

HISTORIA COMPARADA DE LAS AMÉRICAS

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL



LILIANA WEINBERG
COORDINADORA



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



HISTORIA COMPARADA DE LAS AMÉRICAS
PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Serie Historia Comparada de las Américas

Diseño de portada, composición y formación: Carlos Alberto Martínez López

Cuidado editorial: Lucía Pi Cholula y Daniela Murga Garrido

Diseño de la imagen en portada: Carolina Magis Weinberg

HISTORIA COMPARADA DE LAS AMÉRICAS
PERSPECTIVAS
DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

LILIANA WEINBERG
Coordinadora



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
México, 2016

Historia comparada de las Américas : perspectivas de la integración cultural / Liliana Weinberg, coordinadora. -- Primera edición.

590 páginas. -- (Historia comparada de las Américas).

ISBN UNAM 978-607-02-8779-4

ISBN IPGH 978-607-7842-17-0

1. América Latina -- Política Cultural -- Historia. 2. América Latina -- Integración económica -- Aspectos sociales -- Historia. 3. Cultura -- América Latina. I. Weinberg, Liliana, 1956-, editor. II. Serie.

F1408.3.H56 2016

HISTORIA COMPARADA DE LAS AMÉRICAS

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

Primera edición, 1º de diciembre de 2016

D.R. © INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

Ex Arzobispado 29, Colonia Observatorio, C.P. 11860, Ciudad de México.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Torre II de Humanidades, 8º piso, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.

Las opiniones expresadas en la presente publicación, así como el contenido, son responsabilidad exclusiva de sus autores.

ISBN UNAM: 978-607-02-8779-4

ISBN IPGH: 978-607-7842-17-0

Queda prohibida su reproducción total o parcial, impresa o por cualquier medio, sin el permiso escrito de los editores.

Impreso en México • Printed in Mexico

CONTENIDO

Dimensiones de la integración cultural Liliana WEINBERG	XI
--	----

PENSAR LA INTEGRACIÓN

Tendencias de la integración latinoamericana: análisis de un difícil proceso en marcha Josette ALTMANN BORBÓN	31
Integración cultural en América Latina: perspectivas, desafíos y viabilidad en el actual contexto mundial Raúl BERNAL-MEZA	53
Integración y cultura. Estados, regiones y soberanías en revisión hacia el siglo XXI Silvia ÁLVAREZ	81
Integración y regionalismo en América Latina. Breve historia y perspectivas presentes Rodrigo PÁEZ MONTALBÁN	115
Política cultural de integración centroamericana: alcances y oportu- nidades como instrumento de cooperación Sur-Sur regional Lázaro I. RODRÍGUEZ OLIVA	133
Innovación e interculturalismo: otra ruta de integración en América Latina Martín PUCHET ANYUL	159
¿Integración latinoamericana en la gobernanza económica global? El G20 y las potencias emergentes en América Latina Zirahuén VILLAMAR	187

Entre globalización y región. Las ciencias sociales y la producción y circulación de conocimientos en América Latina Hebe VESSURI	207
--	-----

TIEMPOS Y ESPACIOS DE LA INTEGRACIÓN

Los primeros ensayos de integración de América Latina (1821-1865). Avatares y efectos del plan bolivariano Germán A. DE LA REZA	229
Latinoamericanismo <i>versus</i> Panamericanismo. El debate de una red intelectual unionista en torno a la celebración del Congreso de Panamá (1926) Alexandra PITA	247
Integración cultural y Guerra Fría en América Latina en la década de 1950 Jorge A. NÁLLIM	269
¿Isla rodeada de tierra? Una mirada histórica a los encierros y las aperturas del Paraguay en el contexto nuestroamericano Gaya MAKARAN	297
Forjadores de la visión pancaribeña del espacio cultural Emilio Jorge RODRÍGUEZ	319
La educación y la cultura, caminos para la integración caribeña Yolanda WOOD	335
La cultura popular chicana como resistencia a la integración Axel RAMÍREZ MORALES	355

EDUCACIÓN Y CIENCIA: LA INTEGRACIÓN POR EL CONOCIMIENTO

Integración educativa. Una síntesis sobre las acciones para la formación y la construcción de identidad en el MERCOSUR Luciana GIL	369
Procesos educativos e integración regional. La experiencia del MERCOSUR Daniela PERROTTA	389

PROCESOS EDUCATIVOS E INTEGRACIÓN REGIONAL LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

Daniela PERROTTA*

INTRODUCCIÓN

La educación tiene hoy un valor estratégico para la construcción de la región, como lo ha tenido a través de distintos momentos históricos en los procesos de construcción de la nación, ya que contribuye a la formación de ciudadanos y a la conformación de un espacio económico a partir de la movilidad de trabajadores. Así, la integración educativa posibilita procesos de *regionidad* en tanto favorece el aumento de la legitimidad social, política y cultural de esa región —conformación de una identidad y una ciudadanía comunes— y a la movilidad de trabajadores en el mercado ampliado a partir del aumento de la interacción económica. A estas dos funciones de la educación en un proceso de integración regional se suma el potencial vinculado a la promoción del desarrollo científico y tecnológico.

Este trabajo se dedica a analizar el recorrido de la agenda educativa del MERCOSUR a partir del estudio de las políticas públicas regionales encaminadas en estas dos dimensiones de análisis —construcción de ciudadanía y conformación de un mercado regional. Para ello se analiza la estructura institucional, el desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) a lo largo de sus más de veinte años y los desafíos que se abren en el momento actual. El punto de partida es que las políticas públicas e iniciativas regionales del SEM dan cuenta del proyecto político preferido para integrar esta agenda, en el marco de la orientación general del acuerdo de integración regional. Por

* Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma institución. Coordinadora del programa Identidad MERCOSUR y del Sistema Latinoamericano de Evaluación Universitaria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

lo tanto, esto requiere precisar tres cuestiones: ¿qué son las regiones?, ¿qué es la integración regional? y ¿qué son las políticas públicas regionales?

En primer lugar, es menester precisar que no existen regiones dadas por el único hecho de compartir una misma geografía o tener patrones culturales similares. Al contrario, las regiones son construcciones sociales (Hettne y Söderbaum, 2002; Hurrell, 1995) y, como tales, refieren los proyectos (políticos) preferidos de nación y región en un momento histórico específico. Como resultado de lo anterior, se encuentran políticamente impugnadas por proyectos de nación y región en tensión, derivándose de ello en ser construcciones continuas. En este sentido, los procesos de construcción de región implican la participación de diversos actores sociales y políticos en pos de la definición de las metas a largo plazo a alcanzar por medio de la integración regional y de los procedimientos, mecanismos y/o metodologías para llevarlos a cabo. Así, el MERCOSUR —en tanto *región-en-construcción*— presenta proyectos políticos regionales de integración donde la preeminencia de uno de éstos es tanto situada como transitoria, siempre disputada. El correlato de la afirmación anterior implica evitar la naturalización de las regiones a partir del hecho de compartir un mismo espacio geográfico y/o el supuesto de que las regiones están dadas solamente por la contigüidad geográfica, una historia compartida y ciertos elementos culturales comunes.

Segundo, precisada la complejidad de la construcción de regiones, reviste importancia discurrir en torno del concepto de integración regional —una categoría discutida desde los inicios de su utilización a mediados de la década de los años cincuenta. En este trabajo definimos la categoría de integración regional como:

El proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región (Dabène, 2009: 10).

Esta definición se asemeja a la postulada por Juan Carlos Puig para el caso latinoamericano en la década de los años ochenta:

Un *fenómeno social* según el cual dos o más grupos humanos (Estados, sociedades, empresas, comunidad internacional) *adoptan una regulación permanente de determinadas materias* que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia (o dominio reservado) [...] se trata de conductas que tienen como propósito *lograr que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de permanencia* (Puig, 1986: 41, las cursivas son mías).

A partir de aquí, junto a la idea de proyectos de región en tensión, hay una forma de integración regional privilegiada para fines autonómicos, la integración solidaria a partir un conjunto de valores que se comparten entre los países latinoamericanos: democracia, paz, autonomía política, desarrollo integral y defensa de sus recursos naturales.

En tercer término, defino a las políticas públicas regionales como aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria), (Perrotta, 2013). La definición permite incorporar la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y que, por el otro, los actores e instituciones comprendidos cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones, en apariencia, “técnicas”, remiten también a procesos políticos (Vilas, 2011).

Recapitulando, pues, la integración regional, por su parte, refiere tanto a las interacciones económicas, sociales y culturales entre actores no gubernamentales (regionalización o integración regional real) como a la definición de políticas públicas, que abarca variadas agendas temáticas o sectoriales desde un posicionamiento político particular —o proyecto político— (regionalismo o integración regional formal). Consecuentemente, se parte de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo, en el caso sudamericano, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral. Por lo tanto, la integración regional no es un tema exclusivo de la agenda de política exterior de un Estado sino que atraviesa a casi todos los temas de agenda de un gobierno; como es el caso de la agenda de integración educativa.

A partir de estas precisiones conceptuales, el trabajo se organiza en cuatro secciones: primero, la presentación de los proyectos de construcción de región del MERCOSUR desde su creación a nuestros días; segundo, el análisis del Sector Educativo del MERCOSUR en términos de su institucionalidad y las etapas por las que ha transitado; tercero, la descripción y análisis de las políticas regionales encaminadas por el MERCOSUR Educativo; cuarto, un apartado

final dedicado a conclusiones y continuaciones en términos de una agenda propositiva para la investigación y la formulación de políticas.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN A PARTIR DEL MERCOSUR

El MERCOSUR fue creado en el año 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su configuración actual refleja la tensión entre la estructura inicial anclada en el nuevo regionalismo¹ y el desarrollo de la integración a partir del siglo XXI, que presenta rasgos de un proyecto post-hegemónico² y/o post-liberal³ por los avances en materia de integración social, productiva y de participación ciudadana. De manera sucinta, es posible distinguir tres etapas en el desarrollo del MERCOSUR en función del proyecto regional preponderante en cada una de ellas: primero, desde su creación a principios del año 2002, la construcción, el auge y el ocaso del proyecto hegemónico neoliberal

¹ El nuevo regionalismo —en tanto proyecto de construcción de región— se propone fortalecer las reformas económicas estructurales; transformar las economías a partir de las oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a mercados y la mayor especialización; atraer inversiones externas; promover la democracia y el desarme; aumentar el poder de negociación en foros multilaterales; y encaminar acciones de cooperación funcional (BID, 2002). Se distingue por conformar un andamiaje institucional escueto, eminentemente intergubernamental y sin mecanismos para la participación social y la resolución de asimetrías intra-regionales.

² El regionalismo post-hegemónico alude a la manifestación visible de una repolitización en la región que permitió el surgimiento de nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional. La integración es, pues, tanto la institucionalización de las prácticas transfronterizas, como el reflejo de las transformaciones del espacio regional, incluyendo lo que la región significa para los actores estatales y no estatales y cómo este significado puede cambiar y ser re-significado en la medida en que las motivaciones, ideas, intereses, relatos y políticas económicas se modifican (Riggirozzi y Tussie, 2012).

³ El regionalismo post-liberal se caracteriza por ocho dimensiones, a saber: *a.* La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial [...]. *b.* El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington” [...]. *c.* Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior. *d.* Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales [...]. *e.* Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo [...]. *f.* Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional [...]. *g.* Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo. *h.* La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social (Sanahuja, 2008: 22-23).

basado en el nuevo regionalismo. La principal agenda de integración fue la conformación de la zona de libre comercio y la unión aduanera, sin incorporar políticas sectoriales ni de complementación industrial intra-zona y dejando de lado instrumentos de convergencia macroeconómica (Bouzas, 2001). La posibilidad de desarrollo de políticas sociales fue casi nula y al menos dos agendas de integración social contaron presencia en la configuración del acuerdo de integración regional —la educativa y la socio-laboral— (Inchauspe y Perrotta, 2008). La estructura institucional acordada refleja el sesgo de la orientación comercial del AIR y la ausencia de espacios para la participación social y ciudadana (Caetano, Vazquez y Ventura, 2009).

El segundo momento se inicia a partir de la experiencia de crisis, que se evidenció, por un lado, en la crisis de ese modelo de integración: el aumento de las disputas comerciales, los incumplimientos al programa de liberalización comercial y al arancel externo común y la ausencia de acuerdos en materia macroeconómica demostraron los límites del modelo (Bouzas, 2001); la incapacidad de abordar la situación de asimetrías tensionó la relación entre los socios (Porta, 2006); la obturación a la participación social y ciudadana cuestionó integralmente el modelo predominante (Caetano, 2002, 2007; Porcelli, 2009); y las agendas nacionales excluidas del acuerdo de integración regional comenzaron a presionar por su incorporación.⁴ Por el otro lado, la situación de crisis refiere a la crisis de la hegemonía del proyecto neoliberal en los Estados parte y la instauración de un nuevo ciclo político que encontrará coincidencias en torno de los modelos nacionales de desarrollo y su expresión en el marco regional; además de la priorización de América Latina en la política exterior de estos gobiernos. En consecuencia, la agenda regional inaugura el siglo XXI con la jerarquización de la integración productiva, el tratamiento regional de políticas sociales y la ampliación de la participación a la ciudadanía. El andamiaje institucional se profundiza a partir de las nuevas prioridades, con la creación de espacios para el establecimiento de políticas regionales —reuniones especializadas y de altas autoridades— y de participación ciudadana —creación del Parlamento del MERCOSUR— pero sin tocar sustancialmente las reglas de juego decisorias (Perrotta y Porcelli, 2016).

La tercera etapa se inicia en el año 2012 a partir de tres frentes problemáticos: la reincorporación de Paraguay tras la suspensión de sus derechos políticos por el golpe de Estado a Fernando Lugo en junio de ese año; la primera ampliación del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela que colocaba interrogantes sobre cómo las reglas de juego de la integración sortearían la

⁴ González, 2011; González y Lagar, 2014; Inchauspe y Perrotta, 2008; Lagar, 2013; Perrotta, 2009.

presencia de un nuevo Estado (o tres más, dado el interés de Bolivia y Ecuador), a la par de que la gravitación de este nuevo país implicaba la incorporación de temas que el MERCOSUR no había abordado al momento;⁵ la cuestión del solapamiento de los proyectos regionales latinoamericanos (MERCOSUR, UNASUR, ALBA-TCP) con agendas superpuestas —algunas complementarias, otras competitivas— y, en especial, la conformación del proyecto de la Alianza del Pacífico, un espacio ideológico que se presenta en contraposición al espacio mercosuriano, “Atlántico”.

No obstante, de estos tres asuntos, el menos complejo fue la reincorporación de Paraguay tras las elecciones que consagraron a Horacio Cartés en la Presidencia; en seguida el gobierno mostró señales de que —pese al descontento con el ingreso de Venezuela— no impediría el ritmo y las formas del proceso de integración regional y como gesto de acercamiento facilitó la aprobación por parte del Senado paraguayo del protocolo de adhesión de Venezuela al bloque. El frente problemático provino, primero, de la situación doméstica venezolana tras la muerte de Chávez (marzo) y la asunción de la presidencia por parte de Nicolás Maduro; escenario político que se complejizó conforme pasaron los meses. Por otro lado, la división entre un llamado “eje Atlántico” y otro “eje Pacífico” empezó a cobrar resonancia, en especial por la amplificación de la idea de “modelo de inserción en el mundo” promovido por Chile, Colombia, Perú y México.

A la situación política se sumaron los efectos de la crisis internacional, que comenzaron a sentirse en la región; así como la reducción de los precios de los principales productos de la región. En Brasil la situación se evidenció con más fuerza, lo que derivó en una disminución de los flujos comerciales, afectando fuertemente a la relación con Argentina. El último elemento a destacar refiere a los recambios gubernamentales y los cambios de ciclo político en los países, con incidencia en el proyecto de construcción de región.

2. EL MERCOSUR EDUCATIVO

El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) cuenta, en su haber integracionista de 25 años, con iniciativas y políticas públicas regionales para la educación básica, superior y técnica así como para la formación docente que buscan contribuir a formación para el trabajo, la facilitación de la movilidad académica, una enseñanza de calidad, el fortalecimiento de las relaciones trans-

⁵ En la primera cumbre que realiza Venezuela, por ejemplo, coloca como tema regional el “Mercosur de los Pueblos Originarios”, dimensión ausente hasta entonces.

fronterizas y la formación de una conciencia ciudadana regional e identidad mercosuriana. Estas políticas han formado parte de la agenda regional desde los inicios del MERCOSUR y se han visto potenciadas con el ciclo político que se abre a inicios del siglo XXI.

La agenda educativa del MERCOSUR se distingue por tres características principales, a saber: primero, su inclusión temprana en el proceso de integración; segundo, la conformación de una compleja y aceptada estructura institucional, constituyendo un “sector” propio que ha permitido generar un proceso de acumulación de capacidades para encaminar acciones; tercero, su potencial para generar iniciativas y políticas regionales pese a tratarse de una agenda periférica y en un contexto de falta de recursos financieros propios. Es posible afirmar que la institucionalización de la agenda educativa posibilitó la formulación de políticas y programas regionales (Perrotta y Vazquez, 2010), diferenciando a la agenda educativa respecto de otras agendas de integración positiva del MERCOSUR y de otros acuerdos regionales.

En lo que refiere a su institucionalización temprana, vale destacar que la agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del Tratado de Asunción (TA) en 1991. Sin embargo, la propia letra del acuerdo otorgó la “*condición de posibilidad*” para poder instalar el debate en torno a la inclusión de la educación en el esquema regional. El TA postulaba la conformación de un “mercado común”: es decir, la libre movilidad de mercancías, capitales y personas. Este argumento señaló la importancia de la educación para el crecimiento económico. En este marco, desde los Ministerios de Educación de los cuatro Estados Parte se argumentó que la movilidad de las personas se facilitaría por medio del reconocimiento de títulos y, consecuentemente, debían formar parte del proceso de integración. Tras varias negociaciones, el Consejo del Mercado Común (CMC) institucionalizó la Reunión de Ministros de Educación (Decisión del CMC N° 7/91). El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) comenzó a funcionar a partir de enero de 1992.

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el MERCOSUR refiere a la necesidad de contar con “trabajadores”: es decir, en la medida en que se creó (o intentó crear, como se expuso) un “Mercado Común” del Sur para asegurar la libre movilidad de los factores productivos se requería que la formación de la fuerza de trabajo fuera *más o menos similar* y fuera posible reconocer los estudios cursados en los cuatro Estados parte. Sin embargo, este “factor habilitante” no fue el único. Para comprender por qué los cuatro Estados nación deciden poner en común en el espacio regional algunas de sus acciones en materia educativa es menester incorporar algunos elementos adicionales, a saber: primero, la configuración de un mercado

educativo a nivel internacional a partir de los años noventa, que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio y, segundo, una cada vez mayor tendencia hacia la mercantilización de la educación. Dos tendencias que no fueron disonantes respecto de la orientación general comercial del proceso de integración en su fase inicial. Tercero, la necesidad de crear una identidad regional que legitimara y sirviera de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades tanto nacionales como regionales. Sobre esto último, es menester señalar que la integración regional se produce a partir del retorno a la vida democrática en los cuatro países. El desafío del SEM fue doble: por un lado, reconstruir los lazos de amistad y confianza con los vecinos regionales —dadas las hipótesis de conflicto predominantes durante los gobiernos dictatoriales— y, por el otro, aumentar la base de legitimidad tanto de las nuevas democracias como de los procesos de integración en etapas iniciales. La necesidad de reforzar el ejercicio de la ciudadanía fue un aspecto clave en este sentido.

Consecuentemente, en el marco de la creación del MERCOSUR, y a partir de la convergencia de estos tres elementos, se logró instalar institucionalmente el SEM, constituyendo el punto de partida de un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que ya lleva más de veinte años.

El Protocolo de Intenciones del año 1991 priorizó tres ejes de acción, a saber: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los Estados parte. En líneas generales, estos ejes se han mantenido: como se observa en el Plan de Trabajo vigente (aprobado para el período 2011-2015), la *visión* del SEM consiste en “ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable”, mientras que la *misión* corresponde a la conformación de “un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región”.

A partir de lo anterior, son cinco los objetivos estratégicos para la integración educativa: contribuir a la integración regional acordando y ejecutando

políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente; promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo; promover la cooperación solidaria y el intercambio, para mejorar los sistemas educativos; impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales y concertar políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

En segundo lugar, distingue el accionar del SEM su proceso de institucionalización y auto-reforzamiento, que se expresa no sólo en la conformación de una densa arquitectura institucional para encaminar iniciativas regionales, sino que además en un proceso de socialización de los funcionarios que participan. Sobre esto último, quienes ocupan posiciones técnicas —desarrollan el “día a día” de la integración— se han mantenido en sus funciones pese cambios de gobierno. Esto ha permitido construir una identidad propia y cierta lealtad a la consecución de una integración regional educativa solidaria (Perrotta, 2013).

La estructura del SEM fue creada en su versión mínima en el año 1991 (decisión del CMC N° 07/91). A continuación, experimentó dos modificaciones sustanciales: primero, fue reformulada en el año 2001 con la decisión del CMC N° 15/01 y, en segundo lugar, fue actualizada diez años más tarde por las decisiones del CMC N° 5/11 y N° 6/11. De manera sucinta, la decisión del CMC N° 07/91 establece el “Sector” (el SEM, también llamado “MERCOSUR Educativo”) con una estructura básica conformada por la Reunión de Ministros de Educación (RME) como órgano decisorio por excelencia de todo el Sector y las estructuras organizativas operativas en tres áreas: educación superior, educación básica y educación técnica.

Con la decisión del CMC N° 15/01, la estructura institucional del SEM adopta la forma actual y con las DEC del N° 5/11 y N° 6/11 *se complejiza, a saber*: la RME, como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los Ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional —o denominación equivalente—, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC): Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD) y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados. Todo el SEM

cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento. Al esquema funcional del año 2001 (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante y de manera progresiva, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención.

El MERCOSUR Educativo ha logrado desarrollar una estructura institucional propia, densa y compleja, que sirve de sustento a las iniciativas de programas y políticas regionales que desarrolla en cada área de trabajo (Perrotta, 2013). Sin embargo, se desprende que la cuestión financiera aún no ha sido resuelta pese a la creación de un Fondo específico, lo que va en detrimento de la posibilidad de sortear los escollos respecto de la disponibilidad de recursos para encaminar las actividades propuestas en la planificación quinquenal. El lento proceso de instalación del Fondo (y su aún imprecisa funcionalidad y forma de ejecución) da cuenta de la persistencia de obstáculos vinculados a las peculiaridades de cada Estado parte (y sus reglamentaciones nacionales) y de la ausencia de un órgano técnico de carácter permanente capaz de constituirse en un soporte a la gestión del SEM a partir de una visión regional (y menos constricciones provenientes de los intereses, valores e ideas nacionales). Sobre este último punto, en el marco de las iniciativas más recientes de crear un sistema integrado de movilidad académica, se aprobó la creación de la Unidad Técnica de Educación (UTE) con sede en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Montevideo. De concretarse, se tratará de un gran paso para profundizar una visión regional con capacidad de implementar las políticas acordadas por los Ministros.

La estructura institucional presenta tres situaciones problemáticas que —a modo de *déficits*— dificultan la puesta en marcha de políticas regionales y la sostenibilidad del Sector en el tiempo (Perrotta, 2011a). El *déficit funcional* estriba en la disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las Cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios; la concentración del poder en los Estados y, dentro de éstos, en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa; la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. Pese a estas dificultades, el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo cual ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas caracterís-

ticas) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar. El *déficit material* refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración.⁶ La creación de fondos regionales es un fenómeno que surge en la segunda etapa del MERCOSUR. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del FEM, que aún cuenta con problemas para su ejecución. El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política.⁷ En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales. Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber: opaco, en un doble sentido ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general (al que denomino, *déficit comunicacional*: el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación). En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado: la estabilidad de las burocracias recientes ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del MERCOSUR, no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad de espacios representados al observar los registros de participantes.

Los tres *déficits* permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las iniciativas y políticas regionales para la educación. El SEM no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones del proyecto de construcción de región, que choca con dos situaciones heredadas

⁶ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

⁷ Estas tres dimensiones del déficit de legitimidad son las señaladas por Caetano, *et al.* (2009) en el marco de la reflexión en torno a una reforma institucional para el MERCOSUR. Pese a que fueron ideadas para la totalidad de la arquitectura institucional regional, considero que son importantes para el análisis del SEM, en especial porque no se han realizado estudios similares al respecto.

del auge del MERCOSUR comercial. Por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados. Por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011).

En este marco, el SEM organiza su trabajo en cuatro áreas: educación básica, educación técnica, educación superior y formación docente. En sus casi 25 años, es posible analizar su desarrollo en base a una periodización que marca tres etapas: primero, de *conocimiento y reconocimiento* (1991-2001) —dedicada al intercambio de información sobre cada sistema educativo nacional, la construcción de confianza entre las delegaciones, la creación de indicadores comunes para tener una medición armonizada de algunos fenómenos, la firma de los primeros protocolos de reconocimiento de títulos en educación básica y técnica y la negociación del primer protocolo para la creación de un mecanismo de acreditación de carreras de grado universitario—; segundo, de *visibilización* (2002-2008) —caracterizada por la implementación de la primera política pública regional (de acreditación de la calidad de carreras de grado universitario), la negociación y posterior implementación de iniciativas tendientes a promover ciudadanía regional en educación básica y el lanzamiento de las primeras movilidades estudiantiles; la defino en términos de visibilización de políticas porque las acciones que venían siendo planificadas se cristalizan en acciones concretas que movilizan a más actores (y recursos) y dotan de una mayor visibilidad pública y política a la agenda, potenciada por el Plan de Trabajo 2004-2006 y el desarrollo de la primera cumbre social en el 2006—; tercero, de *profundización* de las políticas públicas regionales a partir del año 2008 —momento en que la prueba piloto de acreditación se transforma en un sistema permanente, de allí se derivan mayores acciones en el campo de la movilidad académica regional, la negociación del FEM comienza a destrabarse y se apuntalan las acciones orientadas al nivel medio. Un renovado impulso profundizador se añade en el 2011 a partir de la incorporación de la formación docente como un área de trabajo específica, con un programa específico de apoyo; y, más adelante, desde el 2015 los avances en la conformación de un sistema integrado de movilidad junto con una instancia técnica específica para su coordinación. El escenario crítico que se abre a partir del 2012 en el MERCOSUR, no afectó el desarrollo de la agenda. No obstante, en tanto desde mediados del 2016 el bloque regional paralizó su toma de decisiones (en tanto no hubo un traspaso formal de la Presidencia pro tempore), el SEM no ha logrado aprobar normativa regional necesaria para dar continuidad a los compromisos asumidos.

3. LAS POLÍTICAS REGIONALES DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR

El SEM ha encaminado políticas e iniciativas regionales en sus cuatro *áreas de trabajo* para alcanzar sus objetivos. En términos generales, las acciones se encaminan en dos ejes: la construcción de ciudadanía regional y una identidad propia o mercosuriana y el desarrollo de un espacio socioeconómico regional (tendiente al mercado común). A partir de esta diferenciación, se presentan en este apartado las acciones regionales encaminadas por el SEM.

Del análisis de estas iniciativas y políticas públicas regionales se desprenden las siguientes observaciones: primero, las políticas regionales más consolidadas y con mayor desarrollo medido en término de las capacidades construidas y los resultados alcanzados son aquellas que se colocan en el eje vinculado a la construcción del mercado regional. En especial, las acciones de acreditación de la calidad de títulos universitarios, la movilidad académica, la conformación de redes de investigación y asociaciones de posgrados y, en menor medida —por tratarse de acciones recientes y cuya sostenibilidad aún es incierta—, las acciones orientadas a la formación docente. En este eje también incorporo los protocolos de reconocimiento de títulos. Segundo, vinculado con lo anterior, las acciones cuya implementación ha sido más dificultosa son las del eje de construcción de ciudadanía regional. Se trata de actividades focalizadas, con un alcance reducido y su implementación depende fuertemente de los Ministerios de Educación de cada país —y, en el caso de los países federales con educación descentralizada, de las capacidades de la instancia nacional para promover estas acciones en las dependencias provinciales/estadales que, a la vez, no participan del SEM. Así, respecto de los problemas para encaminar políticas públicas regionales para la conformación de ciudadanía e identidad regional, al señalamiento de las formas de organización política en cada país y las competencias en materia de política educativa en los diferentes niveles de gobierno, es menester agregar otros dos factores. Por un lado, la estrecha relación entre interés nacional y provisión de educación, con la consecuente reticencia de los gobiernos a adoptar en común regulaciones para esta agenda política —cara a la construcción de ciudadanía y de la identidad nacional. Por otro lado, el período en que surgen estas acciones es coincidente con gobiernos en los Estados parte del MERCOSUR que desarrollaron políticas nacionales para la educación de tipo inclusivo: se buscó garantizar el derecho a la educación por medio de aumento de financiamiento, creación de programas y becas, reformas legislativas, entre otros aspectos. A partir de esta priorización en el plano nacional, cada país estuvo ensimismado y no se buscó *mercosurizar* sus avances nacionales. La tercera observación refiere a la compleja construcción (formulación, negociación, adopción, implementación) de cada política pú-

blica e iniciativa regional: una característica que destaca es que las acciones encaminadas pueden definirse como la política y las políticas de integración regional *posibles*. Es decir, del estudio en profundidad del proceso negociador (Perrotta, 2011b, 2013) se desprende que las políticas o iniciativas adoptadas son aquellas que han alcanzado consensos básicos entre las delegaciones nacionales y con actores interesados y/o vinculados en las mismas. Por este motivo, en varias políticas es posible identificar un carácter incremental, gradual, voluntario y acotado en su aplicación que refleja el resultado de esta búsqueda de consensos negociados. Vinculado a este punto, es posible afirmar que cada política o iniciativa regional da cuenta de los límites y posibilidades colocados por las reglas de juego institucionales (del SEM, pero también de la relación del SEM con la estructura decisoria del MERCOSUR), de las asimetrías estructurales (tamaños de los sistemas educativos, financiamiento, etc.) y regulatorias (políticas públicas para su desarrollo), así como de las disímiles trayectorias y culturas educativas en cada país (educación como derecho - educación como servicio, autonomía universitaria, etc.). A lo que se adicionan los constreñimientos colocados por el contexto internacional, en especial por los actores (Estados, organizaciones, empresas transnacionales) que generan normas con la capacidad de traspasar y modificar el espacio de gobernanza del Estado Nación (Perrotta, 2013, 2016a).

3.1 Eje de construcción de ciudadanía

Caminos del MERCOSUR: consiste en la realización de un concurso literario anual sobre un tema propuesto por el país sede del mismo, identifica rutas emblemáticas para la región. El concurso está destinado a estudiantes de los últimos años de la enseñanza media, y los autores de los trabajos seleccionados obtienen la oportunidad de recorrer con sus pares de la región el camino propuesto por el país organizador. El objetivo es, por tanto, contribuir al fortalecimiento de la identidad regional de los jóvenes del MERCOSUR, intercambiar vivencias, crear lazos y solidaridades, así como incrementar el conocimiento de las diversas realidades locales.

Bibliotecas Escolares del MERCOSUR: se parte de la premisa de la lectura como una herramienta fundamental para la integración y la alfabetización, este proyecto persigue alentarla por medio de un fondo de adquisición de libros para Bibliotecas Escolares. De esta manera, se pretende abrir los horizontes culturales de los estudiantes, acercándoles conocimientos de distintas realidades de la región, y sentando las bases de una verdadera cultura didáctica regional. Las obras seleccionadas se corresponden con una variedad de textos

de tradición popular y de autores consagrados, en pos de reflejar la riqueza histórica y cultural, y la diversidad cultural y lingüística.

Escuelas de Frontera: iniciativa que surge de manera binacional argentino-brasileña (2004) con el proyecto “Modelo de enseñanza común en escuelas de zonas de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”. Luego se extendió a los demás países con el objetivo de instituir un nuevo concepto de frontera, ligado a la integración regional y al conocimiento, así como al respeto por la cultura y las producciones de los países vecinos.

La propuesta pedagógica resulta interesante y novedosa a partir del reconocimiento de las escuelas de frontera como instituciones interculturales bilingües. Se propone desarrollar escenarios de aprendizaje tanto en lengua materna como en segundas lenguas a lo largo de toda la escolaridad básica, favoreciendo que los estudiantes se conciban como ciudadanos y ciudadanas del MERCOSUR.

Área de actuación en Derechos Humanos: las acciones comenzaron en el 2006 con la realización de un homenaje a los y las docentes víctimas del terrorismo de Estado; luego, se lanzó el Proyecto “Materiales Didácticos de Derechos Humanos del MERCOSUR” y el libro “Memoria y Derechos Humanos MERCOSUR”, elaborado conjuntamente entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Parlamento Juvenil del MERCOSUR: tiene como objetivo desarrollar una identidad regional en los jóvenes, mediante la creación de espacios de diálogo entre estudiantes de escuelas medias de la región. En estos canales de encuentro, entonces, se pretende difundir valores ciudadanos tales como la participación, el respeto por la democracia y los derechos humanos, la conciencia social, la cultura para la paz y la protección del medioambiente. Los destinatarios son jóvenes estudiantes del nivel medio público de los países del MERCOSUR y la temática de reflexión constituye una de interés regional escogida en cada ocasión.

PASEM/Concurso de Experiencias Innovadoras-Premio Paulo Freire: destinada a docentes, directivos, instituciones educativas y/o equipos interinstitucionales de los países miembros de este bloque regional, a documentar y formar parte del Banco de Experiencias que contribuye al intercambio y mejora de las prácticas de Formación y Desarrollo Profesional Docente. El objetivo consiste en compartir las experiencias realizadas y establecer códigos comunes para ampliar el derecho a la educación y a la integración regional. Se realizaron dos ediciones del premio.

PASEM/ Subvenciones a Redes: fueron encaminadas a alcanzar objetivos diferentes, desde la elaboración de material hasta el diseño de soluciones a problemáticas comunes en la formación docente.

Redes de investigación del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES): tres propósitos orientan su accionar: impulsar la reflexión y producción de conocimiento de la educación superior en el MERCOSUR vinculada a la integración; promover investigaciones sobre las contribuciones de la educación superior a la integración de los países del MERCOSUR; proponer iniciativas y acciones que contribuyan a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas y orientar la toma de decisiones en educación superior del MERCOSUR. Se plantean objetivos que tienen que ver con la sistematización y análisis de información sobre los sistemas de educación superior de los socios, en especial en clave intra-regional, y que promuevan vasos comunicantes tanto con los actores del Espacio Regional de Educación Superior (ERES) como con los responsables de políticas públicas.

3.2 Eje de construcción del mercado regional

Programa de Intercambio Académico de Portugués y Español: el objetivo es promover el intercambio de estudiantes y docentes de grado de programas de enseñanza de lengua —portugués y español— a partir del fomento de la asociación institucional universitaria. Las acciones buscan aproximar las estructuras curriculares, apuntando a la equivalencia y el reconocimiento mutuo de los créditos obtenidos en las instituciones participantes.

PASEM / Pasantías de Intercambio Regional 2014-2015: orientadas a generar un espacio de aprendizaje compartido, indagación y análisis de políticas y prácticas vinculadas a la formación y desarrollo profesional docente. Se realizaron tres experiencias de pasantías piloto en Argentina, Brasil y Uruguay, en vistas a diseñar mecanismos de gestión de la movilidad en formación docente, puntualmente de gestores y directivos. Como resultado del diagnóstico realizado se elaboraron documentos para conformar un sistema de movilidad específico.

Programa MARCA: la experiencia de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen. Surgió a partir de la primera experiencia piloto de acreditación con los objetivos de contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza superior; estimular la cooperación interinstitucional e internacional y promover el reconocimiento de materias, grados, estudios y diplomas, estimulando a las instituciones de educación superior a desarrollar políticas de atención a los estudiantes extranjeros y trabajar para prestigiar su accionar más allá del ámbito local, en un marco institucional que asegure la calidad de los conocimientos y prácticas. A partir del MARCA estudiantil, se lanzó el Programa MARCA para la movilidad de docentes de grado.

Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR: cuenta con tres líneas programáticas: a) programa de proyectos conjuntos de investigación; b) programa de asociación para el fortalecimiento de posgrados; c) programa de formación de recursos humanos. El primero se orienta a fortalecer la cooperación de programas de doctorado de excelencia en instituciones universitarias de los países del MERCOSUR, tienen una duración de dos años con la posibilidad de renovar otros dos años más. El objetivo es estimular el intercambio de docentes y de investigadores. El segundo, basado en el principio de solidaridad, busca la asociación entre un programa de posgrado de excelencia y otro que aún cuenta con un menor desarrollo relativo con el objetivo de fortalecerlo. De esta manera, intenta reducir las asimetrías existentes entre los sistemas de educación superior de la región. Los países participantes y la duración son similares a lo antes señalado. El tercer programa consiste en el otorgamiento de becas para la realización del doctorado a docentes universitarios de las instituciones de la región. Vale destacar que esta iniciativa regional de cooperación en el ámbito del posgrado se erigió a partir de los programas de cooperación bilaterales que encaminan los socios, puntualmente, Argentina con Brasil; en otras palabras, es una experiencia de mercosurización de relaciones bilaterales.

Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de Docentes de Grado del MERCOSUR: se dirige a las carreras universitarias de diferentes disciplinas, es decir, las que no se encuentran cubiertas por el MARCA (léase, tampoco vinculadas al ARCU-SUR). El objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad docente y la cooperación institucional a través de la investigación, la innovación tecnológica y el intercambio institucional.

SIMERCOSUR: es la más reciente iniciativa (2012) y busca articular las acciones de movilidad académica existentes en el marco del SEM, ampliarlas y mejorarlas. Entre sus objetivos específicos se destacan: propiciar al interior de las universidades el desarrollo de una cultura que tenga en cuenta la integración regional y la internacionalización de la educación; contribuir al fortalecimiento institucional de las universidades mediante el estímulo a la cooperación regional, la constitución de asociaciones y la acción cooperativa y solidaria para el desarrollo de actividades de formación, extensión, investigación y gestión; perfeccionar el proceso de gestión de programas de movilidad mediante una administración común, el establecimiento de códigos de buenas prácticas y la confección de material de apoyo a todos los procesos de movilidad; promover la flexibilización de mecanismos de gestión para el reconocimiento de actividades académicas realizadas en el marco de la movilidad y dentro de las autonomías institucionales y promover la enseñanza y el aprendizaje de los idiomas español, portugués y guaraní.

Acreditación de la calidad: actualmente se cuenta con un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados asociados (ARCU-SUR), alcanzado como tratado internacional en el año 2008 (CMC/DEC. N° 17/08) para las carreras de agronomía, medicina, ingenierías, veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología. La puesta en marcha de esta política pública regional tuvo repercusiones en algunos de los Estados Parte como un proceso de regionalismo regulatorio de la educación superior, derivando en cambio doméstico (creación de normas e instituciones nacionales a partir de la regional como parte de un proceso de difusión internacional de políticas), (Perrotta, 2013, 2016a, 2016b).

Reconocimiento de títulos: se han firmado numerosos protocolos en educación básica y técnica que facilitan la lectura y compatibilidad de los estudios cursados entre los países e incide en la libre movilidad. Al momento, el MERCOSUR no ha avanzado en el reconocimiento de títulos de nivel superior universitario. La normativa vigente solamente reconoce títulos entre los países con fines académicos —es decir, para cursar estudios de posgrado en otro país del bloque o para dar clases/cursos breves. Las cuestiones vinculadas al reconocimiento profesional pasaron a ser competencia del ámbito de negociación de liberalización de servicios. No obstante, es un tema que ha estado constantemente en la agenda del SEM y, actualmente, una experiencia piloto para el reconocimiento de títulos de educación superior en el ámbito del MERCOSUR (títulos de Agronomía) está en proceso de implementación.

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El MERCOSUR Educativo ha logrado encaminar políticas e iniciativas regionales para promover diferentes aristas de la integración. Esto ha sido posible gracias a su institucionalización temprana, su proceso de acumulación de capacidades de gestión regional y un proceso más reciente de autonomización vinculado a la socialización regional de las burocracias nacionales. Pese a las limitaciones de las reglas de juego de la integración regional —esto es, una arquitectura institucional que coloca al SEM como una agenda periférica y las dificultades para acceder a financiamiento capaz de multiplicar los alcances de las acciones— no ha tenido obstáculos notorios que impidieran la ejecución de sus acciones.

Con todo, el nivel de profundidad en la aplicación de sus actividades ha variado conforme a la división del trabajo en términos de los objetivos a alcanzar. Por un lado, en aquellas políticas regionales del eje programático de construcción del mercado regional, el SEM se ha posicionado como un actor

con capacidad de incidir en las regulaciones nacionales. En este sentido, es posible afirmar que el Sector es un espacio de regionalismo regulatorio que ha contribuido a la difusión de políticas entre los países que participan. Por otro lado, en aquellas políticas vinculadas a la conformación de ciudadanía e identidad regional, los caminos han sido más sinuosos y, a diferencia de lo anterior, el SEM no ha logrado introducir cambios en las políticas e instituciones domésticas ni promover la aplicación de las mismas en cada Estado. En efecto, lo que se observa es un papel de tipo propositivo y como oferente de programas regionales que se negocia en los diferentes niveles de gobernanza de la educación.

Otra lectura de este esquema dual en la implementación de políticas puede darse conforme al nivel educativo al que se dirigen las acciones: la integración regional de la educación superior y la formación docente han sido propiciadas por políticas públicas regionales tendientes a la construcción y consolidación de un mercado regional, buscando contribuir a la libre movilidad de trabajadores y profesionales, así como posicionando a diferentes instituciones en un mercado académico competitivo por medio de certificaciones de calidad. Por su parte, las iniciativas para el nivel de educación básica (primaria y secundaria) se han focalizado en la construcción y/o visibilización de un relato compartido —promocionando literatura de autores de la región y problematizando temas comunes en el campo de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz— y en acciones cortas y acotadas de vinculación de estudiantes para la construcción de un horizonte compartido de *regionidad* —con las iniciativas Caminos del MERCOSUR y Parlamento Juvenil.

Esta dualidad en la puesta en marcha de políticas regionales se explica, como se expuso, por la conjunción de tres elementos: primero, desde el punto de vista de los Estados, la educación sigue siendo un asunto nodal de la conformación del interés nacional a partir de la construcción de la “nacionalidad”. La posibilidad de incidir en la configuración de los currículos nacionales para promover miradas compartidas de la construcción de la región y la nación implica tensionar los nacionalismos imperantes en nuestros países y en la conformación de nuestros sistemas educativos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, en el marco del SEM se observa que ha sido menos problemático avanzar en políticas que no tensionaran las narrativas de la construcción del ser nacional. En segundo lugar, también al nivel de los Estados, la potestad sobre los asuntos educativos es disímil: Uruguay y Paraguay son Estados unitarios, mientras que Argentina y Brasil son federales; como corolario, cada Ministerio nacional tiene limitaciones y posibilidades para implementar sus políticas en la totalidad del territorio. De ello se deriva que las acciones que se generen en el marco de la RME no deban superponerse o ser contrarias a las legislaciones

nacionales (y la división de tareas domésticas respecto de los dominios sobre los cuales normar en cada país). Por ello, han primado las acciones “posibles”: consensos mínimos en base a denominadores comunes con posibilidad de ser implementados. En tercer lugar, en el nivel regional de análisis, las reglas de juego de la integración regional del MERCOSUR imprimen dos características al accionar del SEM: por un lado, en tanto agenda periférica, no vinculante, auto-financiada y que depende funcionalmente del CMC —órgano conformado por las Cancillerías y los Ministerios de Economía—, la puesta en marcha de sus acciones ha sido posible en tanto éstas no fueron contrarias a los intereses de los órganos decisorios y, en el caso que lo fueron, contaron con la posibilidad de saldarlos a partir de canales informales basados en la voluntad política de las partes. También se evidencia la falta de canales institucionalizados en el MERCOSUR para la coordinación entre agendas sectoriales, lo que dificulta el trabajo del SEM con la agenda de promoción de la ciencia y la tecnología, con la Reunión de Ministros del Interior (para articular políticas y darle coherencia a las acciones de movilidad académica) y otras instancias, como el Parlamento del MERCOSUR y el Alto Representante. Por el otro lado, las asimetrías regionales constituyen un factor explicativo de gravitación para comprender las acciones encaminadas —sus ritmos, metodologías de implementación, temas abordados y temas excluidos, etcétera. Finalmente, la configuración dual de las actividades del Sector también se explica por la forma en que las tendencias internacionales incidían en el armado de las políticas regionales. Puntualmente, el eje de la educación superior —que también es el eje dedicado a la conformación del mercado regional— estuvo influenciado por los procesos globales de internacionalización hegemónica de la universidad de tipo fenicia (*mainstream*) —vinculados fuertemente a la mercantilización de la educación superior y la privatización del conocimiento— y, en especial, el espejo de la experiencia de regionalización de Europa Occidental. La estrategia regional es una respuesta autonómica a estos fenómenos: si bien desde la política regional de acreditación de la calidad se ha distribuido prestigio entre un conjunto selecto (club) de las instituciones de educación superior de los países del MERCOSUR —consolidando un mercado regional de titulaciones—, también la política permitió la construcción de solidaridades de hecho por medio de redes de cooperación.

Del análisis de las políticas e iniciativas regionales para la construcción de región a partir de la educación, se observan al menos tres áreas de vacancia —tanto de vacancia de políticas como de ausencia de estudios académicos sobre éstas—, a saber: fronteras, movilidad de profesionales y participación de actores sociales. En primer lugar, la única política destinada a la integración educativa en zonas fronterizas es la experiencia de escuelas inter-culturales

bilingües. En los demás niveles de enseñanza no se han generado iniciativas —salvo el caso de la propuesta de creación de un Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados que derivó en una acción unilateral de Brasil con el emplazamiento de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) en Foz de Iguazú. Las demás políticas —en especial las de conformación de redes y las movilidades académicas— siguen priorizando el eje “tradicional” de la integración Buenos Aires-Río de Janeiro-San Pablo-Montevideo y, a veces, Asunción. O bien, las acciones se focalizan en las fronteras orientales sobre los ríos de la Plata, Uruguay, Paraná y Paraguay. Las fronteras andinas están descuidadas en la agenda de construcción de políticas regionales. Las fronteras son nexos comunicantes entre los pueblos y las culturas; son espacios de interacción vivos donde se cristaliza más cabalmente la máxima de respuestas comunes a problemas comunes. En segundo lugar, si bien se ha avanzado incrementalmente en la libre movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y gestores, no se han abordado temas nodales para la movilidad de profesionales —agenda que se trabaja de manera conjunta con el Grupo de Servicios. La discusión ha estado ausente del MERCOSUR en los últimos años por tratarse de un tema crítico y que tensiona las diferentes visiones nacionales sobre la legislación del trabajo y los derechos de los migrantes. No obstante, en la medida en que servicios educativos forma parte de la agenda mundial de comercio y de los tratados de libre comercio, el MERCOSUR ha de adoptar una posición común para fortalecerse en otros foros multilaterales. Además, las dinámicas del mercado regional requieren que se avance en este tema de manera sustantiva. Finalmente, la participación de actores no gubernamentales ha estado bloqueada del SEM: sindicatos docentes de todos los niveles, federaciones estudiantiles, redes universitarias, redes de asociaciones profesionales, entre otros, no han formado parte de la toma de decisiones y esto resta legitimidad democrática al proceso, así como impide alcanzar decisiones con solvencia técnica y posibilidad de ser implementadas. La ausencia de esta participación formalizada es una debilidad mayor en momentos de cambios de los ciclos políticos en los países del MERCOSUR ya que los logros alcanzados por proyectos anteriores pueden ser revertidos sin una base de sustentación y movilización social.

Con todo, la integración regional educativa del MERCOSUR ha tenido avances notables que lo distinguen de otros procesos de construcción de región en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002), “El nuevo regionalismo en América Latina”, en Banco Interamericano de Desarrollo, ed., *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*. Buenos Aires: BID, 27-65.
- BOUZAS, Roberto (2001), “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *dèjà vu*?”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, 179-200.
- CAETANO, Gerardo (2002), “El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, núm. 5, 11-32.
- (2006), “2007: el MERCOSUR en el cruce de caminos”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 23, núm. 63, 27-57.
- ; VAZQUEZ, Mariana y VENTURA, Deisy (2009), “Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto”, en CAETANO, G., ed., *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Trilce, 21-77.
- DABÈNE, Olivier (2009), *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- DEVÈS VALDÉS, Eduardo (2012), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*, 2ª ed. Buenos Aires: Biblos-Centro de investigaciones Diego Barros Arana.
- GONZÁLEZ, Leticia (2011), “La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional”, en *Densidades*, núm. 8, 59-78.
- GONZÁLEZ, Leticia y LAGAR, Florencia (2014), “Nuevas dimensiones de la integración: avances y desafíos de las agendas de cooperativas y de agricultura familiar en el MERCOSUR (2001-2014)”. [Trabajo presentado en el 5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política “¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?”].
- HETTNE, Bjorn y SÖDERBAUM, Fredrik (2002), “Theorising the rise of Regionness”, en BRESLIN, Shaun; HUGHES, Christopher; PHILLIPS, Nicola y ROSAMOND, Ben, eds., *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and Cases*. London: Routledge.
- HURRELL, Andrew (1995), “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, en *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4, 331-368.
- INCHAUSPE, Eugenia y PERROTTA, Daniela (2008), “El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?” [Trabajo

- presentado en “Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades” del Grupo Montevideo].
- LAGAR, Florencia (2013), “La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR: un análisis de su desarrollo (2001-2013)”. [Trabajo presentado en VI Encuentro del CeRPI y IV Jornada del Censud “Democracia y relaciones internacionales en América Latina”].
- METHOL FERRÉ, Alberto (2009), *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Doctor Arturo Jauretche.
- y METALLI, Alver (2006), *La América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Edhasa.
- PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel (2016), “Pensamiento latinoamericano para la integración”, en *Crítica y Emancipación*, núm. 16 [en prensa].
- PERROTTA, Daniela (2009), “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. [Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político].
- (2011a), “Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR”, en *Puente @ Europa*, año IX, núm. 2, 44-57.
- (2011b), *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2013), *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2016a), “MERCOSUR, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance”, en ROBERTSON, Susan; OLDS, Kris; DALE, Roger y ANH DANG, Que, eds., *Global Regionalisms and Higher Education*. London: Edward Elgar.
- (2016b), “Mercosur’s Regional Policies in Higher Education: The Diffusion of Accreditation and Quality Assurance Policies”, en BIANCULLI, Andrea y RIBEIRO-HOFFMAN, Andrea, eds., *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?* London: Palgrave Macmillan UK, 185-205.

- y PORCELLI, Emanuel (2016), “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, en *Márgenes. Revista de Economía Política*, año II, núm. 2, 53-72.
- y VAZQUEZ, Mariana (2010), *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR-In Went.
- PORCELLI, Emanuel (2009), “El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia”, en *El Príncipe*, año 3, núm. 2, 39-56.
- PORTA, Fernando (2006), “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”, en *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, núm. 63, 2-26.
- PUIG, Juan Carlos (1986), “Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX”, en *Integración Latinoamericana*, núm. 109, 40-62.
- RAMOS, Jorge Abelardo (1968), *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires: Continente.
- RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana (2012), “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana, eds., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer, 1-16.
- SANAHUJA, José Antonio (2008), “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en MARTÍNEZ, Laneydi; PEÑA, Lázaro y VAZQUEZ, Mariana, eds., *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, núm. 7, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- VILAS, Carlos (2011), *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLA.