

El MERCOSUR educativo y la sostenibilidad de las iniciativas de integración educativa regional¹

Daniela Perrotta

Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). danielaperrotta@gmail.com; dperrotta@identidadmercosur.org

Resumen

La agenda de integración educativa del MERCOSUR acompaña el proceso de integración regional desde el año 1991 y su desarrollo da cuenta de una creciente institucionalización y el avance hacia la elaboración y puesta en marcha de iniciativas regionales. En efecto, es posible reconocer al menos cuatro fases de desarrollo: un momento inicial que va entre 1992 y el año 2002, perfilado como una agenda “extraña” en un proceso que priorizaba la integración negativa; una segunda etapa de visibilización que acompañó el proceso de construcción de un MERCOSUR social y ciudadano entre los años 2003 y 2008; una fase de profundización a partir del año 2008 y la posible nueva fase que se abre con la ampliación del MERCOSUR, por un lado, y el surgimiento de agendas similares en el otro proceso de integración sudamericano (UNASUR). Por lo tanto, sus más de dos décadas de funcionamiento permiten hacer un balance de los límites y las posibilidades para encaminar políticas regionales y de la sostenibilidad del Sector. Este trabajo apuntará a desentrañar, tras un breve repaso del desarrollo político-institucional del Sector, los elementos que facilitan así como los que obstaculizan el avance y la consolidación de los logros alcanzados.

Palabras clave: MERCOSUR Educativo; políticas regionales; regionalismo post-hegemónico.

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014. [trabajo en progreso; versión preliminar]

Introducción

La agenda de integración educativa del MERCOSUR acompaña el proceso de integración regional desde el año 1991 y su desarrollo da cuenta de una creciente institucionalización y acumulación de capacidades que ha derivado en su avance hacia la elaboración y puesta en marcha de iniciativas regionales. En efecto, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) es una agencia pionera para la configuración de políticas regionales en el ámbito social, pero, aun así, esta marca de origen le imprime tanto fortalezas como restricciones para la profundización de la integración educativa en línea con un proceso de regionalismo post-hegemónico.

Consecuentemente, tras más de veinte años de desarrollo del SEM y a diez años de una fase de proceso de integración regional que enfatiza en las dimensiones sociales del regionalismo, cabe indagar en torno de la sostenibilidad del Sector y analizar los límites y las posibilidades del SEM para encaminar políticas regionales de integración educativa en diferentes niveles.

1. El desarrollo del MERCOSUR Educativo

La agenda educativa del MERCOSUR ha tenido un sinuoso recorrido desde su creación al momento actual y este devenir se vincula, por un lado, con las características de los gobiernos nacionales y las políticas educativas implementadas domésticamente, y, por el otro, con la posibilidad de encaminar políticas regionales desde una agenda periférica de integración –no por su relevancia, sino que debido a su lugar en el marco del organigrama de toma de decisiones del acuerdo de integración regional–.

La periodización aquí propuesta se vale de dos dimensiones de análisis para marcar cada fase y las transiciones entre ellas: primero, la creación de institucionalidad del SEM, la relación inter-institucional del Sector con otras agencias e instancias del MERCOSUR y la capacidad de implementar políticas (o iniciativas) regionales; segundo, las orientaciones predominantes del proyecto regional y las tensiones con modelos preferidos de integración que disputan la hegemonía del campo. En otras palabras, se prioriza una mirada profunda sobre el SEM y la acumulación de capacidades y, al mismo tiempo, un análisis del desarrollo global de la integración que incluye al MERCOSUR pero también su relación con otros procesos de integración regional (complementarios, contradictorios y/o en pugna) en América del Sur. Vale destacar que, como toda periodización, la diferencia entre las fases implica rupturas respecto de situaciones anteriores, al mismo tiempo que permanecen elementos del momento anterior.

La **primera etapa** transcurre desde las negociaciones en pos de su creación hasta el año 2001, momento en el que la institucionalidad del SEM es modificada para responder más cabalmente a

los objetivos y metas propuestos, en el marco del proceso de transición del acuerdo de integración regional enmarcado en el proyecto de regionalismo hegemónico a uno de tipo post-hegemónico. A partir del proceso de acumulación política del SEM y de la construcción de confianza entre las delegaciones nacionales se comienzan a implementar iniciativas de política regional. El proceso de acumulación política refiere al reforzamiento de la institucionalidad y al intercambio de información sobre los sistemas educativos de los Estados Partes, de lo que se deriva, por un lado, la construcción de un sistema de indicadores del MERCOSUR para contar con estadísticas comunes y, por el otro, la construcción de confianza entre las delegaciones nacionales. Entre las iniciativas de política regional se destacan, además del sistema regional de indicadores, se destaca la firma de protocolos de integración educativa y las primeras discusiones sobre reconocimiento de títulos de grado en vistas a promover la movilidad de personas.

La etapa se inicia a partir de las negociaciones y el intercambio de información entre las delegaciones nacionales que permite, a su vez, sentar las bases para un proceso de construcción de confianza entre los actores que habían tenido escasos o nulos contactos escuetos (más aún si se toma en consideración que durante el interregno dictatorial predominaron las hipótesis de conflicto, la desconfianza y reticencia para brindar información). En efecto, los funcionarios destacan que el proceso de construcción de confianza fue esencial para las acciones posteriores:

“[entre los años 1996-2000] se incrementó la ayuda entre los países del bloque y como consecuencia del proceso de trabajo se aumentaron las interacciones y se consolidó la confianza. Esto permitió mejorar las relaciones de trabajo y afianzar los vínculos de los distintos grupos en pos de un crecimiento del sector que se vio reflejado, en primer lugar, en los proyectos realizados y finalmente, con la decisión de la creación de un Sistema de Información y Comunicación que sería el primero del MERCOSUR, y del que cabe destacar como el único donde se realizan estadísticas propias de la región y donde se crearon los indicadores del Sector Educativo conformados a partir del consenso entre los países (González, 2009)”.

A partir de la interacción, se empiezan a generar lazos de confianza, que conlleva a mejorar el funcionamiento del SEM. En este punto se puede vislumbrar cómo el hecho de remitir al “crecimiento del sector” lo que se evidencia es la modificación de los intereses a raíz del proceso de socialización: el difícil pasaje de un interés nacional a un interés regional. En esta línea, un insumo de política clave es la estadística propia: en este caso, la estadística regional. El SIC tuvo (y tiene) la tarea de compatibilizar los sistemas de estadísticas nacionales.

La convergencia en torno a un sistema armonizado fue fruto de negociaciones y debió contar con el apoyo de otras instituciones (organismos regionales e iberoamericanos)². Asimismo, en el marco de las actividades del SEM se realizaron diversos seminarios y talleres regionales con el objetivo de dar a conocer las realidades de los sistemas educativos de cada Estado. Es posible afirmar que las relaciones interinstitucionales del SEM con la estructura radial de funcionamiento del MERCOSUR no fueron dificultosas ni se generaron conflictos de intereses con la orientación imperante en tanto la educación se alineó a la ideología imperante y fue concebida como una mercancía³. Adicionalmente, dado el tenor de las acciones efectivamente encaminadas en este período, referentes a la planificación del Sector, intercambio de información, generación de estadísticas y esbozo de los primeros programas, no se perciben situaciones extra SEM que obstaculicen lo acordado por el Sector. Por lo demás, el papel de la educación en el MERCOSUR pudo ser considerado como irrelevante, lo que contribuyó a que se “deje hacer” en el seno del mismo.

Con todo, estas pequeñas actividades de intercambio de información y de elaboración de planes entre las burocracias nacionales, lejos de ser insignificantes, se suman a un proceso de acumulación de capacidades institucionales regionales que permitió, posteriormente, la

² Un estudio de la producción en educación realizada por organismos internacionales y regionales se encuentra en: Galarza, Suasnábar y Merodo, 2007.

³ Ampliando este primer punto, la educación pública de la región fue señalada como ineficiente y de mala calidad y que su sostenimiento consistía una carga económica para aquellos grupos que no eran sus beneficiarios directos. Al igual que la opción en torno a la apertura irrestricta –que operó a favor de un esquema de integración regional de regionalismo abierto (Perrotta, 2010 b)– fue concebida como la única opción para enfrentar un proceso de globalización irreversible, las medidas que se adoptaron durante la década de los noventa en América Latina fueron acompañadas de un discurso que las presentó como el único camino a seguir en pos de la modernización educacional. Las políticas encaminadas consistieron en: la *transferencia* de los establecimientos educativos a organismos locales, provocando la *privatización* y el cierre de muchos de ellos, disminuyendo la cobertura potencial de los sistemas; la *flexibilización* de la contratación docente, tendiendo a imponer la libertad de mercado en el campo educacional; la orientación piramidal y la *reducción* de la planta docente que sigue empleada por el Estado; la desarticulación de gran parte de los tradicionales sistemas de formación docente, colocando a los institutos terciarios y las universidades en *igualdad de condiciones que grupos e instituciones privados*, muchos de ellos de dudosa idoneidad profesional, y avanzando hacia la libre regulación de la oferta de capacitación por parte del mercado; un *fuerte control* por parte de los gobiernos nacionales mediante la imposición de contenidos básicos comunes que se extienden en algunos países al conjunto de los establecimientos públicos y privados y abarcan hasta el 80% de los currícula; programas nacionales de evaluación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, del rendimiento institucional y de la eficiencia de la gestión, diseñados con criterios empresariales, que guían la reducción de la inversión en las diversas áreas e instituciones de los sistemas educativos (Puiggrós, 2010: 26-27).

conformación de un grupo especializado abocado a la elaboración de los distintos programas (embrionarios aún). En efecto, este aspecto permite sentar las bases de tres procesos que dotan de una característica peculiar al SEM y que explica el devenir prolífico en iniciativas regionales en programas y políticas: 1) la inclusión temprana en el proceso de integración regional –gracias al accionar de los Ministros y organismos regionales vinculados a la educación–, 2) la conformación de una trama institucional densa –que fue construyéndose a lo largo de estos años iniciales y que se vincula con las áreas de acción que el Sector se propone para dar cuenta de su misión y visión– y 3) la planificación como característica de gestión –situación paradójica ya que, si bien los Ministerios de Educación se destacan por su alta capacidad organizativa y la elaboración de planes para la administración y gestión de sus políticas, éstos lograron continuar con actividades de planificación en un momento histórico (el Neoliberal) que se destaca por la total ausencia de la planificación y previsión⁴. Estos procesos abonan, en una dinámica sostenida en el tiempo de acumulación de experiencia y capacidades de gestión, en un prolífico accionar sedimentado en la capacidad propositiva y de implementación de variados programas y políticas regionales –a lo que se adiciona la presencia de recursos materiales, principalmente financieros, disponibles–. En la etapa en cuestión, por ejemplo, los recursos disponibles provinieron no sólo de las erogaciones presupuestarias de los propios Ministerios de Educación sino que, además, el SEM contó con fondos provenientes de la cooperación internacional: puntualmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (González, 2009). La OEA colaboró con el proyecto “Jóvenes Emprendedores en Universidades para el Fortalecimiento de la vinculación con el sector productivo y tecnológico” en lo que refiere al campo de la educación superior, mientras que, para la educación básica, encaminó el proyecto “Educar con equidad”. La OEI, por su parte, contribuyó con el financiamiento de las actividades de encuentro que se revisitaron en la introducción a la periodización (talleres, capacitaciones, reuniones, etc.).

Respecto del conocimiento de las realidades nacionales, es importante señalar la discusión en torno a la necesidad de contar con indicadores comunes para que los Estados puedan encaminar programas específicos (esto reviste especial importancia para la agenda de educación básica).

⁴ Desde su puesta en marcha en el año 1992 al 2012, el SEM ha organizado su trabajo por medio de planes de acción estratégicos. La planificación, a mi entender, constituye un factor que explica el proceso de acumulación de experiencias y capacidades que deriva en el prolífico accionar del sector (a diferencia de otras agendas de integración, ya sea del período anterior o actual). El SEM ha elaborado 5 planes estratégicos para orientar las actividades que desarrolla: 1°- 1992-1994 (fue prorrogado hasta 1997); 2°- 1998-2000; 3°- 2001-2005; 4°- 2006-2010; 5°- 2011-2014. El último Plan se terminó de confeccionar en el marco de la PPT de Paraguay del primer semestre del año 2011 y contó con la aprobación del CMC por medio de la decisión N° 20/11.

Estas acciones se evidencian en la elaboración de diversos Informes Estadísticos del MERCOSUR, cuyo primer volumen data del año 1998. Básicamente, estos informes miden de igual manera las tasas de escolarización, de analfabetismo y de desgranamiento, la matrícula, la asistencia escolar, el gasto respecto del Producto Bruto Interno, etc. Así, el “conocimiento” de las realidades nacionales logró profundizarse (más adelante) en acciones de integración y de cooperación en materia educativa, permitiendo acciones concretas.

La **segunda etapa** se inicia con la nueva estructura funcional, cristalizándose el accionar del Sector a partir de la salida de la crisis en el año 2002 y se extiende hasta el 2008. La vitalidad de la agenda educativa fue motorizada por la acumulación de experiencias y saberes en las delegaciones nacionales y, en especial, a partir del giro en el proceso de integración. Las acciones que venían siendo planificadas se cristalizan en iniciativas concretas que movilizan a más actores y recursos y dotan de una mayor visibilidad pública y política a la agenda⁵.

Esta etapa se destaca por la redefinición de sus objetivos –en el marco del relanzamiento general del proceso de integración– y la consecuente reorganización de la estructura institucional del SEM para adecuarla a la densificación y complejización que había experimentado en la práctica (fue formalizada en la DEC del CMC N° 15/01). Es menester destacar que el punto de partida lo constituyó el diagnóstico realizado por el propio Sector, que identificó:

“la necesidad de adecuar la estructura del SEM, de mejorar su gestión y generar un sistema de financiamiento para implementar las acciones [... a la par de] hacer frente a los desafíos de incorporar nuevos actores educativos al proceso de integración, promover la articulación eficiente con las demás instancias del MERCOSUR y, sobretodo, reconocer la institución educativa como espacio cultural privilegiado para la formación de una conciencia favorable a la integración regional que impacte significativamente en la escuela como núcleo básico” (Plan Estratégico 2001 – 2005 del SEM).

Así, en esta segunda etapa ponen en marcha una plétora de iniciativas para las diferentes áreas de acción, notándose un sesgo favorable hacia los programas de educación superior y básica (media, especialmente): se ejecuta y evalúa la experiencia experimental de acreditación de titulaciones; más adelante se encamina el programa de movilidad académica para las carreras acreditadas; se da inicio a la experiencia anual “Caminos del MERCOSUR”; se sigue fortaleciendo la dimensión de recolección de información estadística para la elaboración de respuestas comunes a las problemáticas regionales; etc. Se concretaron proyectos como la armonización de los perfiles técnicos, la capacitación de docentes en educación tecnológica y la creación e implementación del programa de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR. También

⁵ La visibilización de la agenda tiene su correlato en la visualización desde el sector académico (Perrotta, 2010).

se alcanzaron: Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario, Medio no Técnico y Nivel Técnico Medio; Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las universidades de los países del MERCOSUR; Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los países del MERCOSUR; Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR; Acuerdo para el ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras.

Un elemento a destacar en lo que compete a la dinámica interna y que se mantiene en las etapas posteriores refiere a la estabilidad de los cuadros técnicos de gestión (burocracias regionales). Los funcionarios a cargo de las actividades de cooperación internacional, integración regional y asuntos MERCOSUR (cualquiera de las denominaciones posibles al interior de cada Ministerio) gozan de cierta estabilidad en sus puestos, principalmente los funcionarios técnicos⁶. Esto permite aceitar y agilizar las negociaciones, en tanto, por un lado, el hecho de conocerse profundiza la formación de vínculos de confianza y, por el otro, cuentan con una acumulación de conocimiento que aligera la construcción de los programas (y abona a lo que yo considero como capacidades técnicas de gestión). En relación a este punto, una característica adicional estriba en torno a la conformación de un cuerpo de actores profesionalizados que lograron conjugar sus capacidades de gestión con una voluntad política básica al interior del SEM para poder implementar las acciones y saltar las dificultades institucionales más generales del MERCOSUR, de cara a la dependencia que genera la toma de decisiones concentrada en el GMC y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional (forman así una comunidad epistémica). Ello conllevó a la profundización de las acciones de trabajo en conjunto a la par de la profesionalización de los cuadros. En este recorrido, y en relación a los cambios conceptuales

⁶A priori, tomando en consideración los cambios gubernamentales experimentados en el escenario político reciente del Cono Sur, se podría pensar que sólo Argentina, Brasil y Uruguay contarían con funcionarios que gozaran de una mayor estabilidad en sus puestos dado, eminentemente, que el color político de los gobiernos no ha sido sustancialmente modificado. Sin embargo, también Paraguay ha gozado de cierta estabilidad: el gobierno del Presidente Lugo tomó la decisión de que los cuadros técnicos dentro del Ministerio de Educación y Cultura, por lo menos en lo que refiere a los asuntos MERCOSUR, permanezcan en sus puestos y no sufran de la rotación y recambio que se experimenta con la llegada de una nueva gestión (Información provista por un miembro de la delegación paraguaya, entrevista realizada en mayo de 2011).

operados en el proceso de integración regional, estos actores inician una crítica al modelo institucional imperante y demandan cambios⁷.

Un dato importante a señalar consiste en analizar cómo se define a la educación: dado el escenario de cambio en la orientación del proceso de integración a la par de las modificaciones políticas que se experimentaron en cada Estado Parte donde convergen gobiernos nacional-populares que ensayan una respuesta al orden neoliberal basada en la autonomía, la recuperación del rol del Estado como conductor y regulador de las relaciones sociales y la redistribución del ingreso, es menester interrogarse si la visión mercantil de la educación persiste o ha sido modificada. Al respecto, en la XXVI RME –Buenos Aires, 2004– se destaca que:

“Los Jefes de Estado enfatizamos la dimensión social de la educación, definida como un bien social y de responsabilidad pública, cuya internacionalización y cooperación internacional debe basarse en valores académicos y culturales. Toda negociación de liberalización de comercio mundial de servicios ha de tener particularmente en cuenta estos principios”.

Al respecto, debe ser destacado que los países del MERCOSUR – si bien cuentan con diferencias entre sus sistemas y/o complejos de educación superior– abogan por la idea de bien público y derecho humano de la educación (que fue defendida y sostenida durante las negociaciones del ALCA). Los sistemas y/o complejos de educación de los cuatro Estados Parte son disímiles: dos son eminentemente públicos y de acceso irrestricto y otros dos experimentan procesos más privatistas y con acceso limitado (Brasil, en particular), si bien en ambos el sector de gestión pública es más dinámico y poderoso que el privado. Por lo tanto, la reafirmación de la educación como un bien público y un derecho humano en el marco de un MERCOSUR post-hegemónico no parece *a priori*, particular. Sin embargo, si se incorpora la dimensión internacional se observa que aquí se sienta una postura regional: estos son los años en que la educación superior comienza a ser parte de las regulaciones del comercio internacional (en el marco de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS).

En esta fase, al igual que la redefinición del proceso de integración del MERCOSUR y la apertura a la ciudadanía, el SEM comenzó con la realización de Foros que contaron con la

⁷ Esta crítica se encuentra presente en la mayoría de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Algunos de estos funcionarios mantienen posturas rígidas en torno a la necesidad de transformar totalmente la arquitectura institucional del MERCOSUR en pos de instancias supranacionales (entrevista a funcionario argentino); mientras que otros abonan por cambios incrementales y menos rígidos, como puede ser el caso de crear una Secretaría Técnica para el SEM que cuente con una burocracia regional estable (funcionario paraguayo, información provista en un taller cerrado, 2011).

participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos docentes y movimientos sociales. Se realizaron cuatro, a saber: I Foro Educativo MERCOSUR “Por una Región con Equidad e Inclusión”, 10 y 11 de junio de 2004, Buenos Aires (Argentina); II Foro Educativo MERCOSUR "Por una Región con Equidad e Inclusión", 9 y 10 de junio de 2005, Asunción (Paraguay); III Fórum Educacional do MERCOSUL, 20 a 24 de noviembre de 2006, Belo Horizonte (Brasil); IV Foro Educativo MERCOSUR “Educación y ciudadanía en el nuevo escenario regional”, 12 y 13 de junio de 2008, Buenos Aires (Argentina).

Al igual que en la fase anterior, el SEM recurrió a la cooperación internacional para viabilizar sus acciones: además de la OEA y la OEI, la UNESCO comienza financiar programas específicos (González, 2009). En este momento, sin embargo, los cuellos de botellas evidenciados para sostener en el tiempo las actividades abonaron a la necesidad de contar con recursos propios del Sector. Esta discusión logra ser plasmada a partir del año 2002, momento en que se decide la necesidad de, primero, crear un sistema de financiamiento y un fondo que garantice la sustentabilidad del Sector (el cual sería formalizado una vez que se definan los montos de la contribución financiera de los Estados Parte); y segundo, asegurar una contribución mínima por país. La propuesta sobre la distribución de las contribuciones nacionales al FEM se aprueba en el año 2003⁸; mientras que el reglamento es aprobado en el 2004, momento en el cual se eleva al CMC esta propuesta. Al mismo tiempo, se da inicio al proceso de selección de una institución administradora del FEM: la Corporación Andina de Fomento (CAF, denominada desde el 2011 Banco de Desarrollo de América Latina).

Finalmente, en lo que compete al relacionamiento del SEM con otras instancias regionales, en esta etapa –que coincide con el momento en que se discutía a nivel regional una reforma institucional en el MERCOSUR (véase, Caetano, Vazquez, y Ventura, 2009)– las cuestiones tematizadas como problemáticas referían a la ausencia de instituciones de carácter supranacional y a la jerarquía del CMC y GMC por sobre la agenda del SEM. Esta discusión se modifica levemente en la fase posterior, a saber: por un lado, se visualiza la necesidad de contar con un espacio de articulación inter-institucional y, por el otro, comienza a plantearse la posibilidad de crear una Secretaría Técnica para el Sector (capaz de sortear los obstáculos del

⁸ En el artículo 4 del proyecto de reglamento del Fondo estipula que la contribución de cada Estado para constituir el FEM se establece de acuerdo con las siguientes pautas por país y por año durante 4 años consecutivos, a partir del año 2004: a) Un aporte mínimo de U\$S 30.000; y b) Un aporte establecido en proporción a la matrícula escolar (RME XXV, Anexo IX).

funcionamiento por PPT y que pueda, a la vez, servir de repositorio de la memoria institucional, como lugar de acumulación de los conocimientos y la experiencia adquirida)⁹.

A partir del año 2008 se da inicio a la **tercera etapa** de desarrollo del SEM: si bien un nuevo plan de trabajo para el Sector es lanzado en el año 2006 (Plan de Trabajo 2006-2010), la mayoría de las acciones en él contempladas se instrumentan más adelante en el tiempo. El fin de la etapa está marcado por la ampliación del MERCOSUR a un nuevo Estado Parte: Venezuela. El hito que destaco en el año 2008 se produce en el marco de la Cumbre regional realizada en Tucumán (durante la Presidencia Pro Témpore argentina): el mecanismo experimental de acreditación de carreras (una de las políticas regionales más avanzada) deviene en un sistema permanente gracias a la aprobación del ARCU-SUR por parte del CMC, primero, y por los Presidentes, luego –convirtiéndolo, de esta manera, en un acuerdo internacional–. Este hecho permite dar cuenta de una etapa de profundización de las políticas regionales, caracterizada por la ampliación de las acciones a partir del prolífico número de iniciativas: como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR, la continuación con el concurso Caminos del MERCOSUR, la elaboración de diversos materiales didácticos y la aprobación de normas para regular las titulaciones, simplificando los trámites para el reconocimiento de títulos –en especial, en la enseñanza básica, media y de posgrado–.

En segundo término, la institucionalidad vuelve a ser modificada en el año 2011 al ampliar su estructura a una nueva área de intervención –la formación docente– e incorporar un órgano destinado a resolver uno de los principales cuellos de botellas (la ausencia de recursos regionales), –el CAFEM–. Vale destacar que, como se mencionó para la etapa anterior, si bien el SEM ha venido encaminado diversas políticas regionales *a pesar de* las disfuncionalidades institucionales generales del bloque y que se expresan en esta agenda de integración. Asimismo, persisten las asimetrías entre los Estados (es decir, desigualdades en términos de las capacidades estatales instaladas así como las disparidades estructurales y regulatorias de los sistemas educativos) y se experimentan obstáculos originados por la carestía de recursos financieros.

Con todo, el SEM cuenta con programas específicos para las áreas de trabajo y una burocracia relativamente estable en los Estados Parte. Se ha ampliado la participación de los Estados Asociados (los primeros en ser incluidos fueron Chile y Bolivia, ahora también Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador participan del Sector) e intenta, de manera activa, dotar de continuidad y sustentabilidad a sus actividades –en particular, aplicando a fuentes de financiamiento por medio de la cooperación internacional, como es el caso de la OEA, el BID y

⁹ Participación en un taller cerrado con autoridades del SEM realizado en Buenos Aires el 24 de mayo de 2011.

la UE, a la par que ha conseguido instrumentar el Fondo Educativo de carácter permanente (DEC del CMC N° 06/11)–.

De manera recurrente, la preocupación en torno al financiamiento sostenible del sector ha estado presente en las entrevistas realizadas. En primer término, es menester señalar que el proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR se financia con el apoyo de la OEA: la forma de conseguir estos recursos fue una estrategia encaminada de manera conjunta entre los Estados del MERCOSUR (y no como un acuerdo regional, dada las particularidades de este sistema de cooperación). En este sentido, es uno de los países el que presenta la propuesta a la OEA y los demás Estados adhieren. Respecto del BID, el SEM postuló al programa de “Bienes Públicos Regionales” para conseguir recursos para el área de educación superior, en particular en lo que compete a las acciones encaminadas para la acreditación de carreras: el proyecto fue pre-aprobado pero no se pudo ejecutar porque el citado programa del BID no permite gastar el financiamiento en viajes y la iniciativa de acreditación de carreras requiere de un presupuesto abultado en este rubro (dado que los pares expertos deben viajar a realizar los procesos de evaluación). Tercero, en lo que compete al financiamiento europeo, el SEM ha participado en los proyectos y acciones enfocadas a: por un lado, la educación superior como, por ejemplo, los programas Tunning, la movilidad interregional, etc. (Perrotta, 2008) y, por el otro, a la formación docente¹⁰. Finalmente, respecto del Fondo Educativo del MERCOSUR, los lentos avances se relacionan a cuestiones operativas: por un lado, lo relativo a la aprobación por la estructura formal de su creación, su reglamento de funcionamiento, la elección del órgano administrador (la CAF), etc.; por el otro, cuestiones puntuales según cada Estado aportante. El caso de Brasil es ilustrativo: ha manifestado su voluntad de realizar los aportes pertinentes (obligatorios) junto con aportes extraordinarios, sin embargo, el desembolso ha estado frenado por una norma interna que impide que el país coloque dinero en el exterior.

En este sentido, el SEM no se encuentra al margen de las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR post-hegemónico, que colisiona con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial (hegemónico): por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados desde el año 2002 y, por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2011).

¹⁰ Al respecto, González I. afirma que “este último es el avance más importante del Sector porque permitiría la capacitación de los docentes del bloque con los mismos contenidos y con la edición de materiales en común para la totalidad de los mismos” (González, 2009: 26).

Particularmente para el caso de la integración regional de la educación superior, además del hecho significativo de jerarquización del programa de acreditación a un sistema permanente (acuerdo internacional), se llevaron adelante varias ediciones del programa de movilidad académica entre carreras acreditadas y se lanzaron (tras largos procesos de negociación) acciones en pos de la creación de un núcleo de estudios¹¹ y para el fortalecimiento del área de posgrado.

Otro elemento a destacar refiere a la visibilidad del SEM en tanto se debe profundizar la comunicabilidad de sus acciones, lo que reviste importancia por dos motivos: el costo material de la implementación de programas regionales debe contar con legitimidad social ya que, en épocas de austeridad económica y/o crisis, se deben contar con los apoyos para justificar la continuidad de los mismos; segundo, para poder socializar y potenciar las acciones encaminadas y abonar a la construcción de una ciudadanía regional. Sobre este punto se han realizado esfuerzos para mejorar la distribución de la información (en particular en el caso de las convocatorias a proyectos y/o programas: desde los orientados a las universidades como los concursos de ensayos literarios y el Parlamento Juvenil) y la imagen pública del sector: principalmente, el portal electrónico ha sido relanzado durante el año 2011, mejorando la disposición y búsqueda de la información (vale destacar que el acceso a la información es el nivel más elemental de participación de la sociedad civil).

Finalmente, a partir del año 2008 se complejiza el marco de negociación regional a partir de la creación de la UNASUR y la instalación de una agenda para la educación.

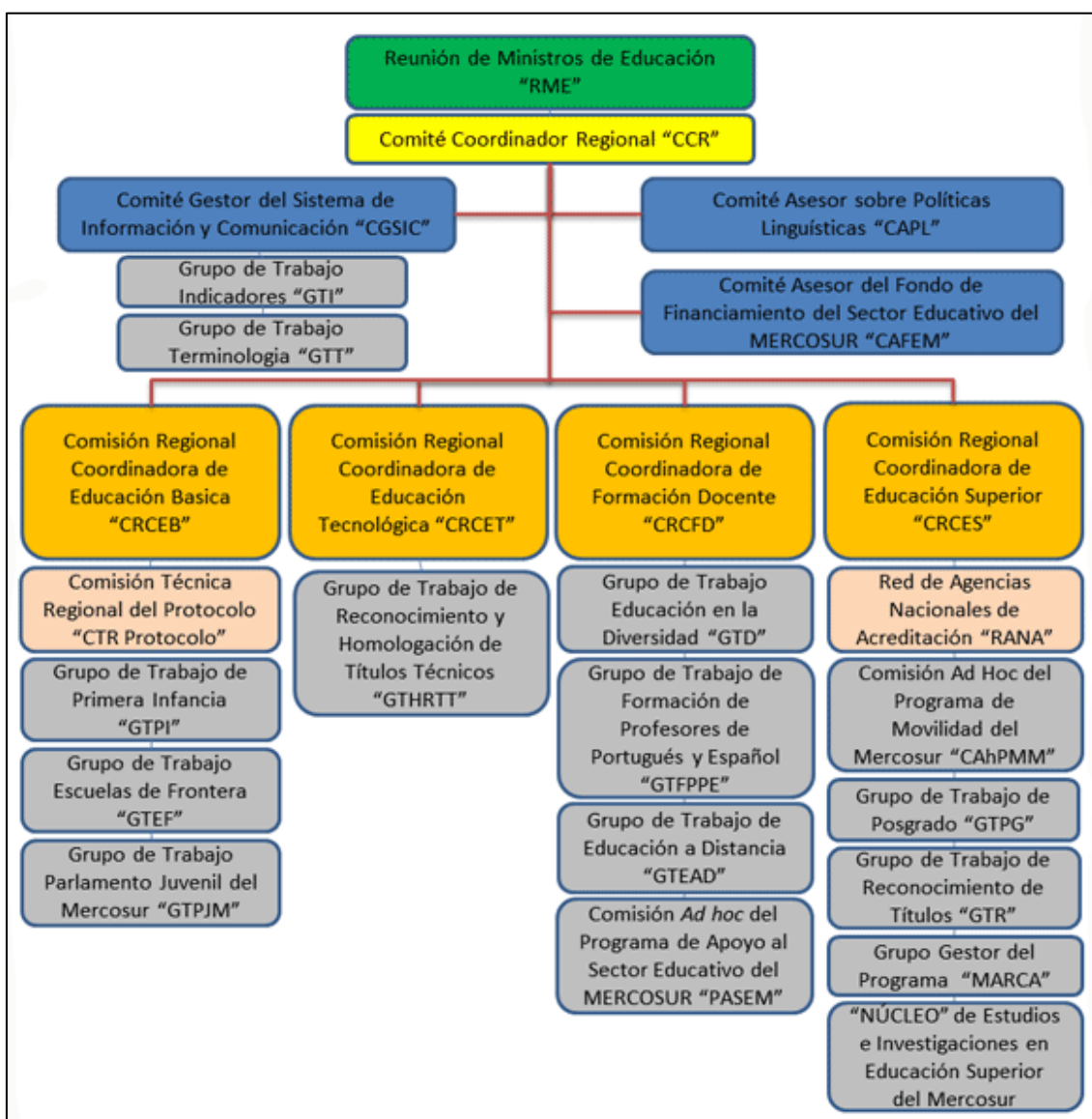
Con la ampliación del MERCOSUR a Venezuela en el año 2012 se abre la **cuarta etapa** del desarrollo del SEM, de la cual aún no es posible generar una apreciación acabada. Resulta imperioso notar, al contrario, que es la primera ampliación del acuerdo regional a un Estado Parte y que, particularmente Venezuela, que está colocando nuevos temas en la agenda, como es el caso del MERCOSUR Indígena. Al mismo tiempo, el modelo de escolarización promovido por este país en el marco de Misiones y el rol de Venezuela en la grannacional de ALBA Educación, genera interrogantes respecto de cómo se dará el proceso de difusión de políticas entre ambos niveles.

¹¹ En efecto, el núcleo comenzó a funcionar “públicamente” (es decir, se realizó una primera reunión para darse a conocer en la comunidad académica y se lanzó su sitio Web) en el año 2012, durante la PPT argentina. Quiero destacar que un avance preliminar en formato de artículo de mis primeras indagaciones sobre la educación superior en el MERCOSUR (vinculadas a mi tesis de maestría) resultó ganador del concurso realizado por el Núcleo (convocatoria a artículos) y fue publicado en el primer número de su revista.

1.1. La institucionalidad del SEM

La última versión de la institucionalidad del SEM se adopta en esta etapa, en vistas a acompañar las modificaciones (tanto las ampliaciones como las profundizaciones) de la agenda educativa:

Gráfico 1. Estructura institucional del SEM



Fuente: obtenido del portal del MERCOSUR Educativo.

La Reunión de Ministros de Educación (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,

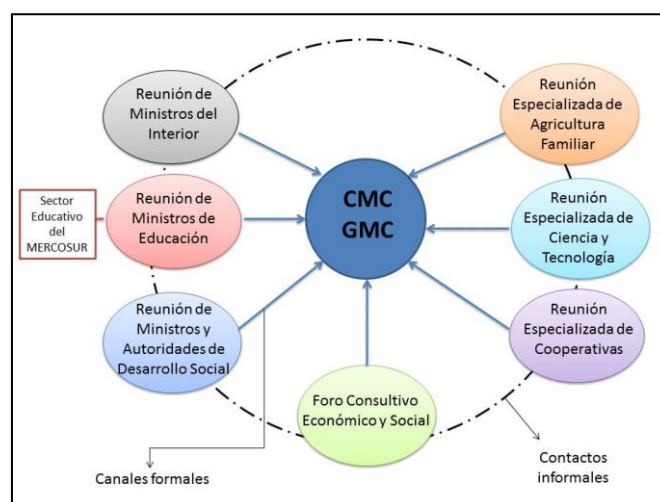
coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional –o denominación equivalente–, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)¹²: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (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. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (aprobado en el año 2002). Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR

El SEM, a su vez, forma parte de la estructura institucional más amplia del MERCOSUR: la RME articula de manera funcional con el CMC (órgano que ha delegado buena parte de sus atribuciones al GMC). A modo de síntesis, predomina un esquema institucional de “ejes y rayos” o “radial”, es decir, existe un centro que aglutina la toma de decisión y la información respecto del proceso de integración, que se encuentra relacionado con las diferentes áreas de política regional. Estas agencias permanecen como si fueran satélites, sin conexión formalizada entre las mismas (véase Gráfico 2).

¹² Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11.

Gráfico 2. Estructura radial de funcionamiento en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en Perrotta (2012). Colocamos sólo algunas instituciones porque el fin es ilustrativo.

La comprensión de esta dinámica radial de funcionamiento permite entrever cómo se originan las disfuncionalidades en el establecimiento, sostenimiento y profundización de políticas regionales. Hemos denominado este tipo de esquema *intergubernamentalismo radial*. En particular, una de las falencias principales para la profundización de las acciones estriba en la ausencia de canales formales de articulación interinstitucional con otras instancias regionales, situación relevante en tanto las políticas educativas deben de abordarse de manera integral y multi-sectorial.

2. Las iniciativas de política de integración educativa del SEM en la actualidad: un análisis de presencias y ausencias.

El SEM ha logrado instaurar agendas de política para la integración educativa que dan cuenta, en la actualidad del siguiente panorama. A continuación procedemos a la identificación de las iniciativas en curso del SEM en cada una de las áreas de funcionamiento para poder encaminar, en el acápite que sigue, un balance de limitaciones y de las posibilidades en vistas a desentrañar un escenario prospectivo para la sostenibilidad del Sector.

2.1. Una instantánea del mapa actual de iniciativas regionales

En primer término, el área que cuenta con una trayectoria prolífica es la agenda de educación superior, que ha logrado avances en los tres sub-campos de trabajo propuestos en los planes

operativos del Sector desde sus inicios al actual (2011-2015): en materia de acreditación ha instaurado el 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) –sobre la base de la experiencia piloto desarrollada entre 2002 y 2006: Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA)–. A partir de la política de acreditación, el SEM encaminó la primera política de movilidad: el Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA (MARCA), que luego pasó a denominarse Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y Estados Asociados y que dejó de estar centrado en movilidad estudiantil para ampliarse a movilidades docentes. Las restantes actividades de movilidad se comprenden en el Programa de Movilidad MERCOSUR (PMM). El tercer foco del SEM en educación superior se encuentra en la promoción de acciones de cooperación inter-institucional universitaria, la cual se ha alcanzado a partir de iniciativas regionales en el campo de los posgrados y la investigación y que se ha consolidado, actualmente, en el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior (Núcleo). En el área de posgrado, además de las iniciativas de movilidad y de conformación de redes antes citadas, se ha lanzado un Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR. Vale destacar también que una de las preocupaciones iniciales del SEM –y, de hecho, la preocupación de la cual se deriva el primer Memorándum de Entendimiento para generar un mecanismo de acreditación de carreras– refiere al problema de reconocimientos de títulos, a sabiendas de que el reconocimiento para fines académicos entre los países se encuentra establecido –si bien se han detectado falencias en su implementación por parte de instituciones universitarias–, aún permanece como problemática la discusión sobre el reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional, lo que permitiría avanzar en la consecución del mercado común.

En segundo término, el área de formación docente de reciente creación (en el 2011 con el actual plan operativo) –pero creciente dinamismo– permite considerarla como un sector emergente para la profundización de la integración educativa, avanzando en las temáticas de educación a distancia, educación en la diversidad y en enseñanza bilingüe. Sin embargo, las acciones de mayor gravitación en este campo son las encaminadas por el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM), el que cuenta con el apoyo de la Unión Europea (UE) y se propone contribuir a la mejora de la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación docente en los primeros cuatro Estados Parte del MERCOSUR. En virtud de ello, y pese a su breve recorrido, se ha avanzado en las siguientes iniciativas: a) pasantías de intercambio regional; b) Concurso de Experiencias Innovadoras en la Formación Docente, de la que se derivó el establecimiento de un banco de experiencias; c) subvenciones a redes

conformadas por instituciones de formación docente de los cuatro países con el objetivo de diseñar soluciones a problemáticas comunes e implementarlas en proyectos piloto de mejora; d) investigaciones y estudios en criterios de calidad y mejora de la formación docente de los Estados Parte en vistas a proponer parámetros comunes en el MERCOSUR, acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación en la formación docente en los países, enseñanza y difusión del español y portugués en perspectiva de políticas comparadas y estudio de los planes de estudio y de las normativas en formación docente. Con todo, el PASEM ha logrado avanzar en una temática central en vistas a promover una enseñanza en clave regional capaz de contribuir a la conformación de una ciudadanía y una identidad regional, mercosuriana.

En tercer lugar, la temática de educación básica ha tenido un recorrido peculiar y destacando que los avances han sido someros y focalizados. Por un lado, cada año se realiza un concurso literario destinado a estudiantes de escuela media públicas de los Estados Parte y Asociados llamado “Caminos del MERCOSUR”; luego, la iniciativa de Escuelas Bilingües de Frontera; a continuación, la iniciativa de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR; asimismo, se aborda regionalmente el sector de primera infancia; finalmente, la experiencia del Parlamento Juvenil del MERCOSUR ha logrado instaurar prácticas deliberativas y de encuentro de los jóvenes de la región. Como se desprende de lo anterior, hay un sesgo hacia la escuela media y el nivel de escolarización primario ha recibido un trato escaso y/o nulo.

En cuarto término, es de destacar la constante imposibilidad del SEM de avanzar en la agenda de educación técnica, más que en la firma de protocolos de reconocimiento de títulos.

Asimismo, el SEM cuenta con tres agencias de carácter transversal: el sistema de información y comunicación y los grupos para la elaboración de indicadores y terminología, el comité asesor de políticas lingüísticas y el comité asesor del fondo educativo del MERCOSUR.

2.2. Límites y posibilidades para la integración educativa en el MERCOSUR

La agenda de integración regional de la educación ha quedado permeada por las dinámicas la orientación general del MERCOSUR, condicionando o brindando amplios márgenes de acción para encaminar los programas y políticas. Como se expuso, la integración regional de la educación se caracteriza por su institucionalización temprana (enero de 1992, a diez meses de la firma del TA), el reforzamiento de la estructura institucional desde entonces y la acumulación de experiencia, capacidades de gestión y relaciones basadas en la confianza. La combinación de estos rasgos explica su capacidad para desarrollar programas e iniciativas de políticas, siendo las áreas más dinámicas la educación superior y, recientemente, la formación docente; en

detrimento de la menor gravitación del sector de la educación básica y el prácticamente nulo accionar en educación técnica.

El surgimiento temprano de esta agenda –que podría catalogarse como “agenda no comercial”– expresa el hiato en torno a las finalidades de la integración regional. De hecho, buena parte de la justificación inicial para su incorporación en el proceso de integración regional se basó en la necesidad de contar con recursos formados que pudieran movilizarse libremente entre los países del bloque y en la importancia de formar una ciudadanía regional que dote de legitimidad al nuevo MERCOSUR. Sin embargo, también el lenguaje eficientista y la concepción de la educación como una mercancía que estaba calando hondo en cada Estado de la mano de las recomendaciones de los organismos internacionales, imprimieron dinámicas particulares a la forma en que se desarrolló la integración regional de esta agenda en los años iniciales.

La arquitectura político-institucional del MERCOSUR imprime limitaciones para su devenir y profundización. En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM debe elevar sus recomendaciones de políticas e iniciativas al Consejo del Mercado Común (CMC, órgano máximo del acuerdo de integración). En este sentido, la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia –la mayoría de las veces– del Grupo del Mercado Común (GMC): si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el órgano que las elabora, esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí el que las convierte en normativa regional.

Esta situación genera, primero, una jerarquización diferenciada en el nivel regional de funcionarios ya que en el nivel nacional tienen la misma posición funcional: los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME) en el espacio MERCOSUR, situación que –en el nivel nacional– se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de la RME.

En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM. Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes.

En base al diagnóstico realizado por Caetano, Vazquez y Ventura (2009), tres son los déficits institucionales –aplicados al SEM– a señalar. Estos déficits limitan, potencial o efectivamente, la capacidad política del Sector para encaminar acciones regionales.

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 Presidencias Pro Témpace (PPT) y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. Pese a estas dificultades, se considera aquí que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) 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 integración¹³. La creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social – ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el FEM. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo; y aún se generan cuestionamientos sobre la aplicabilidad del mismo.

El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política¹⁴. En lo que refiere a la

¹³ Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

¹⁴ Estas tres dimensiones del déficit de legitimidad son las señaladas por Caetano, Vazquez y Ventura (2009) en el marco de la reflexión en torno a una reforma institucional para el MERCOSUR. Pese a que

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 (denomino a éste, *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 (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración) 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, los mismos 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 señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las políticas regionales para la educación. El SEM, por tanto, no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas 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, 2012, 2013).

Asimismo, completa el complejo mapa político-institucional la proliferación de acuerdos de integración regional en América del Sur, puntualmente, la creación de la UNASUR en el 2008 y el establecimiento en el año 2010 del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), que se desmembró hacia el 2012 en tres Consejos, creando en 2013 el Consejo Suramericano de Educación (CSE). Si bien la UNASUR no ha avanzado en la propuesta de iniciativas regionales, en el marco de sus hojas de ruta para el sector se observa una duplicación de temas respecto del MERCOSUR. De ello se derivan al menos dos escenarios: por un lado, las delegaciones nacionales que llevan los dos foros 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.

simultáneamente ven duplicada su actividad, lo que implica una carga, pero, al mismo tiempo, la posibilidad de proponer iniciativas que eviten la superposición y tiendan a la convergencia entre ambos acuerdos; en el caso de delegaciones nacionales separadas en cada país para encaminar cada foro, por el otro, la duplicidad tiene la consecuencia de generar programas no convergentes y sobrecargas de trabajo, además de recursos de diferente tipo (principalmente, humanos y materiales). Al mismo tiempo, el CSE de la UNASUR plantea un desafío adicional: cómo compatibilizar intereses nacionales disímiles en un mapa donde las apreciaciones de la educación y el conocimiento (como derecho y bien público) son disímiles e, incluso, opuestas. Esta situación es particularmente problemática para los países con tradiciones públicas de garantía y provisión de la educación, en un escenario cada vez más marcado de mercantilización de la educación y privatización del conocimiento que ha calado hondo en la mayoría de los países de la región.

3. Conclusiones

Recapitulando, entre los avances del SEM se destaca: la puesta en marcha de programas focalizados tanto en educación básica (puntualmente, en media) como en educación superior; políticas regionales en el campo de la acreditación de la calidad de un conjunto de titulaciones (55 carreras en la fase experimental y 147 carreras del ARCU-SUR hasta el segundo semestre del 2012); programas de movilidad que se han ido ampliando (de la movilidad de estudiantes de grado vinculados a carreras acreditadas regionalmente –es decir, limitado a ese “club” de carreras– se ha ampliado a movilidad estudiantil de posgrado y docentes); espacios de encuentros entre jóvenes –tal como lo muestra la experiencia de Caminos y del Parlamento Juvenil– que apuntan a la construcción de ciudadanía; el trabajo en áreas de frontera de cara a la imposibilidad de contar con una injerencia efectiva sobre la totalidad de los establecimientos (lo que no es un dato menor tomando en consideración los procesos de descentralización de la educación durante los noventa); el inicio pujante de las actividades en el campo de la formación docente. Asimismo, entre los logros debe reconocerse la conformación de una burocracia regional que, pese al funcionamiento por delegaciones nacionales, encamina programas en perspectiva común o compartida. Esta burocracia, además, ha logrado acumular experiencia en la gestión de este tipo de programas regionales y se encuentra transitando por un proceso de socialización mercosuriano.

En lo que refiere a las limitaciones, como se expuso, la imposibilidad del MERCOSUR actual de lograr una reforma político-institucional que permita “anclar” este nuevo escenario en vistas a darle sostenibilidad a los logros y al contexto político favorable (no formalizado). Con ello me refiero a que, salvo que se cristalicen por medio de estructuras duraderas (como tratados o

instituciones regionales, no necesariamente supranacionales) las modificaciones ensayadas en el MERCOSUR solidario, los logros permanecen en una situación de precariedad e inestabilidad respecto de su continuidad y profundización. En esta línea, también resulta relevante señalar que el esquema decisional no puede seguir sosteniendo la jerarquización regional de facto de funcionarios que, en el nivel nacional, son pares. Luego, es menester evitar la dilación de los plazos y los bloqueos decisionales: para ello, podría evaluarse el hecho de contar con un esquema diferente de las PPT y que las decisiones se alcancen por sistemas de mayoría. Finalmente, el SEM –como otras Reuniones temáticas de Ministros o bien como algunas de las Reuniones Especializadas– debería evaluar contar con una estructura permanente, a modo de Secretaría Técnica o Instituto, capaz de trascender la lógica del interés nacional y, además, salvaguardar las memorias institucionales de las acciones encaminadas a lo largo del tiempo. Este tipo de agencia, además, tendría un rol clave en la difusión y divulgación de las acciones del SEM, lo que contribuiría con su misión de fortalecer la ciudadanía regional.

Los desafíos de la agenda educativa del MERCOSUR, además de dar cuenta de las limitaciones señaladas, se encuentran en cómo lograr que la perspectiva inclusiva y orientada a la promoción de derechos alcanzada en la última década por varios de los Estados Parte pueda generar algún tipo de acción en el plano regional –en este punto, considero clave la articulación con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social–. Segundo, en la misma línea, cómo articular la formación en los trayectos educativos formales con el sector de desarrollo científico y tecnológico, nuevamente, articulando con la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología; pero, también, atendiendo a sectores productivos como los agricultores familiares (que demandan un tipo diferencial de educación y de innovación tecnológica) y el sector de la economía social y el cooperativismo; lo que implica articular inter-institucionalmente con la Reunión Especializada de Agricultura Familiar y la Reunión Especializada de Cooperativas. Tercero, y en relación con el primer punto, teniendo en cuenta que ya en dos de los cinco Estados Parte los gobiernos lanzaron programas de incorporación de tecnologías en la enseñanza formal (Programa Conectar Igualdad y Programa Ceibal en Argentina y Uruguay, respectivamente), el desafío consiste en elaborar contenidos multimediales en clave regional que tiendan, progresivamente, a la construcción de ciudadanía regional en los jóvenes, pero también en sus docentes y sus familias. Cuarto, coordinar acciones (o delimitar espacios o temas de injerencia) con lo que se desarrolla en el ámbito de la UNASUR para evitar solapamientos y, en especial, desgaste de recursos. Quinto, considero que las dos líneas temáticas a profundizar por este SEM son: el área de formación docente ya que es clave para contribuir a procesos de enseñanza-aprendizaje desde una perspectiva regional y, por qué no, adoptando pedagogías latinoamericanas y el núcleo de estudios e investigaciones en educación superior, en vistas a

contribuir con investigaciones sobre la región que permitan elaborar políticas regionales, así como también dar a conocer los avances del MERCOSUR educativo.

Bibliografía

- Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- Galarza, D., Merodo, A., y Suasnabar, C. (2007). Los organismos intergubernamentales e internacionales. En Daniel Galarza, Mariano Palamidessi y Claudio Suasnabar (Eds.), *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003* (1er ed., pp. 272). Buenos Aires: FLACSO Manantial.
- González, I. (2009). Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del MERCOSUR. *Cuadernos Iberoamericanos de Integración, Nro. 4*.
- Perrotta, D. (2010). *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación*. Trabajo presentado en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- (2011). *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)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- (2012). *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)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- (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)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. (2010). *La tremenda sugestión de pensar que no es posible. Luchas por una democracia educativa (1995-2010)*. Buenos Aires: Galerna.