevideo. Pero el área en que el esfuerzo integracionista ha desarrollado una mayor profundidad, más cualitativa que cuantitativa, es en la formación de núcleos de investigación integrados. Este proceso ha corrido a cuenta, sobre todo, de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo.

En 1991 surgió la iniciativa de formar un conglomerado de instituciones universitarias que desarrollase actividades académicas en el marco de los acuerdos y objetivos del MERCOSUR. En agosto de 1991, los rectores de doce universidades públicas ubicadas en el "corazón" del MERCOSUR (área contenida entre Río de Janeiro, Asunción, Buenos Aires y Montevideo) firmaron un Acta de Intención Fundacional, en Montevideo, casi un año después la asociación de estas universidades fue protocolizada y anotada en el Registro de Personas Jurídicas de Derecho Internacional. Forman la AUGM las universidades que a continuación se indican:

Argentina

- Universidad Nacional de La Plata
- Universidad de Buenos Aires
- Universidad Nacional de Rosario
- Universidad Nacional de Litoral
- Universidad Nacional de Entre Ríos

Brasil

- Universidad Federal de Santa María
- Universidad Federal de Río Grande do Sul
- Universidad Federal de São Carlos
- Universidad Federal de Santa Catarina
- Universidad Federal do Paraná

Paraguay

- Universidad Nacional de Asunción

Uruguay

- Universidad de la República Oriental del Uruguay

Los trabajos de la Asociación han estado orientados, en un primer momento, al planteamiento de acuerdos de cooperación recíprocos, bajo los principios de distribución solidaria del personal académico de máxima calificación, de los recursos materiales, las instalaciones, equipos, laboratorios y bibliotecas, en fin la configuración de un espacio académico común ampliado (Universidad Virtual). Pero además de las fórmulas de cooperación descritas, la AUGM ha posibilitado la formación de un cierto número de equipos multinacionales (entre los países del convenio) que se dedican al cultivo de alguna rama específica de conocimiento a través de un programa de investigación acordado en función de las ventajas comparativas de cada institución sede. Así, por ejemplo, en las universidades argentinas se desarrollan los temas de: redes académicas, matemática aplicada, microelectrónica, planeamiento estratégico y gestión universitaria y educación para la integración; en la contraparte brasileña se desarrollan las áreas de: química fina, sensoriamiento remoto y metrología aplicada, ingeniería mecánica, ingeniería de materiales, y evaluación institucional; el grupo de Paraguay desarrolla el tema de farmacología de productos naturales y el uruguayo de virología molecular. Los núcleos

disciplinarios (véase la lista completa en el Anexo) han desarrollado investigación desde 1992-1993, y han generado ya contribuciones y productos bajo este esquema. En una evaluación reciente (1996) de las actividades y logros de la AUGM, se decidió ampliar la estrategia para fortalecer temas que se consideran estratégicos para el MERCOSUR. En esta oportunidad se acordó la constitución de los Comités Académicos del Grupo Montevideo, que a diferencia de los Núcleos de Investigación, cuentan una gama más amplia de instrumentos para el desarrollo y debate de los temas respectivos. Hasta el presente se cuenta con los siguientes Comités:

1. Medio ambiente (coordinado por la Universidad Nacional de La Plata)
2. Agua (coordinado por la Universidad de Buenos Aires)
3. Desarrollo tecnológico regional (coordinado por la Universidad Nacional de Rosario)
4. Desarrollo regional en las vertientes urbana y rural (coordinado por la Universidad Nacional de Litoral)
5. Desarrollo de las ciencias políticas y sociales (coordinado por la Universidad Federal de Río Grande do Sul)
6. Salud humana y animal (coordinado por la Universidad de la República Oriental del Uruguay).

Reflexiones finales

A finales de siglo, la tendencia hacia la conformación de conglomerados internacionales sobre plataformas de integración regional y subregional, con distintas modalidades y matices, es sin duda uno de los signos que anuncian el tiempo por venir. Pero, más allá de los buenos propósitos contenidos en la variedad de iniciativas integracionistas, es discernible que estas dinámicas se desarrollan y continuarán haciéndolo sobre una arena en que se enfrentan intereses ocasionalmente concordantes, pero también a menudo opuestos, cuando no en abierto conflicto. En el caso latinoamericano las posibilidades de una integración productiva a largo plazo, dependen en buena medida de la capacidad que desarrollen los países y grupos de países del área para desplegar soberanía dentro de la negociación, aunque la posibilidad de una integración subordinada a la nueva hegemonía de bloques está también presente con toda fuerza.

Si este es el caso, los esfuerzos y tareas en favor de formas cooperativas más allá del mero intercambio económico, es decir de interacciones en los campos de la educación, la ciencia y técnica, la cultura, los servicios sociales, el combate a la pobreza y la marginación, aparecen como estrategias dentro del objetivo de construir una identidad y una cultura comunitarias. En este orden de ideas, toca a la educación, en todos sus niveles y expresiones, cumplir un papel protagonista: crear las condiciones subjetivas que posibiliten las nuevas formas de identidad que supone la solución comunitaria; pero además, contribuir a fortalecer las capacidades materiales, técnicas, en fin de conocimientos, que permitan competir con ventaja en un mundo que es cada vez más integrado, pero no siempre más solidario.

Bibliografía

- AUGM (1991). "Perfil institucional", Montevideo documento multicopiado.
- BOUZAS, Roberto (1995). *Mercosur and Preferential Trade Liberalization in South America: Record, Issues and Prospects*, Buenos Aires, Escuela Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BROVETTO, Jorge (1996). "Cooperación internacional en educación superior", Montevideo, documento multicopiado.
- BUXEDAS, Martín (1994). *MERCOSUR y TLC. Convergencias, divergencias y negociación*, Montevideo, FONDAD-Uruguay, octubre.
- CEPAL (1994). *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Interdisciplinaria para la Integración Latinoamericana (1992). *Mercosur ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Para quién? ¿Cómo? ¿Cuándo?*, Rosario, Argentina, V Jornadas Intersectoriales sobre Integración Latinoamericana.
- COSTA Morosini, Marília (1998). "Internacionalización de sistemas universitarios. El Mercosur", en Roberto Rodríguez Gómez (coord.), *La universidad contemporánea en América Latina. Los retos de la integración*, México, UDUAL, en prensa.
- COURAND, Hernán (ed.) (1993). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.
- DÍAZ, Álvaro (1994). "Tendencias de la restructuración económica y social en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, vol. LVI, núm. 4, oct-dic, págs. 3-36.
- DIDRIKSSON, Axel (1995). *Una agenda del presente para la construcción del futuro de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, CRESALC-UNESCO.
- FARRELL, Joseph (1994). "Educational Cooperation in the Americas: a Review", *Colección Interamericana*, Washington DC., OEA, núm. 37.
- FRANCO Montoro, André (1995). "Imperativo histórico de la integración latinoamericana", en: *Reunión regional de economías emergentes de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- GACEL Avila, Jocelyn (1996). "Notas para la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", México, documento.
- GARCIA de Fanelli, Ana (1997). "La reforma de la educación superior en Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones", *Revista Paraguaya de Sociología*, año. XXXIII, núm 97, págs. 71-104.
- GRUNWALD, Joseph (1992). "¿Integración económica hemisférica? Algunas reflexiones", *Integración Latinoamericana*, núm. 181-182. BID-INTAL. Buenos Aires.
- GUERRA-Borges, Alfredo (coord.) (1994). *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- LAREDO, Iris (1994). "Transfondo político de los procesos de integración", en: Marília Costa Morosini (org.), *Universidade no Mercosul*, San Pulo, Cortez Editora/CNPq/FAPERGS.

- MARÚM Espinosa, Elia y Salvador Acosta Romero (1995). "Educación superior e integración económica", *Signos*, núm. 12, febrero.
- MORALES, Josefina (1994). *La reestructuración mundial y América Latina. Perspectivas de la integración*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- MOROSINI, Marília Costa (1994). "Algumas teses sobre a integração univertária no Mercosul", *Humanas* (Revista do Instituto de Filosofia e Ciência Humanas), Porto Alegre, IFCH/UFRGS.
- MOROSINI, Marília Costa & Denise Leite (orgs.) (1992). *Universidade e Integração no Cone Sul*, Porto Alegre, UFRGS.
- MOROSINI, Marília Costa *et al.* (1995). "Universidade e Política Nacional de Ciência e Tecnologia", *Cadernos GEU/UFRGS*, Porto Alegre, Universidad Federal do Rio Grande do SUL-Grupo de Estudos sobre Universidade, núm. 2.
- MOROSINI, Marília Costa (org.) (1994a). *Universidade no Mercosul*, San Paulo, Cortez.
- MOROSINI, Marília Costa (org.) (1995). *Integração universitária no Mercosul: desafio do século XXI, en: Desafios da Educação no Século XXI: Ingreção regional, ciência e tecnologia*, Brasília, ABM.
- NISHIJIMA, Shoji y Peter H. Smith (cords.) (1997). *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa.
- OMC (1995). *Regionalism and the World Trading System*, Ginebra, OMC.
- OCDE (1995). "Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. Report 1995", París, OECD.
- RIVERA Vargas, María Isabel (1995). "Globalización de la ciencia y la tecnología", *Ciencia y Desarrollo*, México, vol. XXI, núm. 123, jul-ago, págs. 68-63.
- ROSAS, María Cristina (1994). "Chile y el TLC: ¿Hacia un libre comercio hemisférico?", *Quórum*, año II, núm. 23, 23 de febrero, págs. 65-72.
- ROSAS, María Cristina (1995). *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, México, UNAM-IIEc-FCPyS.
- SCHARTZMAN, J. (1997). "Brasil: política de educación superior en la década del noventa", *Revista Paraguaya de Sociología*, año XXXIII, núm. 97, págs. 9-46.
- VILLEGAS, Abelardo (1996). "La cooperación internacional en materia de educación superior en América Latina", México, UDUAL, documento.

Cuadro 4.4
Mercosur. Indicadores generales (territorio, población y economía)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Territorio				
Superficie en Km ²	2,779.221	8,551.996	406.752	176.215
Población				
1980 (miles)	28.114	121.286	3.114	2.914
1990 (miles)	32.547	148.477	4.219	3.094
1997 (miles)	35.671	163.132	5.088	3.222
Indicadores demográficos 1997				
% Mujeres	50.9	50.5	49.6	51.3
% -15 años	28.0	30.0	41.0	24.0
% +60 años	13.5	7.5	5.5	17.0
% Población urbana	88.0	78.0	72.5	90.5
Crecimiento estimado 1995-200	1.3	1.2	2.6	0.6
Indicadores macroeconómicos				
Crecimiento PIB total				
1981-1990	-0.7	1.3	3.0	0.0
1991-1997	5.5	2.8	2.7	4.2
Crecimiento PIB per cápita				
1981-1990	-2.1	-0.7	0.0	-0.6
1991-1997	4.1	1.3	0.0	3.0
Desempleo urbano				
1991	6.5	4.8	5.1	8.9
1997	14.9	5.8	8.2	11.9
Remuneraciones medias reales (1990=100)				
1991	101.4	87.4	104.7	103.8
1997	102.7	95.4	115.7	109.8

Fuentes: UNESCO, *Demographic Yearbook*, 1995; CELADE, *Boletín Demográfico* 57, ene. 1996; CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, ONU, 1997.