

por **JAVIER HERMO**

Sociólogo. Profesor e investigador. Director del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Globalización, Internacionalización y Regionalización (PIUBAGIR)

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA: DEL MERCOSUR A LA UNASUR

EL MERCOSUR, DESDE SU CONSTITUCIÓN, HA TENIDO IMPORTANTES AVANCES EN MATERIA EDUCATIVA. SIN EMBARGO, Y A PESAR DE LOS ACUERDOS FIRMADOS EN MATERIA DE POSGRADOS, LOS TÍTULOS DE GRADO DE UN PAÍS SIGUEN SIN SER RECONOCIDOS EN EL RESTO, IMPIDIENDO ASÍ EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN FUERA DEL PAÍS DE ORIGEN. UN TEMA PENDIENTE QUE DEMANDA UNA SOLUCIÓN URGENTE.



Desde la constitución del Mercosur, los avances en materia educativa han sido simultáneos a las acciones realizadas en el área económico-comercial, constituyendo una experiencia distinta de la europea, en la que los temas educativos comenzaron a ser abordados dos décadas después del Tratado de Roma.

El Mercosur constituye una iniciativa diferente, también, del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), que no ha contemplado el área educativa como tal, aun cuando luego se ha avanzado algo en el reconocimiento de títulos.

El Sector Educativo del Mercosur (SEM) identificó como logros más significativos haber generado en el ámbito intergubernamental instancias de trabajo coordinado, que ha permitido definir marcos conceptuales, normativos y operativos; haber contribuido a la formación de la conciencia de pertenencia a un espacio ampliado, sensibilizando a los sistemas educativos y actores de la sociedad civil de la región. Asimismo, se considera valioso el haber alcanzado un primer nivel de articulación con los organismos internacionales, capitalizando experiencias en diseño y coordinación de proyectos regionales.

En el mismo sentido que en el Mercosur, aunque con menor énfasis e intensidad, la creación de la Unasur fue acompañada por una preocupación de los países miembros por la educación, lo que llevó a la creación de un Consejo Suramericano de Educación en su seno y a que en mayo de 2013 se realizara la Primera Reunión de Ministros de Educación donde, al igual que en el Mercosur, la preocupación central fue la educación superior, como lo atestigua el que se haya firmado entonces una Declaración sobre Calidad, Equidad y Financiamiento de la Educación Superior.

Hay que señalar que esto se ha visto facilitado por el hecho de que muchos países de la región ya participaban del SEM en su calidad de países asociados y que ha sido en el subsector de educación superior donde más avances se lograron.

Aun cuando existen varias áreas sobre las que se ha trabajado y sobre las que se ha planteado la necesidad de desarrollos conjuntos, se priorizará para los fines de este artículo y por lo escaso del espacio la discusión sobre el reconocimiento de títulos universitarios.

De todos modos, hay que señalar que hay también iniciativas desarrolladas por asociaciones de universidades, consejos de rectores, organismos internacionales como IESALC y la UNESCO en forma directa, que también inciden en las políticas universitarias en la región, siendo el aspecto más destacado de la actualidad la propuesta de construcción de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, muchas veces en tensión y otras en cooperación con la idea de un Espacio Iberoamericano.

El Mercosur y la educación superior

Como ya se ha dicho, en el área de educación superior fue donde más rápidamente comenzaron a registrarse avances, ya que se aprobaron protocolos para el reconocimiento de títulos para posgrado y actividades académicas, aunque sin avanzar en la cuestión del ejercicio profesional, y se construyó un sistema común de acreditación de carreras de grado que comenzó en forma experimental y luego se convirtió en el sistema actualmente vigente del Acuerdo para la Acreditación Regional de Carreras Universitarias de Grado para el Mercosur (ARCU-SUR).

Sin embargo, a pesar de las preocupaciones iniciales con respecto al reconocimiento de títulos, este tema continúa como problema persistente y sin atisbo de soluciones.

Esto constituye un problema para muchos profesionales e instituciones, pero sin dudas su costado más grave es para el ejercicio profesional de quienes cursaron su carrera de grado en un país y pretenden ejercer en otro, algo esperable de cualquier proceso de integración regional. Téngase en cuenta que tanto en la Argentina como en toda Iberoamérica, el título de grado es requisito habilitante necesario y suficiente para poder desempeñar la profesión.

Sin embargo, también lo es –en muchos casos– para las universidades que buscan ampliar sus ofertas académicas, por las dificultades que muchas veces supone la contratación de profesores que tienen titulaciones extranjeras.


Podría pensarse que la aparición de nuevos espacios de integración regional como la Unasur contribuiría a resolver estos problemas, pero este tema sólo ha comenzado a aparecer en discusión el año pasado, cuando en la citada Primera Reunión de Ministros de Educación se planteó como preocupación hacer posible la circulación de profesionales con títulos y grados que sean reconocidos en todos los países de la región.

Sin embargo, hasta el momento no existen instrumentos vigentes que permitan la homologación o reconocimiento en el marco de Mercosur y Unasur.

Por otra parte, contraviniendo lo que muchos creen, la Acreditación Regional ARCU-SUR no es un mecanismo apto para el reconocimiento de títulos o, en todo caso, sólo podría serlo con muchas limitaciones.

En primer término, porque se preveía que sus efectos serían válidos sólo para quienes se gradúen después de que las carreras fueran acreditadas, no teniendo efectos para los graduados anteriores.

En segundo lugar, hay que decir que si bien esas intenciones son mencionadas en los documentos originales, a la fecha no hay mecanismos concretos acordados ni propuestos para ello.



Su costado más grave es para el ejercicio profesional de quienes cursaron su carrera de grado en un país y pretenden ejercer en otro, algo esperable de cualquier proceso de integración regional.

Reconocimiento y homologación por convenios y reválidas

En todos los países del Mercosur y la Unasur, en ausencia de normativa común regional, el procedimiento previsto para la homologación de títulos de grado universitario es a través de convenios bilaterales –cuando existen– o a través de reválidas, que se remiten cláusulas de “razonable” equivalencia, lo que ha dejado a juicio de algún árbitro interno (autoridades educativas o de regulación profesional, universidades o tribunales), qué es “razonable”, con muy diversas interpretaciones.

A modo de ejemplo, y como producto de acuerdos más generales, la Argentina tiene hoy convenios de reconocimiento de títulos de grado universitario que pueden habilitar para el ejercicio profesional sólo con Bolivia, Colombia, Ecuador, España y Perú. De todos ellos, sólo Bolivia mantiene la convalidación automática para todos los casos y es con el único país integrante del SEM con el que se da esta situación.

Los resultados no permiten ser optimistas acerca de la viabilidad de estos caminos.

Otros intentos

Hay que mencionar, también, otros posibles caminos de solución para el reconocimiento de títulos que, hasta el presente, se encuentran estancados.

Uno de los más renombrados nos remite a los Convenios Regionales para Reconocimiento de Títulos, que fueron impulsados por la UNESCO en cada continente. En el caso de América latina y el Caribe se hizo en 1974, y en el europeo se hizo en 1979. Sobre esa base se realizó una revisión que encaró en forma conjunta el Consejo de Europa y la UNESCO, dando lugar al Convenio conjunto sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea, conocido como “Convenio de Lisboa”.

En América latina y en las demás regiones, a pesar de haberse firmado y tener vigencia, no han producido mayores resultados, pero el ejemplo europeo es de por sí indicativo de cómo la voluntad política de los Estados signatarios permitió aprovechar el instrumento para sentar las bases de los criterios utilizados para construir el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

No se cuenta hoy, en los países de la región, con marcos jurídicos adecuados para resolver problemas que se presentan a diario, como el del reconocimiento de títulos y que resultan en perjuicios para los ciudadanos de nuestros pueblos y para la economía del espacio común regional.

En todos los países del Mercosur y la Unasur, en ausencia de normativa común regional, el procedimiento previsto para la homologación de títulos de grado universitario es a través de convenios bilaterales –cuando existen– o a través de reválidas, que se remiten cláusulas de “razonable” equivalencia, lo que ha dejado a juicio de algún árbitro interno (autoridades educativas o de regulación profesional, universidades o tribunales) qué es “razonable”, con muy diversas interpretaciones.

Finalmente, hay que mencionar las vías de reconocimiento y homologación creadas entre universidades y redes de universidades a través de las co-titulaciones y homologación de estudios. No es mucho lo que puede afirmarse de modo general sobre este camino, más que señalar lo limitado de su ámbito –las instituciones que hicieron los acuerdos–, lo dispar de los criterios y la necesidad de que cada universidad valide el título en cada país por separado, tal como si lo dictara *per se* y sin colaboración con otra/s institución/es. Por lo tanto, no hay ninguna posibilidad de resolver los problemas estructurales del reconocimiento y homologación de títulos por esta vía.

Hay, también, otros caminos paralelos, no seguidos desde el sector educativo y que, por ende, no se preocupan por los otros aspectos académicos que hacen a las equivalencias de estudios, co-titulaciones, homologaciones y convenios vigentes que implican el reconocimiento de las titulaciones.

Entre ellos se encuentra de manera destacada el desarrollado en el Mercosur con la Decisión sobre “Mecanismo para el ejercicio profesional temporario”, enmarcado en el “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios” (cuya estructura y contenidos son semejantes al Acuerdo General de Comercio de Servicios –AGCS/GATS– de la Organización Mundial de Comercio –OMC–).

Este mecanismo permite encontrar puntos comunes de reconocimiento que implican a asociaciones profesionales, Estados nacionales y locales, para resolver la problemática de la prestación de servicios sin radicaciones ni traslados permanentes. Sin embargo, ni el “Protocolo de Montevideo” ni el “Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario” están aún vigentes y el mecanismo de ratificación vigente en todos estos casos –de aprobación parlamentaria por cada país– es engorroso y lento. Además, si bien estos instrumentos pueden contribuir a solucionar algunas de las barreras existentes, habilitarían para el ejercicio profesional sólo por períodos cortos de hasta dos años.

En todo caso, se trata de un camino que no se liga en modo alguno –hasta el momento– con las discusiones acerca de la validez de los títulos que están basadas en la acreditación de las carreras que los emiten, ni supone ningún procedimiento o requisito en tal sentido.

Conclusiones

El punto es que no se cuenta hoy, en los países de la región, con marcos jurídicos adecuados para resolver problemas que se presentan a diario, como el del reconocimiento de títulos y que resultan en perjuicios para los ciudadanos de nuestros pueblos y para la economía del espacio común regional.

Además, tampoco se pueden encuadrar adecuadamente prácticas que los propios Estados impulsan, como la acreditación común de carreras que hasta el día de hoy funciona con un doble estándar: por un lado está la acreditación nacional del país y por otro la del Mercosur. Y cuando se intenta solucionar, suele ser un esfuerzo unidireccional, como el de la CONEAU argentina actuando con buen sentido, pero sin pautas de políticas claras establecidas desde la autoridad de aplicación. En contraposición, países como Brasil han insistido hasta el presente en separar ambos procesos. En la base de tales actitudes también hay que considerar el hecho de la naturaleza obligatoria del proceso de acreditación para la continuidad de la oferta en el caso de Brasil y, para ciertas carreras, de la Argentina, y la voluntariedad del proceso en países como Chile en el caso extremo.

No es este el único caso de problemas por subsanar.

Los posgrados regionales y otros tipos de titulaciones y diplomas que se pretenden impulsar en común deben ser encarados por cada Estado miembro por separado o atravesar procesos *ad hoc*, que suelen ser engorrosos. Incluso con ofertas educativas novedosas e interesantes, basadas en educación a distancia.

Por otra parte, la realidad se filtra por todos los intersticios, porque los países que no contemplan la educación virtual en sus normas o que sólo dan cuenta de la autorizada fronteras adentro, no pueden evitar que tales ofertas sean competitivas o

atractivas para los potenciales estudiantes, y si el título que buscan obtener no es uno que requiera matrícula o equivalente para el ejercicio profesional, les será igualmente válido.

Como complemento de lo hasta aquí dicho, la firma del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, firmado por los presidentes en Brasilia, en diciembre de 2002, y que permitiría –una vez que sea ratificado por los parlamentos de los respectivos países– la libre circulación de personas y facilidades para la obtención de residencias temporarias y permanentes a los ciudadanos de nuestros países, seguramente conllevará la necesidad de agilizar los mecanismos de reconocimientos de títulos en nuestros países. Esto es así porque, sumado a los tradicionales movimientos migratorios ya existentes en la región, es posible que a partir de la puesta en vigencia del Acuerdo se incremente significativamente la movilidad de ciudadanos en la región. Ciudadanos que si tienen un título profesional gozarán de derechos teóricos de trabajar, porque de no solucionarse este tema no podrán hacerlo en su profesión, o deberán recurrir a mecanismos engorrosos, poco ágiles y nada transparentes como son las reválidas.

Queda claro que cualquier proceso de integración debe conllevar un incremento de la movilidad de personas al interior del espacio común. Y esto es lo que se propuso el Mercosur desde el inicio y tiende a hacer realidad este acuerdo firmado. Hay razones tanto políticas y culturales que explican esta necesidad (pueblos que están en más estrecho contacto estarán más interesados en el quehacer del vecino), como estrictamente económicas (economías que funcionan a escala regional tenderán a tener empresas de esa envergadura y a emplear equipos de trabajo con integración de nacionales de los distintos países, espe-

cialmente profesionales). Por lo tanto, se convierte en un cuello de botella a resolver las trabas que impiden la movilidad y que no permiten el reconocimiento de las calificaciones profesionales a través de las fronteras. De hecho, esto tiende a consolidar un mercado negro de alquiler de profesionales con títulos habilitantes, que sólo firman, o su contracara, expertos que realizan todo el trabajo y lo firman (y cobran) otros.

Este es el punto donde introducir el hecho de que siempre han existido actores que han tendido a encarar la discusión de estos temas proponiendo soluciones de diverso tipo –más allá de su catalogación y/o valoración–, mientras otros han tendido a escapar del abordaje de estos tópicos. Bien fuera por prejuicios acerca de la calidad de la formación en los otros países, por considerar que el ejercicio profesional es un tema ajeno al ámbito educativo (lo que es conceptualmente correcto, pero donde lo que habilita para el ejercicio es el título como es el caso de nuestros países, no hay salida que no deba contemplar este problema desde el sector educativo), o bien, sencillamente, por evitar una discusión que se sabe compleja y con intereses contrapuestos. La conclusión lógica de este resumen de situación y del debate dado hasta el momento indica que si bien es posible diferenciar claramente entre la acreditación de carreras y el reconocimiento de títulos, resulta ingenuo pensar que podrá abordarse sólo el primero de los temas sin pensar y acordar una solución integral para las políticas comunes.

Experiencias como la ya citada del Mercosur y otras en curso pueden contribuir al desarrollo de estándares objetivos del más amplio reconocimiento posible y, preferiblemente, de obligatoriedad legal para quienes estén cubiertos –voluntariamente– por sus alcances.

Los posgrados regionales y otros tipos de titulaciones y diplomas que se pretenden impulsar en común deben ser encarados por cada Estado miembro por separado o atravesar procesos ad hoc, que suelen ser engorrosos. Incluso con ofertas educativas novedosas e interesantes, basadas en educación a distancia.