

Integración e Internacionalización de la Educación Superior. Algunas lecturas críticas sobre las políticas públicas argentina y regional en el periodo 2003-2013.¹

Olga Saavedra
osaavedr@unr.edu.ar

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar en el territorio argentino las políticas específicas de internacionalización de la educación superior en paralelo con algunas herramientas y estrategias de inserción global. Se espera cumplir este propósito realizando una lectura simultánea de los modelos de desarrollo territorial de época referenciándolos al proceso MERCOSUR y a sus efectos sobre Latinoamérica. Con relación a la actividad internacional de las universidades argentinas entendido como proceso sistemático en el marco de políticas públicas nacionales, el recorte temporal del análisis se ubica a partir de 2003, año en que se formula el PIESCI, Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional en la República Argentina.

Palabras claves: *integración regional/ internacionalización de la Educación Superior/ políticas pública/ MERCOSUR/ Universidad*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar en el territorio argentino las políticas específicas de internacionalización de la educación superior en paralelo con algunas herramientas y estrategias de inserción en el contexto latinoamericano y global a partir de los años '80 y hasta la actualidad. Se espera cumplir este propósito realizando una lectura simultánea de los modelos de desarrollo territorial de época referenciándolos al proceso que se inicia con la constitución del SEM, Sector Educativo del MERCOSUR en 1992.

Con relación al tópico específico de internacionalización de las Universidades Argentinas entendido como proceso sistemático en el marco de políticas públicas nacionales, el recorte temporal del análisis se ubica a partir de 2003, año en que se formula el PIESCI, que es el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional en la República Argentina. Se va a focalizar en las medidas orientadas a poner en acción los mandatos surgidos de los foros regionales de concertación política que confirman a la educación como medio *no- económico-comercial* de ineludible relevancia en el camino a la integración, así como en el propósito de desarrollo de los territorios de la región.

En este marco nos plantearemos preguntas como,

¿Qué integración? ¿Con qué concepción de educación? ¿Es posible identificar motivaciones y soluciones propuestas a partir de problemáticas territorializadas? ¿O simplemente son acciones que en conjunto no superan el estadio de '*caja de resonancia*' de problemáticas globales? ¿Es posible identificar problemas específicamente regionales?

¹ Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014. Disponible en Congreso sobre democracia, entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina. Franco Bartolacci ... [et.al.] Compilador. 1a ed. – Rosario, UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014. E-Book ISBN 978-987-702-080-9

Dicho de otro modo: ¿podríamos confirmar o rebatir el “mito de la desterritorialización” (HAESBAERT: 2011) en el análisis propuesto a partir del marco regulatorio de políticas públicas en educación superior en el país y en la región?²

Orígenes del SEM

En 1991 se firma el Tratado de Asunción que instauro el MERCOSUR el cual, como buen *mercado* tenía como fin la integración de los estados del Cono Sur americano simplemente para facilitar el librecomercio. Este tratado no menciona en ningún momento a la educación. Sin embargo, al año siguiente en el mes de junio los Ministros de Educación de los países signatarios se reúnen y firman un protocolo por el cual establecen al Sector Educativo del MERCOSUR -SEM

El Protocolo de Intenciones firmado por los Ministros de Educación³ (ME) de los países signatarios del Tratado de Asunción, refleja el pensamiento de época en lo siguiente:

En los *Considerandos*⁴ se pueden identificar múltiples ‘presupuestos’ que estarían operando como *axiomas disciplinadores* de la política del bloque: *origen cultural común* de los pueblos latinoamericanos; *la prosperidad, el progreso y el bienestar* como destino conjunto; *la Educación como elemento dinamizador de los procesos de desarrollo económico y de integración*; *la Educación como generadora y transmisora de valores y medio eficaz de modernización para los Estados Partes*.

En cuanto a las *Declaraciones* que les siguen, se enuncian principios, necesidades, conveniencias, intereses, propósitos y compromisos que articularán la política de integración de la dimensión educativa al proceso de integración económico- comercial planteada en el Tratado de Asunción y fundada en una base no negociable de sostenimiento de la democracia. En términos operativos, estas declaraciones comunes definen los objetivos de la política educativa del bloque, y con la perspectiva de más de 20 años de haberse pronunciado, sorprende constatar el sesgo hegemónico y tecnocrático que trasuntan algunas de ellas.

Los *Acuerdos* para el logro de los objetivos anteriores se agruparon en tres grandes áreas:

² En nuestro análisis sobre la planificación de políticas diferenciadas tanto en integración educativa como en internacionalización de las IES, tuvimos en cuenta los siguientes documentos: 1º Plan Trienal del SEM; MERCOSUR 2000: desafíos y metas para el Sector Educativo; 2º Plan Trienal del SEM. Incluye Memorando de Entendimiento para MEXA, 1º etapa, abocado a las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina. La tarea consistió en la construcción de criterios, dimensiones, componentes e indicadores para fijar estándares comunes para la acreditación que da inicios en 1999; 3º Plan de Acción del SEM; Plan del SEM 2006-2010 /Documento de Monte Hermoso; Resolución del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología N° 635 del año 2007, que crea el Programa de Promoción de la Universidad Argentina con la misión de promover la actividad universitaria argentina en el exterior; Plan del SEM 2011-2015; Declaración de la CRES (Conferencia Regional de Educación Superior) de La Habana- 1996 y de Cartagena de Indias- 2008; Declaración de la CMES (Conferencia Mundial de Educación Superior) de París 1998 y París 2009; Estatuto del COSECCTI (Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación) de UNASUR- 2010; Decisión 12 de UNASUR sobre Derogación del COSECCTI- Lima, noviembre de 2012.

³ Nota aclaratoria: el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, se firmó el 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Reunión de Ministros de Educación se firmó el 13 de diciembre del mismo año. El Tratado tiene 24 artículos y 5 protocolos. Lo que los Ministros pidieron en el mencionado instrumento fue que se incorporara un Subgrupo de Trabajo específico en el Anexo V denominado *Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común*.

⁴ Nota aclaratoria para **resaltados**: todos los resaltados son nuestros (en itálica o en negrita). Sólo se aclarará cuando correspondan al documento original.

a) La *formación de una conciencia ciudadana integracionista*. Para ello, se propone como medio, básicamente la *formación/capacitación docente*, y la incorporación de *contenidos sobre MERCOSUR* en la curricula de todos los niveles.

b) La *capacitación de los recursos humanos para el desarrollo* –recordamos, definido desde la lógica economicista y lineal. Para alcanzar este cometido se propone la adecuación de la curricula de todos los niveles a *las necesidades del mercado*, y con *tal flexibilidad que permita respuestas rápidas y eficientes a los requerimientos de los sectores socio-económicos*. Como actores prominentes en la reflexión y análisis, se menciona por primera vez a las Universidades, así como se alude por primera vez también a *la cooperación*.

c) La *armonización de los sistemas educativos*. Sorprende el espíritu del planteo de algunas tareas, dada la naturaleza intergubernamental del proceso MERCOSUR y la complejidad que ello supone para los niveles de discusión, negociación y adopción de medidas comunes que se acuerden. Tales son los casos de la implementación de un sistema de información que posibilite conocer los datos educativos relevantes de los Países Partes cuando –sobre todo 20 años atrás, y aún hoy persiste- gran desconocimiento sobre algunas comunidades autóctonas de la selva amazónica, o del monte chaqueño- paraguayo. Lo mismo puede decirse sobre la constitución temprana de redes de cooperación técnica entre instituciones de educación inicial, primaria, media, especial y aún del nivel superior –tanto terciario como universitario. Contra este último objetivo, la política de descentralización de los estados de bienestar en Latinoamérica, se tradujo en la Argentina en la Ley de Emergencia Económica, la Ley de Reforma del Estado y, en lo que hace al Sector Educativo, el traspaso *selectivo* de las instituciones educativas a la gestión de las provincias: los institutos de formación docente (Profesorados) fueron afectados a este proceso, mientras que se excluyó de esa descentralización a las Universidades.

Finalmente, el objeto de estas consideraciones y declaraciones, además de sentar las primeras bases para la política educativa regional en Sudamérica, fue la creación de la ***Comisión de Ministros de Educación*** como máximo responsable de las decisiones en este sector, aunque asistido por un Comité Coordinador Regional.

La reunión preparatoria de la firma de este protocolo, devela la entidad de los actores que estuvieron detrás de esta acción la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC – UNESCO) y el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN). (Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR: 1991)

La Reunión de Ministros de Educación quedó institucionalizada por el Decreto N°: 7/91 del Consejo Mercado Común.

La mirada analítica puesta hoy sobre la letra del protocolo de ME fundante del SEM, y sobre todo desde los mismos centros gubernamentales de gestión aparece atenuada, tanto en lo que hace al espíritu que lo motivó, como a sus fundamentos y alcances. Pero, sobre todo, porque la evolución que fue teniendo a través de los programas, proyectos y acciones que desplegó en estos más de veinte años de vigencia, han permitido capitalizar, mejorar, complementar, aunque también sostener, marcos conceptuales e ideológicos instalados globalmente.

El desarrollo del SEM fue periodizado en cinco etapas⁵.

Primera Etapa (desde la firma del protocolo de Intenciones de ME hasta el Seminario en San Rafael, Mendoza de 1995)

La 1º Reunión de Ministros se celebró el 1º de junio de 1992 y ya entonces, se aprobó el 1º Plan Estratégico del SEM (1992-1994) "...que luego se ratificó en el marco del Tratado de Ouro Preto y se prorrogó su ejecución hasta 1997." (1º Plan del SEM 1992-1994)

Esta primera planificación para el SEM parte de *presupuestos*. Ya la utilización de esta noción nos está dando algunas pautas que al menos en principio generan tensiones con la legitimidad, participación y nivel democrático que se enuncia en el discurso. ¿Quién presupone? Y esos presupuestos, ¿a quién representan?

Así y todo, el documento trasluce algunas saludables intenciones como la de planificar para el mediano y largo plazo; y la de democratizar las oportunidades educativas para todos los sectores sociales. Por el contrario, fuerte contraste aparece ante propuestas como

*“Establecimiento de una nueva alianza entre el sector educativo y el sector productivo (...) Ello exige asegurar una **apropiación generalizada e igualitaria** del conocimiento científico y tecnológico, lo que **sólo es posible si el sistema educativo incorpora las innovaciones en este campo y las transmite e forma eficiente a toda la sociedad**. Se requiere que la educación genere en los individuos conocimientos, actitudes, valores y competencias conducentes a la apropiación de las innovaciones científico- tecnológicas.”*

Ideas como las de apropiación igualitaria, o incorporación ‘casi automática’ de las innovaciones y su transmisión eficiente a toda la sociedad, transgreden cualquier espacio que se habilite a la convivencia de las diferencias de un territorio heterogéneo y gracias a ello, singular.

La valoración que se hace del conocimiento en el marco del *paradigma occidental imperante* está sesgada por distintos emergentes: *quien* valora, *cómo* valora, *desde qué sistema de valores* se valora. Esto último importa porque determina el lugar en el que se ubica a quien está siendo valorado. Están las opiniones que argumentan que el conocimiento es un medio de producción y rentabilidad que debe tener un precio, antes incluso de considerar cual es su *valor social de aplicación*. Aunque con menor visibilidad, también se encuentran aquellos que valoran otros formatos, otros contenidos, otros modos de transmisión, producción y reproducción del conocimiento. Es decir, otras formas de conocer y de producir conocimiento porque se referencian en marcos culturales distintos al paradigma occidental imperante, antes mencionado.

Sin duda que sea cual sea el saber que una comunidad genere, su transmisión y aplicación no sería posible sin su vehiculización por medio del lenguaje. En este sentido, un dato significativo es el reconocimiento del español y del portugués como idiomas oficiales del

⁵ Se ha adoptado la periodización oficial del SEM, a los efectos de sistematizar los instrumentos que respaldan la política pública regional del sector.

bloque. Muy posteriormente se va a incorporar con tercera lengua oficial del bloque al guaraní y data de marzo de 2014 la incorporación del Guaraní como lengua oficial de trabajo en el Parlamento del MERCOSUR. (PARLASUR:2014)

En esta etapa *primigenia-primitiva* de nuestro análisis, aparece nítida la *intuición* de la necesidad de ‘sumar’ a la educación a un proceso que ya de por sí era tan limitado como ambicioso a la vez. Se intentaba *integrar* sin acordar previamente qué entendían los actores-estados miembros por *integración*. La región venía de una década signada por rispideces; hipótesis de conflicto muy recientes como en 1978 con Chile; la guerra de Malvinas de 1982 que había dejado al descubierto alianzas poco solidarias con la propia región. Inclusive una historia bastante reciente todavía, aparecía dolorosa en términos bilaterales como la pugna entre Bolivia y Chile por la salida al Atlántico; la Guerra del Paraguay que había diezmado a un país que antes se perfilaba como promesa en el Cono Sur y que colocaba a los mayores rioplatenses Brasil y Argentina de un lado y a los más pequeños del otro. Las democracias restauradas eran pocas y débiles frente a la tendencia impuesta de los procesos de reforma del estado que lo empequeñecían ante la prevalencia del mercado. En términos operativos fue una etapa exploratoria en la cual la bandera de ‘*cultura común*’ era una expresión de deseo antes que una probabilidad: “...la cultura y la educación constituyen una dimensión fundamental en el proceso de integración; [considerando] que de la educación depende en gran medida la capacidad de los pueblos latinoamericanos de reencontrarse en los valores comunes de su cultura...”⁶

Hay una tensión constante entre *la necesidad* de invocar una *plataforma común* y el reconocimiento de las diversidades y peculiaridades existentes entre los estados miembros del bloque. Ello se manifiesta en los objetivos que propone este plan como prioridades de la integración y de la cooperación en el sector que son los mismos expresados como *Acuerdos* en el Protocolo de 1991 como ocurre por ejemplo en expresiones como *comunidad “natural”* o en la invocación de *consenso* acerca de que “todo escenario a futuro exigirá la construcción de un nuevo pensamiento, de nuevas ideas, técnicas, herramientas y modelos” (Ibídem) Pero y al mismo tiempo, por otro se admite “la carencia de un conocimiento exhaustivo de los sistemas educativos ... que orienten acciones conjuntas” situación ésta que a su vez “se da en un marco de pronunciado aislamiento entre los sistemas educativos de los cuatro países” (Ibídem) debido –entre otros factores- a la falta de conocimiento y comunicación de experiencias significativas.

El contexto global disciplina a los contextos nacionales y de esta tendencia no está ajeno el SEM y entre las actividades que posibilitarían la capacitación en los niveles básico y medio de la educación del bloque, el plan propone la “constitución de un equipo regional que compatibilice las experiencias de descentralización a nivel de las administraciones gubernamentales y de las instituciones educativas.” (Programa II, Subprograma II.1, Actividades c.) Al mismo tiempo, el primer plan denota cierta ingenuidad –además del desconocimiento abiertamente admitido- en el énfasis impreso en la propuesta de necesaria capacitación técnico-profesional (Subprograma II.2) contemporáneo al desmantelamiento sufrido por las Escuelas Técnicas Nacionales al haber sido traspasadas a la esfera provincial para su gestión y administración, y que justamente atendían a un sector de la población que no aspiraba ni a realizar una carrera universitaria de más de 5 años, ni a abocarse a estudiar un

⁶ Acta constitutiva de la Comisión Nacional Educativa Cultural, Científica y Tecnológica para la integración en el MERCOSUR, 12 de septiembre de 1991. Firmantes los ministros Antonio Salonia (Arg), Antonio Teixeira de Souza Junior (Bra), Guillermo García Costa (Urug) y Hugo Estigarribia Elizalde (Parag)

Profesorado, sino que tenían como expectativa salir del secundario e insertarse en el mercado laboral gracias al oficio técnico adquirido en el nivel medio de su proceso de escolarización.

En conclusión, el primer plan estratégico del SEM resulta ambicioso y, según el caso, loable en los programas, subprogramas y actividades que propone para lograrlos. Todo ello *en función de las asimetrías y desconocimiento mutuo que reconoce expresamente* pero, justamente por esto, es cuestionable desde el pretendido estado de “comunidad de pueblos” con trayectoria histórica y destino comunes de la que parte y sostiene permanentemente. Asimismo, la “conciencia ciudadana” que promueve, resulta ya desde entonces funcional a la categoría *ciudadanía global* que se comienza a instalar impulsada externamente, cuando dentro de los territorios domésticos existen grupos humanos cuyas ciudadanía nacionales son irregulares o inexistentes.

Segunda Etapa (desde la firma de MERCOSUR 2000 en 1996 hasta el Seminario en San Pedro de Timote, Uruguay, realizado en agosto del año 2000)

En el documento MERCOSUR 2000, *Metas y Desafíos para el Sector Educativo* firmado el 20 de junio de 1996, queda claramente plasmado que la educación será el instrumento que permitirá a los países del bloque acceder a los circuitos globales. En términos geográficos, la declaración es más amplia que los estados partes del MERCOSUR en lo que hace a “contribuir al diseño de una América Latina preparada para *ofrecer y recibir* en un escenario de globalización sustentado, más que nunca, en el diálogo de las culturas”. (MERCOSUR 2000) Este documento reafirma la tendencia global de “avanzar en el fortalecimiento de las instituciones de gestión educativa en el marco de una creciente descentralización” lo cual es hasta contradictorio con el proceso de integración regional en el Cono Sur, aún cuando su lógica de funcionamiento lejos de ser –aún hoy- supranacional, persiste en el intergubernamentalismo. Con estas premisas de base, lo novedoso del documento es la determinación de *áreas sustantivas* que orienten el trabajo regional identificando, entre otras, a la *cooperación universitaria*.⁷

Para ello, propone una “*mecánica operativa*” al Comité Coordinador Regional consistente en encarar la complejidad de cada área a través de proyectos unitarios entre cuyas condiciones deberá estar la *plasticidad* para permitir la incorporación *de temas y modalidades*, es decir, proyectos flexibles en contenidos y en metodologías de ejecución.

El primer plan estratégico fue prorrogado por unos meses más de 1998 hasta que se renueva en otra versión, como Plan Trienal 1998-2000. El 2º Plan Estratégico del SEM se aprueba en la XIV Reunión de Ministros del Sector Educativo del MERCOSUR, celebrada el 19 de junio de 1998 en Buenos Aires. En su *marco referencial* actualiza principios orientadores, resignifica presupuestos y reformula áreas prioritarias. Así, resulta menos categórico el carácter ‘forzado’ de aludir permanentemente a una identidad regional preexistente por motivos históricos, culturales, comunitarios y reconoce “la promoción del reencuentro de los pueblos de la región *en sus valores comunes, sin sacrificar su identidad singular*”. Igualmente, se vislumbra un criterio menos evolucionista y automático del desarrollo admitiéndose en la letra de su primera parte que la educación como transmisora de valores y conocimientos científicos y tecnológicos ofrece *la posibilidad* cierta para la modernización de los Estados Partes, al tiempo que admite que “el paso de los sistemas político- económicos nacionales a una economía mundial *no garantiza por sí solo ni el crecimiento ni el*

⁷ Las otras son: Renovación de la Escuela; Evaluación Educativa; Sistemas de Información y Educación y Trabajo.

desarrollo”; con el avance epistemológico que implica establecer esta diferencia semántica (2º Plan del SEM 1998-2000) Lo mismo se destaca en la enunciación de los principios que orientan al SEM incorporando el *respeto por la diversidad* e instalando la *calidad de la educación impartida en la región*. Aunque no define ‘calidad’, da una pista que sigue apegada a los criterios internacionales cuando sugiere que la competitividad de un país o de una región cada vez viene más determinada por la *calidad* de los *recursos* humanos –basada en la capacidad y productividad de las personas-, por el conocimiento, la ciencia y la tecnología que se aplica a los métodos de producción y menos por la disponibilidad de *mano de obra barata* y la existencia de *recursos* naturales. Un comentario final para esta primera parte del documento: hay cierto alejamiento de la ratificación realizada a favor del proceso descentralizador de los estados nacionales al demandar “aumento de los recursos asignados a los sistemas educativos, lo que implica a su vez el fortalecimiento de las responsabilidades del Estado y la comunidad en este sentido”.

La tensión entre la dominancia de los mandatos impartidos por las fuerzas hegemónicas de la globalización y las tradiciones domésticas en la administración de su soberanía en terrenos sobre los que el Estado antes tenía el monopolio como la educación –que en el caso de Argentina, sirvió como elemento funcional a la constitución histórica del estado nacional– surge nítida en la letra de este tipo de documentos. Reflejan cierto espíritu inclusivo y protector de la diversidad del territorio Sud/ Latinoamericano así como respetuoso de la vieja soberanía acotada a las fronteras nacionales, al tiempo que lo contradicen adoptando el discurso único de época. Ello ocurre cuando presenta las dos nuevas áreas prioritarias para el desarrollo del SEM: “Desarrollo de la *identidad regional* (...)” y la “Promoción de *políticas regionales* (...)” asumiendo una plataforma de gestión común a nivel regional muy distante de alcanzar, más allá de la compleja estructura orgánica del MERCOSUR.

Si hay un legado de la modernidad que se imprimió indeleblemente en la matriz del pensamiento mayoritario es precisamente el pensar en términos de dualidades, en términos de esquemas nosotros-ellos; los unos- los otros; centro- periferia; desarrollo- subdesarrollo... Parece obligatorio *definir una identidad regional* (y parece que sólo una). Incluso en las preocupaciones de la CEPAL en ese tiempo estaban la apertura comercial y financiera, las privatizaciones y la reducción de la capacidad de intervención del estado, y bajo el denominado neoestructuralismo se pretende suavizar el mandato global recomendando el diseño de políticas sociales, previsionales y de sostenibilidad ambiental y ejemplo de ello es el documento “Transformación productiva con equidad” de Rosenthal y Fajnzylber (1990), en el que el concepto de *competitividad* era nodal aunque debiera distinguirse una *auténtica* de otra *espuria*. La primera era la resultante de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, de dotar de más calificación a los recursos humanos y de criterios de equidad (BIELSCHOWSKY, R: 2009) En otras palabras, tampoco en esta etapa el proceso de integración económica que buscaba ampliar su perfil hacia otras dimensiones no-economicistas como la educación, pudo desprenderse de la impronta de desarrollo como sinónimo de crecimiento productivo, progresivo y lineal. Tan es así que entre sus marcos de referencia también cuenta a los Acuerdos de Complementación Económica con Chile suscrito en 1996, y con Bolivia, firmado el mismo año y que hicieran entrar a ambos como estados asociados al MERCOSUR.

¿Cuál es el sentido de señalar lo anterior? El de advertir que se sigue *forzando* el vínculo entre educación e integración a través de acuerdos fundacionales que tenían metas no vinculadas a propósitos educativos como movilidad de los factores de la producción, la fijación regional de un Arancel Externo Común -AEC y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales como agricultura, industria, organización fiscal, monetaria y cambiaria, aduanera,

de transporte y de comunicación. Más aún, el 2º Plan reafirma a la educación como clave para el establecimiento de la unión aduanera anhelada.

Entre las estrategias de acción, se incluye la moderna concepción de *cooperación horizontal* y la *movilidad de estudiantes, académicos e investigadores*, así como la recomendación de lograr estos propósitos a través de la “construcción de redes” y “favoreciendo el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR” (que en ese momento sólo eran el español y el portugués) inclusive admitiendo “programas *no convencionales para su enseñanza*”.

Tercera Etapa (desde el Compromiso de Gramado, Brasil, en 2000 hasta la probación del 3º Plan Estratégico del SEM 2001-2005, en Asunción del Paraguay 28 de junio de 2001)

El Compromiso de Gramado es el producto del Seminario de Reflexión Estratégica, realizado en la ciudad de San Pedro de Timote – República Oriental del Uruguay en el año 2000. Contiene la materia que dará sustancia al Plan Estratégico del SEM entre los años 2001 y 2005. Por primera vez sistematiza la *Misión* del SEM en la que podemos observar como elemento nuevo, la *conformación de un espacio educativo común*, enunciado de manera idéntica a su homónimo europeo.⁸ Este *fin* opera casi como *determinante* para la concreción de los objetivos que van a expresarse en el nuevo plan. ...¿Qué significará *espacio educativo común*?... ¿Idéntico para todos? Y en ese caso ¿cómo evitar que se esté pensando en un todo homogéneo? ¿Dónde cabe entonces, la idea de *diversidad y de respeto por ella*? Para evitar la contradicción antes que nada, debería sistematizarse en profundidad el *diagnóstico cultural de la región* para identificar zonas de intercesión en las que podría empezar a intervenir el SEM con cierto grado de legitimidad y posibilidad de eficacia, de lo contrario se sigue alimentando el plano retórico-discursivo antes que el de innovar en políticas que sugieran un *desarrollo alternativo*.

Con respecto a los objetivos, pueden notarse sutiles cambios en la enunciación pero no son menores a la hora de pensarlos aplicados a la realidad territorial sudamericana. En los objetivos estratégicos –que podrían equipararse a *generales*- se propone el “fortalecimiento de la *conciencia ciudadana* favorable al proceso de integración regional que valore la diversidad cultural”; insiste en una *educación de calidad para todos en la región...*” y agrega la “conformación de un *espacio educativo regional de cooperación solidaria*” (Compromiso de Gramado:2000) La dificultad de generar pautas operativas asumiendo una *identidad regional* encuentra cierta descompresión en generar actividades tributarias al también muy ambicioso objetivo de fortalecer una conciencia ciudadana favorable a la integración regional. Contrario a este ajuste, persisten las ambigüedades en el concepto de educación de calidad o por lo menos, se puede seguir sobreentendiendo una ciega alineación con lo que el mundo central considera como tal. Especialmente cuando en el Plan 2001-2005 entre las líneas estratégicas propuestas para lograr “revertir la inequidad existente en la región y en el bloque” apelando a una herramienta como la educación, se reflotan antiguos criterios verticalistas y con espíritu incuestionablemente asistencialista como *brindar atención educativa prioritaria a grupos vulnerables* e identificando como tales a grupos culturales tan diversos como niños discapacitados, *pobres*, población *urbano-marginal y rural*, así como *grupos indígenas y otros sectores poblacionales en situación de marginalidad social, cultural y económica*.(3º Plan del SEM 2001-2005) Sólo para poner en evidencia muchas dudas que nos surgen, nos preguntamos ¿qué idea de *marginalidad cultural* habrá dominado entre los redactores del documento?

⁸ En 1999 los ministros europeos de educación suscribieron la Declaración de Bolonia y entre sus propósitos fue central la creación de un *área europea de educación superior*.

Sin duda que el sistema de educación superior aparece como prioritario a la hora de proponer un canal eficiente para integrar la región a través de la educación. Y en ese sistema, los actores significativos son las universidades. La vinculación de las instituciones de educación superior (IES) a través de redes, proyectos académicos conjuntos internacionales como investigaciones, publicaciones o posgrados, no son herramientas nuevas por lo que revisten una entidad mucho más real y funcional al proceso de integración regional en América del Sur. Si ello se piensa en un marco de institucionalidad más *controlado* y prolijo, se explica la envergadura que se le da en Gramado a las Agencias Nacionales de Acreditación, elemento incuestionable a la hora de generar un sistema de evaluación y acreditación de carreras de grado y posgrado en el MERCOSUR. En esta etapa de desarrollo del SEM, se muestra como un logro al MEXA –Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR.

Pareciera que los niveles de eficacia de las universidades en el proceso de profundización de la integración regional son más elevados que la de otros actores de los niveles educativos básicos y medios. Si intentamos relacionar este rasgo con el carácter intergubernamental del MERCOSUR, parecería que a mayor cuota de autonomía, mayores posibilidades de fortalecer vínculos regionales. Ahora bien, si llevamos esa lectura a los estados nacionales, los cuales conservan intacta sus soberanías en la gestión del espacio regional, estaríamos abonando la teoría que justifica el sostener el modelo intergubernamental por sobre su alternativo, es decir la *comunidad supranacional*. Y con respecto al proceso de descentralización al que Argentina adhirió fervorosamente en los '90, nos podemos preguntar además: dado que el estado nacional gestionó instituciones educativas primarias y secundarias hasta 1992, y teniendo en cuenta que esos niveles hoy son los más débiles –sobre todo el secundario- a la hora de calificar los rendimientos educativos nacionales relativos y también son los que menos se involucraron en el llamado MERCOSUR Educativo, estaría ello probando que la gestión del estado nacional en los niveles primario y medio podría resultar más eficaz que la gestión descentralizada de jurisdicciones subnacionales para el proceso integracionista, por lo menos desde el sector educativo.

Es claro que cualquier ‘vuelta atrás’ puede dilatar los tiempos, pero en lo que respecta a Educación, si esa dilación corrige rumbos apresurados o adecua políticas que expresamente se han identificado como de necesaria flexibilidad, se pueden admitir principios enunciados en el Plan del SEM 2001-2005 con menos reparos y cuestionamientos. Tal el caso del “**La educación como espacio cultural**⁹...” Educación y Cultura son campos de conocimiento tan vastos que exigen la mediación de teorías y marcos conceptuales que definan categorías que puedan operar eficientemente en ellos, sobre todo cuando de Políticas Públicas se trata. Es desde esta perspectiva que somos críticos con respecto a identificar a la educación como espacio cultural “para el fortalecimiento de una conciencia favorable a la integración que valore la diversidad y la importancia de los códigos culturales y lingüísticos”. En América Latina, por la pervivencia de sus pueblos originarios, hay tantos intersticios culturales como sociedades dominantes y comunidades ignotas e ignoradas habitan en su geografía. Ello no impide reconocernos como *parte* pero el ser parte no activa espontáneamente la posibilidad de *tomar parte*. Esta afirmación se comprueba permanentemente ya que aún perdura inconcluso el objetivo de revertir la inequidad existente, o la aspiración de hacer a la universidad *más inclusiva y accesible*. Claro que pocos se han detenido a preguntarse *para quién* o *para qué*, o inclusive en esa ambición universalista de *alcanzar a todos*, se esté avasallando a los que no se sienten parte, por no haber podido tomar parte. Más aún, quizás porque nadie les preguntó si les interesaba tomar parte y *en qué condiciones*, probablemente porque esas condiciones ya

⁹ El resaltado es original del Plan 2001-2005.

estaban definidas por un criterio hegemónico y ello no se flexibilizó como rezan las recetas contemporáneas.

Por lo tanto, entendemos que para viabilizar aquel principio se requiere gestionar *lo educativo desde las diversidades culturales existentes en el bloque* y, como ya hemos sugerido en otros artículos, explorando las posibilidades operativas que nos brinda el concepto de *interculturalidad* precisamente para generar espacios de encuentro y diálogo entre culturas diversas en nuestras universidades, así como acciones cooperativas y complementarias con comunidades que convoquen esa participación o que puedan recibir la propuesta (SAAVEDRA, Olga: 2013). Por supuesto que cualquier tipo de acciones en este sentido, ya sea confirmando o rectificando las políticas públicas existentes van a ser parciales e incompletas y seguramente van a activar las tensiones y conflictos que intentan administrar, legislar, intervenir. Pero no vemos otro modo: participación, debate, conflicto, acuerdo, construcción/ deconstrucción de la realidad y recursivamente otra vuelta. Es el modo dinámico de interpelar la fisonomía del territorio, cambiante en su trama de intereses, relaciones, actores, distribución de poder. De lo contrario, seguiremos reproduciendo marcos de inequidad, exclusión, consensos irreales pero enunciados desde un discurso políticamente correcto, aunque improbable.

Profundizar la complejidad de esta última posibilidad nos permitiría ensayar definiciones viables de *educación de calidad* que seguramente no será unívoca porque sería esperable que refleje la diversidad tan mentada y a la que se supone se debe respetar. Pero sería un buen punto de partida para construir una verdadera cooperación *solidaria* tanto *intra- nacional* como *inter- nacional*.

Cuarta Etapa (desde el Taller de Reflexión en Valle Hermoso, Córdoba en 2005, hasta la probación del 4º Plan Estratégico del SEM 2006-2010)

Entre el 21 y el 24 de septiembre 2004 se desarrolló un taller de reflexión sobre lo actuado por el SEM según su último plan con vigencia establecida hasta 2005. Las recomendaciones de esta reunión que se llevó a cabo en Monte Hermoso, Córdoba, Argentina, se plasmaron en el Plan operativo que regiría al sector educativo del MERCOSUR de 2006 al 2010.

La lectura de las conclusiones de aquel encuentro de 4 días, junto con la del plan operativo deja una sensación agrídulce; por un lado, hay una lectura más realista de las vacancias o lagunas de la etapa previa, pero por otro, una retórica pletórica de intenciones idealistas y, por eso mismo, tan inalcanzables como incuestionables.

Entre los elementos nuevos, se define una *visión* para el SEM, asimilando una jerga propia de las organizaciones empresariales al quehacer de la política pública de los estados nacionales en el ámbito internacional- regional y justificando su incorporación como *necesaria*. Daniela Perrotta, en uno de sus últimos trabajos (2013) plantea la tesis acerca de que a primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el MERCOSUR respondía a objetivos casi exclusivamente mercantilistas por cuanto y parafraseando a la citada autora, se requería que la fuerza de trabajo sea más o menos similar y que sea posible reconocer los estudios cursados en los Estados Parte (...) Sin embargo para poder comprender esa 'vocación' de coordinar algunas medidas educativas en el espacio regional por parte de los cuatro estados nacionales fundacionales del MERCOSUR, había que 'alinearse' en la configuración de un mercado educativo a nivel internacional que tensionó la tradicional

provisión pública de este servicio, exponiéndola a la tendencia global que venía cobrando fuerza: la mercantilización de la Educación.

En el marco de esa visión se planteó la necesidad de profundizar dos dimensiones: la institucional y la política. Con respecto a la primera, la debilidad de la institucionalidad del MERCOSUR, se transmite al funcionamiento del SEM. Ambas desde Ouro Preto han ganado en densidad, pero ello no se ha correspondido con la fluidez de funcionamiento con que se las concibió. Incluso, el SEM ha habilitado ‘capítulos nacionales’ –“estructuras permanentes en los países que se ocupen exclusivamente de la coordinación general de acciones del SEM (...)” dentro de cada país. El argumento utilizado como apoyo, fue la creciente complejidad y volumen de las tareas del Sector que requiere **“el establecimiento de alguna estructura permanente”**¹⁰

Se puede entender que este déficit institucional se corresponde con su debilidad política y la demanda real es la de cuadros técnicos que gocen tanto de experticia como de estabilidad, más allá de los recambios de las gestiones políticas. En cuanto a la dimensión política, la demanda es poder gestionar lo que se acuerda en cumbres de ministros, así como de aplicarlo en el territorio concreto, entendiéndose por *territorio concreto* tanto la plataforma orgánica del MERCOSUR –específicamente en el Consejo Mercado Común- como superar los acuerdos superestructurales, con poco impacto en las aulas. El informe de Monte Hermoso, hace recurrentes referencias a debilidades en la comunicación y visibilidad de las acciones del SEM. Nuestra interpretación es que, en ambos casos, son consecuencias que se desprenden de las vulnerabilidades institucional y política porque el funcionamiento de los órganos del MERCOSUR no estimula el diálogo horizontal. Por el contrario, cada sector, comisiones y grupos de trabajo funcionan como organismos independientes. Del mismo modo, la realidad macro regional no tiene presencia entre los ciudadanos de los países del bloque por lo que se enfatiza la necesidad de mejorar la relación del SEM con los medios de comunicación, así como con las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo con el sector docente organizado.

Resulta paradójica la permanente alusión a la recuperación de la educación técnica como herramienta de desarrollo desde la política educativa del MERCOSUR, cuando por causa de los procesos de descentralización motorizados por la llamada Reforma y Modernización de los estados nacionales, las políticas públicas domésticas contribuyeron a desmantelarla. Incluso en la misma declaración de Monte Hermoso se pide el reconocimiento del papel jerarquizado que cumple la dimensión local gracias a los procesos de descentralización implementados. Sostiene que para mejorar la comunicación con los centros educativos es necesario profundizar las vinculaciones con las ciudades, a través de Mercociudades. Estas incongruencias, no se amparan en el desconocimiento sino en reflexiones tan fragmentadas como la incomunicación que critican: en el fondo, el Sector Educativo se piensa, se reconoce y se planifica tan autónomamente y autosuficiente como el resto.

El éxito del MEXA –mecanismo experimental de acreditación de carreras de grado- habilitó el diseño de un homónimo, pero como procedimiento permanente con el mismo fin –que más adelante se concretará como ARCU-SUR. Éste dará lugar al Programa MARCA, de movilidad a nivel del grado académico de las carreras universitarias que hayan acreditado regionalmente. La objeción que planteamos en este sentido es la recurrente dificultad de la institucionalización de un Fondo de Financiamiento del SEM con aportes regionales, que permita financiar proyectos estratégicos propios como éste y no, como ocurre, depender de financiamiento extra- regional, como es el caso de fondos de la Unión Europea. Esto último

¹⁰ El resaltado es original del Taller de Reflexiones de Monte Hermoso.

resulta más que relevante cuando lo primero que resalta el nuevo Plan es la polarización de un nuevo escenario internacional entre las instancias multilaterales de concertación política profundamente deterioradas, por un lado, y las políticas unilaterales de carácter restrictivo, por el otro. En el medio y ejerciendo fuerte presión, se encuentran bloques de estados con mayor poder global, vinculados a organismos como el Banco Mundial o la OMC.

En los objetivos y lineamientos estratégicos para el nuevo plan del SEM se incorporan conceptos *de época* que lamentablemente no se definen ni tampoco se sugiere alguna metodología de implementación. Tales son los casos de prever la conformación del espacio educativo común porque se asume que va a favorecer a una *cultura de paz*, pasando por *la democracia, los derechos humanos* y culminando en el *medio ambiente*. Asimismo, se amplía el alcance de una educación de calidad hasta involucrar el *desarrollo humano*, y hacer a la cooperación solidaria vía segura de concreción de los Objetivos del Milenio.

Se resignifica el sentido de las *zonas de frontera*, como espacios privilegiados para la promoción de “programas culturales, lingüísticos y educativos que contribuyan a construir una *identidad regional*”. Si bien celebramos que se rescate la noción de ‘frontera’ en la política pública regional, nos parece que es un tópico de tal relevancia – justamente para la ambición integracionista- que no puede utilizarse como retórica vacía de contenido. La *transformación en el tiempo* que experimentó el concepto de “frontera” hace que nos preguntemos si es necesario pensar en la necesidad de *políticas territoriales diferenciadas* en pos de la singularidad de los territorios y, en este sentido, nada más diverso en el conjunto espacio-territorial latinoamericano que las áreas o zonas de frontera. Es un espacio geográfico con *sentido compartido* entre el estado y las comunidades que lo habitan, en permanente acción evidenciada en la construcción-deconstrucción de la territorialidad. La frontera no es un hecho geográfico inmutable en el tiempo, sino un hecho histórico. Una de sus características determinantes es la permeabilidad social afectando la delimitación de las llamadas “fronteras culturales”; igualmente común en estas áreas es el conflicto entre la visión teórica, idílica, voluntarista de *frontera- oportunidad* con la realidad de lo cotidiano en estas áreas.

Finalmente, desde nuestra lectura entendemos resultan saludables algunos atisbos de nuevos paradigmas en la propuesta expresa de “avanzar en el tratamiento de áreas y modalidades educativas (tales como... *educación no formal*...) que permitan lograr una *educación para todos a lo largo de toda la vida*” pero no se ahonda en cómo hacerlo operativo.

Curiosamente y sobre el final del documento, se hace un llamado a “Realizar estudios, relevamientos e investigaciones que permitan un mejor conocimiento de la realidad educativa de la región”; destacamos lo de *curioso* porque a esta altura han pasado unos cuantos planes sostenidos por las cabezas de unos cuantos intelectuales y gestores y sobre todo catorce años de vida del SEM y por primera vez se hace expreso el requisito de un *diagnóstico real de la región*, sin sugerir que sea *integrado*, aunque quede tácita la *logística nacional* a través de la cual se pueda concretar.

El Plan del SEM 2006-2010 fue aprobado en términos generales en la XXIX Reunión de Ministros, realizada en Montevideo, Uruguay, en noviembre de 2005. En la XXX Reunión de Ministros, que se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en junio de 2006, se aprobó el Plan Operativo que define Metas y Acciones y que se incorpora al Plan del SEM 2006- 2010. Éste recoge tanto las críticas como las observaciones y sugerencias del Taller de Córdoba.

Llama la atención el formato de su formulación ya que se apegó al enfoque de marco lógico que es el promovido para el diseño de proyectos y programas desde la Unión Europea. Esta técnica permite la elaboración de una matriz en la que metas, objetivos, actividades, indicadores, medios de verificación y resultados deben enlazarse en una lógica sin fisuras (Plan Operativo). Se supone que la participación de los actores involucrados es la clave de esta herramienta de la planificación. En el apartado VII, Resultados Esperados (Plan del SEM 2006-2010), se consignan detalladamente los resultados para cada objetivo, muchos de los cuales –especialmente en materia de cooperación interuniversitaria- son compatibles con la política y los resultados obtenidos por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación en Argentina en su programa PIESCI *Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional*, implementado a partir de 2003. Sin embargo, muchos de aquellos previstos como *realizados* para 2010, hoy cuatro años más allá de aquel año, aún están pendientes. Tal el caso de la internacionalización de los institutos de formación docente del sector superior terciario no- universitario; la remoción de obstáculos legales o administrativos para la movilidad académica; la eliminación de visas para la movilidad de estudiantes y docentes; la utilización de los Fondos Estructurales del MERCOSUR para programas del SEM; las negociaciones tendientes a facilitar la movilidad de profesionales universitarios en el MERCOSUR; o la coordinación del SEM con áreas de Ciencia y Tecnología efectuada, sólo por mencionar algunos.

El Plan vuelve sobre la recomendación de fortalecer las relaciones del SEM con el resto de la estructura orgánica del MERCOSUR. En ese sentido se solicita se incluyan *sistemáticamente* las resoluciones arribadas en las Reuniones de Ministros de Educación en las agendas de los órganos decisorios como el Grupo Mercado Común, así como la del Consejo Mercado Común. Idénticamente, se reconoce la necesidad de tener más relación con la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro de Concertación Política, el Sub Grupo de Trabajo 10 y con el Comité de Cooperación Técnica.

Quinta Etapa (Aprobación del 5º Plan Estratégico del SEM 2011-2015)

El 5º Plan del SEM fue aprobado en términos generales en la Reunión de Ministros, realizada en Asunción, Paraguay, en Junio de de 2005. En la XXX Reunión de Ministros, que se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en junio de 2006, se aprobó el Plan Operativo que define Metas y Acciones y que se incorpora al Plan SEM 2011 – 2015.

El Plan actualmente en vigencia es prácticamente idéntico al anterior en contenidos. Sin embargo, podemos resaltar como nuevo elemento cierto sinceramiento necesario para generar un salto cuali-cuantitativo en la praxis de implementación en el territorio. Ligado a lo anterior, el nuevo plan reconoce la necesidad de ajustar los mecanismos de monitoreo de las acciones en curso o frustradas para motorizar procesos eficaces y eficientes de evaluación y ajuste del Plan en aquellos aspectos, proyectos y programas que lo ameriten. En otros casos el avance tiene que ver con el plano institucional, en el afán de optimizar la coordinación orgánica, no sólo del SEM con el resto de la estructura MERCOSUR, sino dentro del mismo SEM. Veamos uno por uno, estos cambios que leemos como positivos.

En términos generales, se considera que en el Plan del SEM 2006 –2010 no hubo un instrumento para el adecuado monitoreo. En este sentido, se busca que el Plan del SEM 2011 – 2015 contenga un sistema de monitoreo y evaluación que permita acompañar las acciones establecidas, identificar

problemas de rendimiento a lo largo de todo el período y proceder a los ajustes cuando sea necesario, para que, a fines de 2015, todos los objetivos y acciones sean implementados. (Plan SEM 2011-2015)

Hubo un mayor compromiso de acciones conjuntas a nivel regional con organismos como UNESCO a través de IESALC (Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe) en la CMES de 2009; también articulación con el sector educativo de UNASUR, coordinado por el COSECCTI (Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología e Innovación). Sin embargo, el 7 de diciembre de 2011 se propuso la disolución del COSECCTI en tres Consejos Sectoriales independientes: uno de Cultura, otro de Educación y el último de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los motivos fueron compartidos por los estados que conforman UNASUR y ellos están relacionados con dotarlos de mayor autonomía institucional, de acuerdo con la especificidad técnica y política de cada uno de ellos; facilitar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos en el marco de UNASUR y atendiendo la imposibilidad de reunir a todos los funcionarios, teniendo en cuenta la cantidad de Ministros y autoridades que componen cada área, como así también aliviar la complejidad de las agendas de cada grupo técnico especializado.¹¹ En este plano, el SEM tuvo participación además en la Conferencia Mundial de Educación de Jóvenes y Adultos, CONFINTEA, realizada también en 2009, pero no se supo por lo que entendemos que no tuvo una acertada logística de difusión.

En 2005, concluyó exitosamente el MEXA, en 2006 se evaluó lo obtenido y se acordó la implementación del Plan Operativo de ARCU-SUR (Sistema Permanente de Acreditación de Carreras Universitarias de Grado del MERCOSUR¹²) y que fuera aprobado en 2008 por el Consejo del Mercado Común a través de la Decisión N° 17/08. A las tres áreas con las que había concluido exitosamente el MEXA, Ingeniería, Agronomía y Medicina, en ARCU-SUR se sumaron Arquitectura, Enfermería, Veterinaria y Odontología.

Las debilidades persistentes, se siguen vinculando con déficits de institucionalidad. Por ello se trató de fortalecer el organigrama del SEM. Si bien se mantiene la estructura diseñada en Gramado es decir, la Reunión de Ministros de Educación (RME) –máxima instancia decisoria del sector e interlocutores ante el CMC-; el Comité Coordinador Regional (CCR) asesor de los ministros y encargado de canalizar el resultado del trabajo realizado por las tres Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas (CRCA): Educación Básica, Educación Tecnológica y Educación Superior. El CCR ha visto incrementadas sus funciones en razón de mejorar el flujo transversal de comunicación inclusive dentro del mismo SEM. Su pertinencia es eminentemente política puesto que decide, monitorea y sugiere proyectos y programas a la RM en atención al cumplimiento de objetivos estratégicos del SEM, así como la búsqueda de financiamiento para la ejecución de las acciones acordadas. Las CRCAs –Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas tienen a su cargo la responsabilidad técnica, ejecutiva y de gestión de las líneas de acción; la elaboración final del proyecto está en manos de los Grupos de Trabajo.

Seminarios como el de Posgrado y el de Patrimonio Indígena se desarrollaron durante los cinco años anteriores, así como el sostenimiento de acciones en torno a la *educación en la*

¹¹ Decisión 12 sobre derogación COSECCTI, Lima, 30/11/2012.

¹² La Reunión de Ministros refrendó el "Acuerdo para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras de grado para el reconocimiento regional de la calidad académica de los respectivos diplomas en el MERCOSUR y Estados Asociados" en 2008.

diversidad, por lo que se consideró necesario darle apoyo y continuidad a través de dispositivos de temporarios como los Grupos Gestores de Proyecto, o Grupos de Trabajo o Comisiones Ad Hoc. Sin embargo, y dada la diversificación de tópicos abordados por el SEM, se propone para el próximo quinquenio la institucionalización de los *Grupos de Trabajo* y se propone la creación de una nueva CCR para el área de *Formación Docente*. Sólo esperamos que en algún momento se incluya entre los sectores a atender, el grueso grupo de personal administrativo- no docente de las instituciones educativas, especialmente de las Universidades, dado que aún su movilidad dentro de MERCOSUR no se ha considerado como se lo hizo con los estudiantes y académicos. Consideramos esto último se encuentra en franca contradicción con la noción de *inclusión* que trasuntan los objetivos estratégicos –el 2º específicamente. Tampoco se tiene en cuenta la complejidad de la burocracia académica, la necesidad de profesionalizar y capacitar el funcionamiento del sector incurriendo a la vez en cierta desinteligencia, si se admite el término, en razón de que no se aprovecha la experiencia de agentes que por su antigüedad en la gestión universitaria, ellos mismos son *memoria viva* de gran parte de la historia de las universidades y que, una vez desaparecidos éstos, desaparecerá también ese contenido identitario de las instituciones. Estos antiguos conocedores del pormenor administrativo de las IES, quedan fuera de toda posibilidad de internacionalizar sus destrezas y en la imposibilidad de exportar herramientas, estrategias y prácticas de gestión de política internacional universitaria que, en foros de discusión y relevamiento de prácticas en uso, pueden resultar tan eficaces o más eficientes incluso, que las que provienen del exterior y terminan por imponerse.

En lo que hace al financiamiento del SEM, ese sigue siendo un nudo insoluble en el desarrollo de los programas y proyectos del sector. Por ello, este plan avanza específicamente en un Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM). Además de ser el primer fondo sectorial de financiamiento del MERCOSUR, el FEM servirá como instrumento para dar continuidad a las acciones del Sector, hasta el momento financiadas por iniciativas puntuales de los Ministerios de Educación de los países participantes y organismos internacionales.

El avance en este tema, nos parece estratégico por cuanto consideramos un tanto riesgoso ‘atar’ la agenda de desarrollo regional en materia de educación a la factibilidad de negociar financiamiento externo, sobre todo cuando ya se puso en marcha el PMM (Programa de Movilidad en el MERCOSUR) con fondos de la Unión Europea, y el Programa de Apoyo al SEM en materia de *formación docente* (PASEM) se encuentra en tratativas con el mismo cooperante.

A este último Plan del SEM se suma el documento aprobado por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado: el Programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Si bien el análisis de este documento excedería los marcos establecidos para el presente artículo, nos sorprende gratamente una retórica más realista en cuanto a que admite y refiere expresamente pautas de convivencia, de diálogos y aún de conflictos latentes y motivados por distintos modelos de desarrollo existentes en la región, cuya base se encuentra en la diversidad cultural del territorio y que se deberán salvar en pos de alimentar el proyecto integracionista desde la educación. Valga como muestra el siguiente párrafo de su primera parte:

“Una de las señas de identidad del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» es su carácter social y participativo. No se pretende solamente elaborar un conjunto de metas e indicadores entre los ministros de Educación

iberoamericanos, aprobado después por los jefes de Estado y de Gobierno, sino incorporar a la sociedad toda en el debate de las metas y de sus indicadores, en su refrendo, en su seguimiento posterior y en su compromiso activo para lograrlas. No es posible situar la educación iberoamericana en el nivel deseado a lo largo de una década sin la sensibilidad y el concurso de la gran mayoría de la población, especialmente de aquellos que tienen una mayor formación y responsabilidad: gremios de profesores, asociaciones de padres de familia, instituciones, universitarios, empresas, organizaciones sociales...”

CONCLUSIONES

Entendemos que ni todo lo que se hizo es desechable, ni tampoco creemos que todo lo realizado sólo sean logros que no admitan críticas fundadas, así como cambios sobre el proceso de desenvolvimiento. Con respecto al proceso de integración en América Latina hay tanta cantidad de esquemas y bloques; superposición de estructuras, de normativas, de propósitos estratégicos, líneas de acción y niveles de profundización que nos preguntamos si dicha multiplicidad y solapamiento, no estaría perforando el propósito de integración del territorio –entendido como construcción colectiva de sentido.

Con respecto a los efectos de la globalización manifestados en la Educación Superior, entendemos que es un proceso inevitable pero *no determinante*. Los problemas, los déficits las crisis aunque sean de efectos sistémicos están situados en un espacio y en un tiempo definido. América Latina es un territorio singular, como lo es cada uno de los países que la conforman, como lo es Argentina. En la diversidad está su riqueza. Esa diversidad se manifiesta también en los sistemas nacionales de educación superior. Compatibilizar no quiere decir igualar, uniformar, pero tampoco puede significar ignorar o apelar al desconocimiento como argumento facilista. Seguramente no se conoce toda la diversidad cultural del subcontinente; sin duda hay saberes y formas de hacer que desconocemos. Esas que aún desconocemos deben ser descubiertas, pero como vocación endógena, no exógena colonizada. Y luego de conocidas, requieren ser re-conocidas e indagadas, consultadas para saber hasta qué punto pueden, y quieren ser integradas. Cómo, por qué y para qué. Lo *multi*, ya lo asumimos. Ahora nos falta el ejercicio de *lo inter* para estar más cerca de *lo trans*. En este sentido, la integración es un aprendizaje compartido.

De la misma manera, cooperar no es extorsionar, sea que se coopere con el de arriba o con el de al lado. La única forma en que la solidaridad trascienda el eslogan es con conocimiento mutuo, el que a su vez deviene confianza. Estos lazos son los que conforman el tejido que cohesiona a los territorios y los dotan de identidad.

Desde 2006, el Ministerio de Educación de la Nación ha puesto en marcha el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) *con la misión primordial de promover las actividades de las universidades argentinas en el exterior en consonancia con los intereses estratégicos de la Nación, así como el fortalecimiento de la relación Universidad-Sociedad y el ejercicio de ciudadanía.*

Este Programa es uno de los más instalados en las políticas de internacionalización de las universidades argentinas. Sin sostener la ingenuidad de la filantropía de la cooperación

asumimos que hay mucho por hacer. Nadie sale a cooperar sin intereses y ello significa *que la cooperación no solo es posible sino además deseable y necesaria*. La cooperación no es más que un instrumento sin signo positivo o negativo *per se*, pero aún concientes de ello, una manera de trascenderla sería aspirar a lo que algunos filósofos de la liberación llaman *racionalidad reproductiva* (HINKELAMMERT, F. y MORA JIMENEZ, H.:2009, 41) Y agregaríamos, el estímulo a la conformación de *alianzas estratégicas interinstitucionales*. Es imprescindible que las partes que intervienen tengan conocimiento objetivo de sí y de la contraparte; del grado de asimetría que existe entre ellas; quien recibe la cooperación requiere certeza sobre su fortaleza –de lo contrario no sería atractivo para el oferente- así como claridad en los objetivos que pretende cumplir. Es fundamental discriminar inteligentemente con quien tender alianzas estratégicas no sólo desde lo económico sino además desde lo ético y filosófico pues las pérdidas en estos planos involucran procesos culturales dilatados en el tiempo; resulta de extrema sensibilidad identificar lo estrictamente coyuntural, de lo urgente y de lo que afecta la estructura y la singularidad de la institución. Para reforzar lo expresado citamos a Mignolo cuando en instancias de entrevista dice (WALSH, C.: 2012) “...*las historias son siempre locales cualquiera sea el imaginario y lo imaginado en esa localidad. Aunque sea la historia universal de Hegel, la historia es la historia universal en el enunciado, pero local en la enunciación... la enunciación está siempre localizada (...) la diferencia que nos interesa aquí es aquella que existe entre historias locales en las que se piensan y se distribuyen diseños globales y aquellas historias que tienen que negociar tales diseños globales. En suma, lo que nos interesa aquí es la configuración de la diferencia colonial en el plano institucional de la educación.*”

Ya es hora de que empecemos a discutir los *cómo* porque sin duda son más conflictivos que los *qué*. La integración en América Latina en general o en el Cono Sur en particular es un proceso del que aún no se ha apropiado la base social de los estados miembros de los esquemas coexistentes. Buena parte de este déficit, la atribuimos a las dinámicas adoptadas por las distintas modalidades de planificación llevadas a cabo. Otra buena parte de responsabilidad, quizás debemos depositarla en el histórico complejo que arrastramos de adoptar modelos importados acríticamente. *Cómo* identificar espacios en común tanto en la abundancia como en la carencia; *cómo* explorar en las coincidencias tanto como en las diferencias y no solamente económicas, productivas, educativas, culturales, simbólicas sino además de motivaciones y deseos que forman parte de nuestra entidad de sujetos sociales y políticos es el verdadero desafío para el estado en sus distintos niveles jurisdiccionales. Probablemente muchas respuestas pasen por una matriz metodológica participativa, y para la escala y diversidad de actores involucrados resulta una tarea a muy largo plazo. Un territorio integrado es una construcción política y colectiva, abordada desde una perspectiva multinivel, de ejecución multiescalar y con recurrente monitoreo, evaluación, revisión y reconstrucción en cada instancia y sector en donde la sinergia debe generarse de abajo hacia arriba y de manera horizontal. Tal vez, de ese modo, no necesitemos construir solamente *una* identidad sino que seamos capaces también de descubrir y comprender –además de tolerar- la unidad intuida en la diversidad reconocida.

BIBLIOGRAFÍA

1. BIELSCHOWSKY, Ricardo (2009) *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. En *Rev. de la CEPAL* 97. Brasilia, abril, Pp. 173-194
2. Compromiso de Gramado <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/66161>

3. Decisión 12 sobre derogación COSECCTI, Lima, 30/11/2012 En sitio oficial de UNASUR www.unasursg.org
4. Declaración de la CMES (Conferencia Mundial de Educación Superior) de París 1998 y París 2009 En Sitio oficial de IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve
5. Declaraciones de la CRES (Conferencia Regional de Educación Superior) de La Habana, 1996 y de Cartagena de Indias, 2008 En Sitio oficial de IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve
6. Documento MERCOSUR 2000
http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/66157/documento_mercosur_2000.pdf?sequence=1
7. Documento Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/c1.pdf>
8. Documento Plan del SEM 1992-1994
http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/56490/plan_estrategico_1992_1994%20_1_.pdf?sequence=1
9. Documento Plan del SEM 1998-2000
<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/66159>
10. Documento Plan del SEM 2001-2005
http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/66169/tercer_plan_estrategico_2001_2005.pdf?sequence=1
11. Documento Plan del SEM 2006-2010
<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/66172>
12. Documento Plan del SEM 2011-2015
http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/66170/plano_de_accion_2011_2015_version_espanol%20%282%29.pdf?sequence=1
13. Documento Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR 1991.
<http://portales.educacion.gov.ar/dnci/desarrollo-del-sector-educativo-del-mercosur/antecedentes/origenes-del-sem>
14. Documento Taller de Reflexiones de Monte Hermoso. Disponible en http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/66163/doc_valle_hermoso.pdf?sequence=1
15. Estatuto del COSECCTI (Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación) de UNASUR- 2010
16. HAESBAERT, Rogério (2011) El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad, SIGLO XXI EDITORES, ISBN: 9786070303081; México.
17. HINKELAMMERT, F. y MORA JIMÉNEZ, H. (2009) “Por una Economía orientada hacia la reproducción de la vida” En: *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales, N°33, FLACSO Sede Académica Ecuador, Quito.
18. Ministerio de Educación Argentina, Documento PPUA <http://portales.educacion.gov.ar/spu/promocion-de-la-universidad-argentina>
19. PERROTA, Daniela (2013) *La vieja ‘nueva’ agenda de la educación en el MERCOSUR*. En Rev. *Densidades* N° 13, septiembre, Buenos Aires, Pp. 43-76
20. Resolución del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología N° 635 del año 2007, que crea el Programa de Promoción de la Universidad Argentina con la misión de promover la actividad universitaria argentina en el exterior;
21. ROSENTHAL, G. y FAJNZYLBER, F (1990) Transformación productiva con equidad. En *Rev de la CEPAL* Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27240/lcg2322e.pdf>
22. SAAVEDRA, Olga (2014) La internacionalización de la Educación Superior en la periferia. Las trampas del pensamiento y la colonialidad en la gestión del conocimiento. En: Gambina, J. y Elorza, E. (Comp) *Territorio, Desarrollo y Capitalismo*, Bs. As. FISyP. Pp. 203-218 *En prensa*.

23. Sitio oficial del PARLASUR
http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8221/1/parlasur/lengua_guarani_se_convierte_en_idioma_oficial_de_trabajo_del_parlamento_del_mercosur.html
24. WALSH, Catherine (2012) “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder- Entrevista a Walter Mignolo” En *Polis* <http://polis.revues.org> Puesto en línea el 19/10/2012. Edit. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO).