

Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa

Roberto Alfredo Miranda *

** Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP), en la Universidad del Salvador y en la U.N.de Rosario. Investigador del CONICET.*

El balance de América Latina de los últimos tiempos está relacionado con cambios políticos y económicos significativos. Uno de los cambios políticos ha sido el largo proceso de transición democrática, proceso todavía en marcha en varios países. Por muchas razones las democracias latinoamericanas aún son frágiles. Pero, distinto al pasado, son sistemas políticos más abiertos. Las clases dirigentes han modificado actitudes y comportamientos. El modelo de hacer política está en transformación. En este sentido el cambio generacional tiene mucho que ver. El valor que ha adquirido el concepto de consenso es bastante decisivo, ya que la negociación y el compromiso son dos pilares importantes en el juego democrático, desconocidos en la vida doméstica de la mayor parte de los Estados latinoamericanos, acostumbrados a la imposición y a la confrontación, en detrimento de la disenso y de la diversidad.

El impacto del modelo de desarrollo económico, de apertura externa, muy diferente al pasado, tuvo distintos matices en el escenario latinoamericano. Pero el proceso de modernización económica ha modificado por igual circuitos productivos, patrones de consumo, reglas laborales y configuraciones demográficas, por citar algunos de los aspectos más importantes de este proceso. Estos aspectos se vinculan con un desafío que parece ser ineludible: la competitividad internacional. Por otra parte, el concepto de mercado ha sido clave en las políticas públicas, muy relacionadas con la concepción de economía abierta, como por ejemplo las descentralizaciones y las desregulaciones que están vinculadas a la reforma del Estado. Uno de los efectos comunes de la introducción del nuevo modelo ha sido la transformación de las estructuras y de las relaciones sociales, que en muchos casos es visible a través de la dualización y de la fragmentación de las sociedades.

Paralelo a la democracia y a la modernización, se produjo la aparición de nuevos actores sociales que no buscan el poder estatal sino que pretenden reforzar las libertades, los derechos, la tolerancia y la pluralidad, y el progreso humano y la calidad de vida. Sobre todo se ha impuesto el protagonismo de la sociedad civil frente a la creciente pérdida de "centralidad" del Estado. Después de muchas décadas las sociedades latinoamericanas dejaron de estar "cerradas" en sí mismas. Por cierto que está en marcha una evolución difícil, porque las sociedades están más expuestas, y principalmente sujetas a numerosas tensiones entre desarrollo y pobreza, entre individualismo social y acción colectiva, entre integración social y fractura cultural, por citar algunas de las contradicciones más generales.

El cambio también está presente en las relaciones interamericanas. Ha habido un renacimiento de los regionalismos y un auge de las políticas multilaterales. Es posible citar tanto la creación del Mercado Común del Sur, relacionado con el proceso de modernización económica y con los términos de la competitividad internacional, como el Grupo Río, constituido en un instrumento de consulta y de concertación política de varias democracias latinoamericanas. Sobre estos cambios en las relaciones continentales cuenta, y mucho, la modificación de la política hemisférica realizada por los Estados Unidos. Por otra parte, como aspecto funcional al regionalismo, las controversias limítrofes entre países latinoamericanos han tendido a ser superadas diplomáticamente. Al mismo tiempo, el espíritu regionalista ha favorecido el fortalecimiento de sistemas de cooperación sectorial, de proyectos de colaboración internacional, y de mayores acercamientos entre los países, sobre todo entre sus sociedades.

Sin duda alguna, en estos tiempos más que nunca, los avances, los contrastes y las crisis de la democracia, de la modernización y de la sociedad civil, se desplazan en torno al regionalismo. En la región del Cono Sur ya no se trata, como en otras épocas, de formular una agenda interestatal con temas exclusivamente gubernamentales. Ahora, el regionalismo implica numerosas cuestiones, de las clásicas y de las no convencionales para las relaciones internacionales, porque hay actores no estatales transnacionalizados, y porque hay una creciente internacionalización de las políticas domésticas. De manera que muchas tensiones que antes se generaban fronteras adentro, en estos momentos se externalizan de tal modo que la lucha de objetivos, intereses y expectativas opuestas involucra y hasta compromete Estados, gobiernos y sociedades diversas. Precisamente la cuestión social logró status de dimensión internacional, y los hechos en este sentido se dan más que nada en un escenario regional. En este orden es posible mencionar, a título de ejemplo, tanto el desempleo como la migración, temas éstos que muchas veces están relacionados entre sí, que tienen una amplia repercusión social y que obligan a entendimientos intergubernamentales.

El caso migratorio es paradigmático en cuanto los nuevos acuerdos comerciales, fundados en el regionalismo, por un lado "propician la eliminación de obstáculos en la circulación de los factores de producción, con excepción de uno de ellos: la fuerza de trabajo". Sin embargo, por otro lado, la misma "movilidad de capitales, bienes y servicios" es poco probable que detenga los flujos migratorios, sobre todo en un contexto regional. Esta "movilidad de la población...es una de las bases de la complejidad actual de las culturas, de la convivencia en los mismos espacios de poblaciones portadoras de lenguas, creencias, costumbres e historias diferentes". En cierto modo los problemas raciales han sido sustituidos por problemas culturales, en otras palabras, las diferencias corporales han cedido ante las incompatibilidades de las culturas. Por ello "persiste lo local bajo el manto expansivo de lo global", y el aspecto cultural en este sentido es más que decisivo. Lo global parece estar más relacionado con el mercado (incluyendo la industria cultural transnacional, la mundialización de las culturas y la expansión de los medios audiovisuales), y lo local -en cambio- con la vida social ciudadana (Margulis, M. y Urresti, M., 1997:17-19,23 y 28).

Sin embargo, la trascendencia internacional de la cuestión social está teniendo importancia a escala regional por otra razón. En la región también comenzaron a establecerse fuertes redes de vinculación, de comunicación y de

intercambio entre los individuos y las sociedades de los distintos países. La distinción que merece no perderse de vista es la que señala que una cosa es el acuerdo comercial y la construcción de una unión aduanera, y otra cosa es la integración regional. La integración supone todo lo relacionado con el imaginario social y la construcción de mentalidades, a partir, principalmente, "del reconocimiento de la heterogeneidad propia" de la región. Por otra parte es importante tener en cuenta que las redes de vinculación no sólo están relacionadas con la comunicación que engendran las industrias culturales, los medios audiovisuales y todo lo atinente a la cultura de masas, sino también con los distintos modos de producción local y las diferentes herencias culturales que constituyen el capital social de una población, generalmente expresado en lo simbólico y en lo discursivo (Achúgar, H. y Bustamante, F.,1996:128,131 y 136).

Las redes, por definición, son expresiones de contenido cultural y producen hechos culturales. Entre las consecuencias de estos hechos está la posibilidad de la tensión y del conflicto. Tal posibilidad puede surgir a través de las redes, una vez que se intensifiquen las interacciones entre actores diversos, que es una vinculación de diferentes culturas formadas como "adaptación inconsciente" y como "anticipación consciente"¹. Las tensiones culturales pueden estar relacionadas con la tradición de la "dialéctica de la negación del otro", o bien con las siguientes oposiciones: los derechos que hacen a la expansión de la ciudadanía versus las conductas vinculadas a tradiciones autoritarias y violentas; las prácticas solidarias versus los "faccionalismos excluyentes"; las acciones sociales, independientes de la sociedad política y del Estado versus la conservación del "clientelismo burocrático"; la diversidad y pluralidad cultural versus la tendencia hacia la "simplificación y satanización del adversario" (Calderón, F. y otros, 1996:77,80 y 82-83).

También, las posibles tensiones pueden estar vinculadas a las fragmentaciones culturales que generó y que produce el proceso de modernización o de desarrollo en América Latina (Varios Autores,1986:163 y 178-193). Otro punto de vista es que la tensión puede estar presente a través de una exacerbación de las diferencias entre identidades nacionales (Larraín, J.,1996:15-16,200-214). Por una razón u otra, lo cierto es que el crecimiento de un dilema cultural puede ser difícil de resolver en un proceso de integración (García Canclini, N.,1996:8,11,17-19,22-23 y 36-37). Pero tal vez lo más complicado es que la tensión cultural, como dimensión simbólica, se convierta en un campo de disputas en el cual confronten posiciones e intereses diferentes (Olivén, R.O., 1997:120,128-129).

Cabe entonces preguntarse qué respuesta es posible para que la tensión cultural no se transforme en un conflicto político en el regionalismo del Cono Sur, sobre todo en un proceso de integración como es el que está en marcha, que demanda acciones desde el Estado, en tanto actor todavía decisivo en las relaciones internacionales². Una de las respuestas posibles es que la educación contribuiría a reducir o a eliminar eventuales tensiones culturales entre los países del Cono Sur, en particular del Mercosur (Sombra Saraiva,J.,1997:196).

Un caso sobre las posibilidades de la educación con respecto a la problemática cultural es el de la Unión Europea. Por cierto que hay múltiples y profundas diferencias entre el proceso de integración de la Unión Europea y el desarrollo regional del Mercosur. Pero vale tener en cuenta el fenómeno europeo por dos razones: una está relacionada con la experiencia adquirida durante tantos años en los que la economía, la seguridad y la

diplomacia desempeñaron un papel relevante para consagrar el objetivo comunitario. La otra razón en cuestión tiene que ver con los avances y los debates sobre la dimensión educacional de la Unión Europea. El considerar el fenómeno del Viejo Continente no significa realizar un análisis teórico acerca del mismo, sino revisar lo que empíricamente sucedió y sucede con él en cuanto a la problemática educativa, sobre todo a título de variable referencial³.

1. La referencia europea

La evolución de la vinculación de la educación con el proceso de integración europea, registra distintos matices que tienen como telón de fondo dos señales muy concretas: por un lado, los problemas relacionados con la compatibilidad entre el ámbito nacional y el ámbito supranacional, que no sólo afecta al aspecto educacional, sino también a otras cuestiones públicas de la Unión Europea. Por otro lado, los problemas vinculados a las consecuencias socioculturales de la aplicación o no de políticas educativas comunitarias. Como entre ambas señales hay una estrecha conexión, es posible preguntarse acerca de lo que aporta la educación frente a las diferencias culturales en un contexto de integración.

La descripción y el análisis de los distintos matices de más de cuarenta años de experiencia europea, transforman la respuesta a aquel interrogante en mucho más compleja de lo que teóricamente se supone.

a) Inicio y crisis del sistema de cooperación en educación

El Tratado de Roma de 1957, fundamento jurídico de la Comunidad Europea (CE), fue una expresión de integración básicamente económica. La educación, como otras tantas áreas temáticas no económicas, no fue tomada en cuenta⁴. Esta valoración perduró hasta promediada la década de los setenta. De todas maneras en este período se plantearon algunas iniciativas en materia de educación, incluso antes del Tratado de Roma, como fueron las recomendaciones del Consejo de Europa creado en 1949⁵. Este Consejo sugirió algunas cuestiones referidas a la enseñanza de la geografía y de la historia con criterios basados en la idea de la unidad europea. También, en 1953, se estableció la validez en todos los países miembros de los certificados básicos de educación universitaria⁶.

A pesar de que las referencias políticas y jurídicas a la educación no existieron en este período, la obsesión europea por la consolidación económica de algún modo estuvo relacionada con los sistemas de enseñanza a través del tema siempre crucial de la formación de recursos humanos. En esta época predominó la concepción tecnocrático-economicista de la educación inspirada en la teoría del "capital humano". El supuesto fundamental

de esta concepción era la relación de la educación con el sistema productivo y la productividad (Lewin, K. y otros, 1983:316-318. Dettmer, J. y Esteinou, M, 1983). Las pocas orientaciones educacionales que se formularon en la CE, tuvieron vinculación con las demandas del sector productivo y el fomento de la cualificación. En este caso es posible citar los principios generales comunitarios de la formación profesional decididos por el Consejo Europeo en 1963⁷. Luego este Consejo le determinó a la orientación profesional un "carácter educativo, social y económico". El tema de una formación profesional de dimensión comunitaria fue una preocupación permanente en la CE, hasta que en 1975 se creó el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), con la ilusión de dar respuestas concretas a la formación de los recursos humanos⁸.

En realidad el tema educacional estuvo limitado a lo que hacía cada uno de los sistemas de enseñanza de los Estados miembros de la CE, y a lo que intentaba hacer el Consejo de Europa a nivel regional⁹. No existió la intención de establecer una política educativa común, a excepción de las medidas relativas a la formación profesional. La educación como objeto de decisión política del Consejo Europeo recién comenzó a cristalizarse en 1976, después de la primera reunión de Ministros de Educación realizada en 1971, y sobre todo del documento interministerial de 1974 denominado "Cooperación en el sector educativo", que entre otras cosas estableció el funcionamiento de un Comité de Educación¹⁰. En 1976 el Consejo Europeo, a instancias de lo resuelto por los Ministros de Educación, decidió impulsar el llamado "Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en Educación". Este programa fue considerado como "el punto de partida de toda la política educativa comunitaria"(García Suárez, J.A., 1991:50).

Las líneas programáticas de mayor desarrollo fueron las tendientes a mejorar el conocimiento mutuo de los distintos sistemas educativos de la CE, a realizar estudios sobre aspectos de la enseñanza (por ejemplo, acerca de criterios de homologación de la enseñanza entre los Estados miembros), y a intercambiar documentación e información. De esta última línea programática surgió la red EURYDICE, que comenzó con el tratamiento de temas vinculados a la enseñanza de lenguas extranjeras, a la educación de los trabajadores emigrantes y sus familias, a la transición de la enseñanza a la vida adulta y activa, y a las condiciones de ingreso al sistema de educación superior. Por cierto que con este programa de acción comunitaria se sentaron las bases para determinadas políticas, por ejemplo de integración social de los trabajadores emigrantes y sus familias. El programa también fue importante para diseñar políticas como la lingüística, de igualdad de oportunidades en la educación, de la formación profesional, y de universidades.

En el caso de la política de integración social de los trabajadores emigrantes y de sus familias se avanzó bastante con resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros de Educación de la Comunidad en 1976, 1977 y 1980, que entre otras cosas determinó la escolarización de los hijos de los emigrantes asalariados¹¹. Con respecto a la política lingüística, hubo medidas tendientes a promover en la estructura de la enseñanza obligatoria el conocimiento de dos lenguas extranjeras, teniendo en cuenta la circulación de ciudadanos por los Estados miembros. También en 1976 se decidió que los Estados miembros de la Comunidad garantizaran los medios necesarios para que todos los ciudadanos pudieran acceder a todos los niveles y modalidades de la enseñanza de acuerdo a la estructura de sus sistemas educacionales, procurando -de esta forma- la igualdad de oportunidades escolares. Por otra parte, un Informe General del Comité de Educación, de 1980, señaló la importancia de la política comunitaria en la regulación sobre la admisión de alumnos en otros Estados miembros.

Además de estas líneas de trabajo comunitario, la cooperación en el sector educativo fue contundente con una resolución muy reclamada por la dinámica que en ese momento estaba adquiriendo la Comunidad: en 1974 se acordó el reconocimiento recíproco de diplomas, certificados de exámenes y de estudios que demostraran capacitación y entrenamiento. Paralelo a este entusiasmo educacional, como consecuencia del proceso de consolidación europea en el contexto mundial, sobrevino la crisis energética de 1973 y de 1979 que tanto afectó a las economías capitalistas avanzadas, y con ella la política educativa comunitaria se debatió entre las muchas promesas escasamente traducidas en realizaciones y el desinterés por estimular nuevos proyectos. Los países más importantes de Europa Occidental, divididos entre sí por la crisis económica y por razones de seguridad internacional, tuvieron posturas y acciones mucho más relacionadas con los intereses nacionales que con los objetivos comunitarios (Mammarella, G.,1996:351). Por otra parte, hacia fines de los años setenta, desde la teoría de la educación se produjo un fuerte cuestionamiento al papel ideológico de la escuela y a su función reproductora, principalmente como usina de calificación y preparación de la fuerza de trabajo para ser consumida por el capital (Althusser,L.,1974. Bordieu, P. y Passeron, J.C.,1977. Leschinsky, A. y Roeder, P.,1983). Esta concepción tendió a desbaratar a uno de los pilares de la cooperación en el sector educativo de la Comunidad: la formación profesional, es decir, la vinculación del sistema de enseñanza con el sistema productivo.

b) La integración educativa: modelos en pugna

A principios de los años ochenta, el tema de la correspondencia del sistema educativo con la economía, cedió ante el problema del desempleo. Este problema profundizó aún más la opción de varios países de la Comunidad, como del resto de Europa Occidental, de privilegiar su situación nacional por encima del esquema comunitario. No obstante, el Consejo Europeo y los Ministros de Educación acordaron el "Segundo Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre la Transición de los Jóvenes a la Vida Adulta y Activa" (1982-1987). Este programa establecía medidas a tomar sobre la mejora de la preparación de jóvenes para la actividad profesional, facilitándoles el tránsito de la educación a la vida activa.

Si bien es cierto que el citado instrumento estaba relacionado con uno de los dos únicos objetivos que desde los comienzos se cumplía comunitariamente, como era la formación profesional (el otro era el reconocimiento mutuo de certificados, títulos y estudios), el problema del desempleo generó un punto de vista distinto de lo que debía ser la cooperación en el sector educativo. Se planteó que la cooperación girara en torno a la idea de la Europa unida, a pesar de los problemas de la formación profesional y del desempleo. Esta idea cobró mucha más fuerza que lo esperado, sobre todo una vez que Helmut Kohl, en Alemania, y Francois Mitterrand, en Francia, se afianzaron en sus respectivos gobiernos.

La idea de la Europa unida, o de la Europa de los ciudadanos, significó entonces que la cooperación en educación no quedaba reducida a la implementación desproporcionada de la formación profesional, sino que

estaba vinculada a las políticas sociales y económicas que en ese momento se impulsaban en los países de la Comunidad. Esto quería decir que la educación y el desempleo formaban parte de un mismo proceso regional. Asimismo existió el convencimiento de las clases dirigentes de que la integración europea no pasaba exclusivamente por las variables económicas. La consecuencia directa de esta tendencia política fue la de nivelar la idea de la Europa de los ciudadanos con la tradición de la preservación de los intereses nacionales.

El Informe Adonino, de 1985, fue clave en cuanto se aceptó, en términos políticos, impulsar medidas sociales conducentes a potenciar la imagen de Europa y de la Comunidad en los ciudadanos¹². El objetivo fundamental de este informe fue un llamado de atención a la Comunidad para sustituir la imagen tecnocrática o "eurocrática" sobre el proceso de integración que se iba imponiendo a través del tiempo, por una imagen más histórica, humana y esencialmente europea¹³. La libre circulación de individuos, el derecho de residencia y la supresión de trámites fronterizos, fueron algunas de las medidas sociales propuestas por el mencionado informe, el cual curiosamente no hizo un tratamiento de la problemática educativa. Sin embargo, este informe reforzó el proyecto de dotar de una dimensión europea a la educación (Rodríguez, V., 1993:15-16). Este proyecto evolucionó sobre la base de la hipótesis de que en la construcción europea existía el déficit educativo. Como derivación de esta hipótesis, el debate teórico pasó y todavía pasa por dos opciones: una es la de dar relieve a la dimensión educativa de Europa; y otra es dar dimensión europea a las educaciones nacionales (Fernández, J.A., 1993:9).

La decisión política que le siguió al Informe Adonino fue la firma del Acta Única Europea en 1986, que trató de completar socialmente al proceso de integración regional, de acuerdo a los niveles alcanzados en materia económica. Para algunos el acta, que realmente vinculó a los países de la Comunidad, y que fue la etapa necesaria para que se sellara la Unión Europea, no plasmó muchas de las medidas sociales propuestas por el Informe Adonino, como también desaprovechó la oportunidad para asignarle a la educación un papel relevante en la construcción de la Europa de los ciudadanos. De algún modo se dice que aquí predominó la tradición de la defensa de los intereses nacionales. Para otros, en cambio, la citada acta no fue otra cosa que el verdadero rumbo de una orientación europea de la política educativa, principalmente porque mediante este instrumento se determinó de manera explícita el mercado interno de la Comunidad, relacionado con el "libre tráfico de bienes", la "libre circulación de capitales", el "libre tráfico de personas", y el "libre tráfico de servicios"(Jüttner, E., 1997:57).

De un modo u otro, lo cierto es que al promediar la década de los ochenta la Comunidad Europea recibió un fuerte impulso político y económico, muy relacionado con lo que sucedía en cada uno de los países miembros más importantes de la Comunidad, como así también muy vinculado con los cambios que se producían en el conflicto Este-Oeste en general, y en el escenario europeo en particular. Al mismo tiempo fue un momento especial por cuanto la fórmula de "menos Estado y más mercado" comenzaba a circular intensamente en la toma de decisiones políticas de la mayor parte de los países del Viejo Continente. En esta circunstancia, en la que fue posible introducir alternativas sobre la relación de la educación con el proceso de integración europea, se acentuaron en algún caso y aparecieron en otros, diferentes modelos acerca de esta relación que todavía están en discusión.

Uno de estos modelos es el que propicia la armonización de todos los sistemas educativos nacionales, de modo tal que se garantice el respeto institucional de las tradiciones y de las decisiones de cada país en particular. Se sostiene que la mejor herramienta de armonización es la conciliación de las distintas políticas educativas, traducida en resoluciones y recomendaciones comunes. Otro de los modelos en discusión es el que impulsa el diseño e implementación sistemática de una política educativa comunitaria, independientemente de las concepciones y medidas específicas de las políticas educativas nacionales. Por último, un tercer modelo es el que hace girar la relación educativa a través de la cooperación entre los Estados, sin afectar competencias y atribuciones, tanto nacionales como comunitarias. Estos modelos en pugna se acercan o se alejan, tanto de la tradición de defensa de los intereses nacionales, como de la idea de la Europa de los ciudadanos. En medio de esta polémica están las opciones de dotar de una dimensión europea a las educaciones nacionales, o de desarrollar una dimensión educativa de Europa.

Pero luego del acta de 1986, se impuso el modelo de vincular la educación con el proceso de integración, mediante el sistema de cooperación entre los Estados miembros. En consecuencia, se reforzó la política de programas de cooperación educativa a través del lanzamiento del ERASMUS y del COMETT I. El programa ERASMUS tenía varios objetivos, aunque los más sustanciales eran dos: uno procuraba optimizar el reconocimiento académico de títulos y estudios realizados en Universidades de otro Estado miembro, aspiración que venía de los albores del proceso de integración, y otro alentaba la movilidad de estudiantes y profesores por la Comunidad¹⁴. La primera evaluación del programa fue en 1988 y se basó en los siguientes aspectos: ofertas interuniversitarias; cualificación de la participación; preparación y recepción de estudiantes; y situación presupuestaria. Con esta evaluación se decidieron medidas tendientes a mejorar el ERASMUS, no obstante haberlo considerado exitoso en su etapa inicial.

El programa COMETT I, igual que el ERASMUS, fue puesto en marcha en 1987 con el fin de impulsar la formación de mano de obra altamente cualificada para transformar a las empresas en más competitivas y en más aptas para su crecimiento industrial y tecnológico. Este programa también reflató el objetivo primigenio de la cooperación en el sector educativo: la formación profesional. No obstante el COMETT I privilegió dos áreas de formación, la científica y la tecnológica, tanto tradicional como de punta. Cabe destacar que las líneas de acción de este programa se desarrollaron a través de cinco secciones (por ejemplo una referida a la formación en el campo de las nuevas tecnologías por multimedia) con la participación de sectores empresariales, sindicales, científicos y académicos. Los avances logrados por este programa generaron el lanzamiento del COMETT II, destinado a relacionar a las Universidades con las empresas sobre la base del concepto de mercado interno. Precisamente una de las líneas de acción de este programa fue introducir la dimensión europea en la colaboración Universidad-empresa para la formación inicial y continua en tecnologías.

Como continuación del "Segundo Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre la Transición de los Jóvenes a la Vida Adulta y Activa", en 1987, también se decidió implementar el PETRA, orientado a facilitar la inserción social y profesional de los jóvenes de entre 15 y 25 años de edad. Obviamente este nuevo programa estuvo enmarcado dentro de las políticas y de las acciones que ya se llevaban a cabo en la Comunidad. Lo mismo puede decirse tanto del programa EUROTECNET como del programa LINGUA. El EUROTECNET relacionó la formación profesional con la promoción de la innovación tecnológica¹⁵. Por su parte el LINGUA,

que fue aprobado por el Consejo Europeo en 1989, estableció como meta principal promover el conocimiento de las lenguas extranjeras en la CE para de esta forma mejorar la capacidad de comunicación y facilitar la circulación de mano de obra. Este programa restableció, de algún modo, lo dispuesto en el "Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en educación" de 1976. Otra de las líneas de trabajo de este programa había sido la política de igualdad de oportunidades en educación, que de alguna manera también fue reactivado, en 1988, sobre la base de documentos preparados por los Ministros de Educación, a través del programa DELTA, de desarrollo del aprendizaje mediante el progreso tecnológico¹⁶.

Pero de esta red de programas comunitarios los que merecen un comentario aparte son los denominados "YES por Europa" y "Juventud por Europa"¹⁷. La puesta en marcha de estos programas estuvo vinculada al tema de la dimensión europea en la educación, y consistió en intensificar el intercambio de jóvenes con el propósito de que no sólo haya correspondencia entre los sistemas educativos, sino también niveles de concientización sobre la identidad europea y los principios democráticos y de justicia social, como asimismo de respeto a los derechos humanos¹⁸. Estos programas del tema de la dimensión europea en la educación, no sólo se refieren al intercambio de jóvenes, sino también a la necesidad de proporcionar cruces de información sobre la Comunidad y sus Estados miembros, de preparar material didáctico al respecto, y de posibilitar contactos y estancias de profesores en otros países¹⁹. Sin duda alguna, los objetivos, las prioridades y las líneas de acción de estos programas estaban relacionados con distintas preocupaciones que tenían las clases dirigentes sobre el futuro de la Comunidad, principalmente en favorecer la conciencia europea en todos los niveles y modalidades educacionales, en fomentar la educación multicultural y en eliminar el racismo y la xenofobia²⁰.

En 1989, a instancias de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y los Ministros de Educación, determinaron los objetivos programáticos de la política educativa comunitaria hasta el año 1992, en virtud de que se entendió que la labor desarrollada se caracterizaba por la fragmentación y por la dispersión (García Suárez, J.A., 1991:128). En alguna medida el modelo vigente que era el de la cooperación entre los Estados, sin afectar competencias y atribuciones, tanto nacionales como comunitarias, estaba en crisis. La tradición de defensa de los intereses nacionales había tallado mucho más que los discursos y las acciones vinculadas a la idea de la Europa de los ciudadanos. Por otra parte la "cultura de la cooperación", surgida de la política educativa comunitaria aplicada hasta esa época, estaba desconectada de los requerimientos de las economías neoliberales, que en esos momentos se afianzaban en la mayor parte de los países de la Comunidad²¹.

Para ese contexto se plantearon tres objetivos de política educativa comunitaria. Uno estaba relacionado con "la identificación y aplicación de la contribución de los sistemas educativos y formativos a la realización del mercado interior". Este objetivo buscaba dos resultados: por un lado la integración de los diferentes sistemas educativos nacionales para encontrar coherencia en la educación comunitaria. Por otro lado, el camino hacia el mercado interior significaba adaptar los sistemas educativos nacionales a los cambios tecnológicos, empresariales y sociales. De algún modo se determinó que de no mediar tal adaptación, los sistemas educativos se desvincularían de las nuevas variables de la macroeconomía y de las demandas del sector productivo. Además, el citado objetivo se aproximaba al modelo de la armonización de todos los sistemas educativos nacionales, respetando las tradiciones y las decisiones de cada país en particular, más que nada por las asimetrías existentes entre tales sistemas, y las relaciones diferentes de cada uno de éstos con el sistema económico respectivo.

Precisamente vinculado a este aspecto de la relación entre el sistema educativo y los sistemas económicos y de trabajo, se planteó otro de los objetivos de la política educativa comunitaria. Este objetivo proponía "la integración de la educación en todos los niveles de la vida económica y la identificación de los cambios con la emergencia del mercado europeo". En alguna medida esta intención política representaba el enfoque economicista de fines de los años ochenta, que sugería la preparación del "Gran Mercado" europeo, económico y monetario. Pero también era un toque de alerta a los Estados miembros para que "ajustaran" su educación a la impronta de la política educativa comunitaria, que indefectiblemente estaría vinculada a las reglas del mercado interior. Esto quería decir que se imponía la necesidad tanto de la calidad de la enseñanza obligatoria como de evitar el fracaso escolar, fundamentalmente en aras de lograr niveles óptimos de mano de obra especializada. Por otra parte, la adecuación de los sistemas educativos estaba relacionada con la ecuación de que si había flexibilidad empresarial también debía haber instituciones educativas flexibles.

El tercero de los objetivos de la política educativa comunitaria era "reducir las diferencias regionales y fomentar la cohesión social de la Comunidad". Por cierto que este propósito estaba muy vinculado a la idea de la Europa de los ciudadanos. Paralelamente este objetivo se transformaba en una clara expresión del modelo que pretende una política educativa comunitaria independiente de las políticas educativas nacionales. La intención de este modelo es la de crear una "cultura común" a todas las sociedades europeas. Ello es posible, según esta concepción, a través de una educación europea diseñada sin criterios nacionales, sin particularismos y sin localismos, lo cual favorecería el respeto por la diversidad lingüística y cultural.

El modelo de una política educativa comunitaria distinta de las políticas educativas nacionales logró cierto predicamento mediante la firma del Tratado de Maastricht de 1992. Este Tratado, que formalizó la Unión Europea, explicita lo que institucionalmente se quiere tanto en educación general (artículo 126) como en educación profesional (artículo 127). En el caso de la educación general, se determina una colección de objetivos muy conocidos durante la trayectoria de la Comunidad porque fueron motivo de decisiones políticas y de programas de acción, como el "desarrollar la dimensión europea en la enseñanza"; el "favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudio"; el "intercambio de información y de experiencias"; y "el incremento de los intercambios de jóvenes"²². Con respecto a la educación profesional, se propone reforzar lo realizado por los Estados miembros, y darle continuidad a las acciones llevadas a cabo por la Comunidad a través de los diferentes programas.

Para algunos esta normativa (artículos 126 y 127) no hizo otra cosa que ensamblar todas las decisiones, resoluciones y acciones desarrolladas por la CE desde 1971. De algún modo es una suerte de texto constitucional de la cooperación en el sector educativo de la Unión Europea. Significa, según este criterio, que la cooperación está garantizada para el futuro, y que representa un avance importante en la producción de normas educativas comunitarias. Pero también se dice que lo dispuesto legalmente en Maastricht está lejos de ser satisfactorio²³. En esta misma dirección, aunque en un análisis todavía más severo, se rechaza la hipótesis de que en Maastricht predominó el modelo de una política educativa comunitaria y que, en cambio, se impuso la tradición de la defensa de los intereses y de las identidades nacionales. La clave de esta crítica es que la educación no está llamada a cumplir una tarea de intercambios universitarios, sino que es otra cosa,

esencialmente debe desempeñar la función de formar el ciudadano europeo²⁴ .

Para otros, en cambio, lo dispuesto en el Tratado de 1992 fue una prueba más que suficiente de la importancia dada a la política educativa comunitaria, porque por primera vez se le asignaban competencias a la Comunidad en materia de educación general y profesional. Esto significa que cumpliendo con todas las etapas del proceso decisorio, es posible la sanción de normas comunitarias sobre educación general y profesional para la Comunidad y los sistemas educativos de los Estados miembros. Se dice que si bien los Estados miembros continuarán con la conducción y la regulación de sus respectivos sistemas educativos como lo hacían antes de Maastricht, la dinámica del mercado interno -con el tiempo- generará una fuerte presión sobre los países que los obligará a estrechar la cooperación, y el ámbito educativo no va a poder estar ajeno a esta realidad. Por ejemplo, las demandas de cualificación internacional, las iniciativas eurocomunitarias y los términos de competitividad, influirán sobre los diversos sistemas educativos hasta el punto de que éstos tendrán que adaptarse a las nuevas tendencias. Una condición básica para el desarrollo de la política educativa comunitaria sería profundizar la dimensión europea en los planes de estudio, la enseñanza práctica y la formación de profesores, en busca de una mayor concientización de lo que representa la Unión, es decir, de lograr la construcción de la Europa de los ciudadanos (Jüttner, E.,1997:57,59-63).

c) Incertidumbres sobre la política educativa comunitaria

Sin duda alguna el Tratado de Maastricht fue un hito decisivo para la formación política de la Unión Europea desde el Tratado de Roma de 1957. Coronó la institucionalización comunitaria de un proceso de integración regional, inicialmente económico. La educación, por mucho tiempo, ocupó un lugar secundario. Al promediar la década de los años ochenta y con la pieza comunitaria de 1992, la educación fue y es tenida en cuenta en los ámbitos de decisión política, primero de la Comunidad y ahora de la Unión Europea. Dos son los temas que están muy relacionados con esta evolución. Uno tiene que ver con la adaptación de los sistemas educativos a las grandes transformaciones de las estructuras económicas, productivas y laborales ocurridas en los últimos tiempos. El otro tema está vinculado a la idea de la Europa de los ciudadanos, que no es otra cosa que el hecho de que los objetivos comunitarios absorban las diferentes identidades nacionales, favorezcan la pluriétnicidad y valoren las sociedades multiculturales. Este último aspecto no sólo tiene conexión con la problemática cultural europea, sino también con el aumento de la inmigración al Viejo Continente de ciudadanos de países periféricos, lo cual introduce un enfoque intercultural en la educación. Por cierto que los temas señalados no se oponen entre sí, pero como objeto de política educativa comunitaria existe una suerte de pugna entre quienes quieren priorizar uno u otro tema en cuestión.

Tanto un tema como el otro afrontan los mismos obstáculos que encuentra la aplicación de la política educativa comunitaria en los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros. En líneas generales, parece no haber relación directa, frecuente y comprometida entre las decisiones políticas comunitarias y las acciones que desarrollan cada uno de los sistemas educativos. Un aspecto desde siempre conocido, y obviamente aceptado por su naturaleza, son las asimetrías entre los distintos sistemas educativos nacionales²⁵ . Sin embargo, las

numerosas reformas educativas realizadas durante los años ochenta y hasta la primera mitad de la década de los noventa, a propósito del objetivo de muchas políticas neoliberales de acompañar las grandes transformaciones económicas y productivas, no pudieron revertir las diferencias estructurales, significativas, entre los sistemas educacionales de los países de la Unión Europea. El Informe de EURYDICE da como lógicas las diferentes tradiciones, historias y culturas de cada uno de los sistemas educativos, que hacen que de las reformas se obtengan resultados diversos. Pero da como menos comprensible que, con la excusa de la cooperación comunitaria en el sector educativo, varias reformas arrojaran resultados distintos y hasta contrapuestos (Eurydice-Comisión Europea, 1997:60-65).

Tanto las asimetrías entre los diferentes sistemas educativos nacionales, como el desaprovechamiento de la oportunidad en la que estos sistemas, por intermedio del proceso reformista, podrían haber coincidido en algunos aspectos fundamentales para hacer posible la aplicación de políticas educativas comunitarias, no han sido las únicas trabas a tal aplicación. Otro de los obstáculos son los aparatos jurídicos y administrativos de los Estados miembros. Muchas veces la decisión política nacional relacionada con acuerdos intergubernamentales en el marco comunitario, es burocráticamente depreciada, porque suele haber recursos legales o complejidades en la gestión, que impiden su concreción tal como se la formuló en los niveles superiores. En ocasiones la diferencia de puntos de vista sobre la implementación de una resolución comunitaria, o bien sobre la interpretación de un hecho de relación educativa, hizo que los países se replegaran hacia sus respectivas normas y estructuras para solucionar la cuestión, independientemente de lo que decía o hacía el resto de los Estados miembros²⁶. En estos casos evidentemente primó el sistema educativo nacional por sobre la política educativa comunitaria, que en última instancia representa la tradición de defensa de los intereses nacionales o del principio de soberanía.

Esto revela que no hay una armonización real y efectiva entre los sistemas educativos, como tampoco la cooperación entre los Estados funciona sin afectar ciertas competencias o atribuciones nacionales, y mucho menos hay una aplicación sistemática y contundente de la política educativa comunitaria. De manera que ninguno de los tres modelos en pugna sobre la relación de la educación con el proceso de integración comunitaria, ha tenido éxito frente al tipo de obstáculos señalados. Pero al margen de las posibilidades que tiene cada uno de estos modelos, lo cierto es que la educación no puede cumplir con el papel asignado originariamente, es decir, el de formar el ciudadano europeo desvinculado del aislacionismo cultural y del nacionalismo político²⁷.

Un caso testigo sobre las limitaciones de la política educativa comunitaria con respecto a las políticas educativas nacionales, es la escolarización de los migrantes. Los países europeos, en general, han resistido la intromisión comunitaria en sus respectivos sistemas educativos, por considerar que los mismos son jurisdiccionalmente nacionales. Pero al mismo tiempo muchas políticas educativas nacionales tienen como supuesto que sus países están socialmente cohesionados, cuando en realidad acusan diversidad por tener minorías culturales, las que no son tenidas en cuenta por los sistemas de enseñanza. Entonces a los inmigrantes no les llegan las normas comunitarias destinadas a su educación para optimizar la integración a la Unión Europea y, por otra parte, las minorías culturales son marginadas por los mismos sistemas educativos nacionales, con lo cual esta situación constituye una posible causa de desintegración social (Gundara, J., 1997:199-202). Tanto la cuestión de los migrantes, como la de las minorías, se confunden en una consecuencia común: la discriminación por la diferencia

La realidad europea es una realidad de sociedades y de Estados multiculturales. En esta realidad coexisten dos fenómenos sociales: uno es la tendencia creciente hacia la unidad europea, otro es que muchos países europeos tienen tradiciones culturales diferentes. En el primer caso hay problemas nuevos por el desarrollo mismo de la integración europea. En el otro caso son problemas viejos relacionados con el "olvido" que los sistemas educativos han tenido con respecto a las minorías culturales dentro de cada Estado. Tanto para un fenómeno como para el otro lo que se propone es la formación del ciudadano europeo, y para esto se piensa en una nueva educación comunitaria. Uno de los supuestos que sostiene este criterio está vinculado a la necesidad de revertir el escaso valor que, socialmente, Europa le otorga a la educación comunitaria. Pero otro supuesto es que tanto los nacionalismos como el europeísmo, al estar subordinados a la crisis del Estado-nación, por una razón u otra, automáticamente se despreocupan de la dimensión europea de la educación, que sería el eje para la unidad del Viejo Continente y para la pluralidad cultural (Arregui, J.,1997:53-54).

Sin embargo los mayores inconvenientes para la formación del ciudadano europeo parecen ser otros. Para algunos la clase política y otros actores sociales no están del todo concientizados acerca de la Europa de los ciudadanos. Se dice que hay un repertorio interesante de discursos y acuerdos sobre educación comunitaria, pero también se expresa que se está muy lejos de formular y de implementar una política educativa común para toda la Unión Europea (Fernández, J.A.,1993:12-14.Rodríguez,V.,1993:21-22). Para otros las propuestas y las medidas de la Comisión de la UE provocan actitudes reactivas de los Estados miembros, por ser centralizadoras y por desconocer las realidades de los sistemas educativos nacionales. Sobre esto hay constancia de un campo de tensión entre las competencias nacionales y las supranacionales. De acuerdo a este punto de vista una cosa son las actividades que deben ser resueltas a nivel europeo, y otra cosa son las actividades que deben ser reguladas a nivel nacional (Jüttner,E.,1997:57-59.Ogay, T., 1992:32).

La experiencia adquirida por el proceso de integración europea durante tantos años ha puesto de manifiesto que las propuestas asistencialistas no son tan positivas como sí lo son los marcos asociativos, basados en actividades de cooperación e intercambio (Delors, J.,1996:35). Pero la "cultura de la cooperación", que pareció estar en crisis hacia fines de los años ochenta, perduró a pesar de la presión de las economías neoliberales, que demandaron otro tipo de educación para la Europa productiva, y a pesar del Tratado de Maastricht, que estableció una estructura política y una legislación comunitarias. En la asociación europea esta "cultura de la cooperación" todavía sigue siendo el arma principal de la dimensión educativa, entre la tradición de defensa de los intereses nacionales o del principio de la soberanía, y la idea de la Europa de los ciudadanos.

Por el momento, para la configuración del "Gran Mercado" (libre circulación de mercadería, de servicios, de capitales y de personas), el establecimiento de la unión económica y monetaria, y la determinación de la política externa común de defensa y seguridad interna, columnas de la integración de la Unión Europea, la educación no parece ser tan importante con relación a esta integración, en la medida en que no hay expectativas sobre política educativa comunitaria, y sólo alcanza el aporte que hace la "cultura de la cooperación". Esto es así muy a pesar

de los contrastes culturales europeos en los que están en discusión los conceptos de nacionalidad, identidad política, ciudadanía, democracia y autonomía.

2. La integración educativa en el Mercosur

Por cierto que la relación de la educación con el proceso de integración en el Mercosur, es diferente a la relación que se da en el marco de la Unión Europea. Pero tanto en un caso como en el otro, uno de los objetivos de la integración educativa está destinado a contener los problemas, las necesidades y los debates vinculados a las cuestiones socioculturales de la región.

A través del análisis del sector educacional del Mercosur, es posible saber lo mucho que se avanzó en el campo de la integración, pero también es posible inferir lo mucho que resta para relacionar tal integración con la complejidad cultural de la región, sobre todo cuando el contacto entre las sociedades civiles sea cada vez más intenso y profundo.

a) Las razones del desarrollo educativo regional

La introducción de la dimensión educativa en el proyecto Mercosur tiene un antecedente muy valioso: en 1991, por iniciativa de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), los Ministerios de Educación de los países del Cono Sur inauguraron una etapa preliminar de acercamiento con el propósito de comenzar a diseñar políticas de modernización educacional, mientras la idea del "gran escenario económico" cobraba fuerza. En esta etapa primigenia no sólo fue importante la contribución original de la OEI, sino también de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO y CINTERPLAN. Con el aporte de estos organismos internacionales fue posible acordar una agenda sobre objetivos, contenidos y mecanismos a discutir entre los Ministerios de Educación de los países del Cono Sur.

Con la "Declaración de Guadalajara", de julio de 1991, dada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se decidió organizar la Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación para el año siguiente. Entre otras cosas, Guadalajara significó para la educación y la cultura de la región iberoamericana un punto de partida importante, sobre todo porque los gobiernos se comprometieron a apoyar la cooperación y a "promover un mercado común del conocimiento". Al mismo tiempo se coincidió en convertir las afinidades históricas y culturales "en un instrumento de unidad y desarrollo", y en sostener el respeto por las diferencias. Para concretar estos propósitos, la Declaración de 1991 sostuvo el apoyo a los procesos de integración a nivel regional y subregional. Uno de los soportes principales para estos procesos de integración, según el mencionado documento, es la cooperación educativa entre los países del área iberoamericana²⁹.

A partir de este marco de cooperación, y con la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Educación de los países socios del Mercosur acordaron un Protocolo de Intenciones, en diciembre de 1991, en Brasilia³⁰. Este instrumento se constituyó en el texto básico del proceso de integración regional relacionado con el sector educativo. El texto tuvo dos supuestos muy fuertes. Por un lado considerar, explícitamente, que la educación "tiene un papel fundamental para que la integración se consolide". Por otro lado que el mejoramiento de los factores de producción depende de la educación y de los recursos humanos. Paralelamente, en este Protocolo se reconoció la necesidad de articular y de convalidar los estudios entre los diferentes sistemas educativos, en todos sus niveles y modalidades.

Para dar respuesta a estas cuestiones, se determinaron tres áreas educativas: a) "Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración"; b) "Capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo"; c) "Armonización de los sistemas educativos". La primera de estas áreas está destinada, fundamentalmente, a la incorporación de la dimensión mercosuriana en los sistemas educativos nacionales. Una de las razones es que hay posibilidades de reencontrar valores comunes y de afirmar la identidad regional, porque el origen cultural de los pueblos de los Estados socios es similar. Otra de las áreas tiene relación con el impacto del mercado y las grandes transformaciones económicas: la formación profesional y técnica. El objetivo es la modernización de los sistemas educativos que, entre otras cosas, implica la adaptación de los mismos a la flexibilidad y a los requerimientos de los sectores productivos que determinan el empleo y la economía. La tercera de las áreas está vinculada a la superación de las barreras jurídicas y administrativas en cada uno de los sistemas educativos nacionales. El motivo aparente es la movilidad, el intercambio y la libre circulación de personas, sobre todo relacionadas con la formación de recursos humanos.

Sin duda alguna este movimiento de regionalismo educativo fue sorpresivo. Los sistemas educativos de los países socios del Mercosur no tenían tradición de interacción y de cooperación entre sí. Por supuesto que esto tuvo que ver con la indiferencia que existió entre los Estados y las sociedades en cuestión. También, la falta de comunicación e interconexión estuvo relacionada con las diferencias entre los sistemas educativos por el desarrollo y las políticas impuestas en cada uno de ellos, lo cual fue marcando, a través del tiempo, un progreso educacional desigual y complejo en la región, muy vinculado a las necesidades y a las contradicciones de uno u otro país.

El movimiento de regionalismo educativo iniciado en 1991 no fue ajeno a la tendencia de vincular la educación con los cambios económicos y los esquemas neoliberales, de la misma forma en que lo había hecho la Comunidad Europea durante los años ochenta³¹. Tampoco este regionalismo educativo estuvo ajeno a la necesidad de consolidar las democracias mercosurianas. Tanto un aspecto como el otro estuvieron vinculados al objetivo de adaptar la región a las transformaciones internacionales. La percepción, desde el sector educativo, fue una mezcla entre el sobrepotenciar el rol que debía desempeñar la educación en el proceso de integración, y la urgencia de establecer un marco de cooperación mediante sistemas escolares disímiles, y hasta desconocidos unos de otros en cuanto a sus estructuras y a sus problemáticas.

Por ello no fue casual que los Ministros de Educación le reclamaran al Consejo del Mercado Común, la inclusión del capítulo educacional en el Tratado del Mercosur. Paralelo a este pedido político, los Ministros de Educación, a instancias del Comité Coordinador Regional creado en la reunión de Brasilia, aprobaron un Plan Trienal para el sector con el propósito de definir políticas y estrategias comunes destinadas al "desarrollo educativo regional"³². Este plan de cooperación y desarrollo se inspiró en las tres áreas educativas determinadas en el Protocolo de Intenciones de 1991³³. El Plan Trienal no sólo representó la voluntad política de relacionar la educación con el Mercosur, sino también la ilusión de que el sector educativo se transforme en una suerte de palanca para la afirmación de las identidades culturales, la transformación productiva y la democratización de la integración entre los países socios. Pero esta ilusión no se basó en la educación tal cual la tenía cada uno de los países del Mercosur, sino en la hipótesis del surgimiento de un nuevo estilo de desarrollo educativo, común a estos países (Piñón, F. y Pulfer, D., 1993. Piñón, F., 1993:19-27). Este quizás fue uno de los motivos fundamentales para que los cuatro países de la región acordaran los programas y subprogramas educativos del Plan Trienal.

b) De la ilusión a la realidad

El contraste de la ilusión sobre el Plan Trienal, estuvo en las demandas de la cotidianeidad, como por ejemplo el problema de reválidas de estudios primarios o secundarios, o de equivalencias en la formación profesional y técnica. Precisamente las reuniones de Ministros de Educación de Brasilia (noviembre de 1992), de Asunción (junio de 1993) y de Montevideo (diciembre de 1993), testimoniaron la preocupación oficial por relacionar lo que parecía fácil de vincular y que en realidad no era relacionable. Entre los sistemas educativos de los países socios había diferencias insospechadas que los hacía a estos sistemas más desarticulados que articulados (muy distintas tasas de analfabetismo, presupuestos nacionales disímiles, crecimiento irregular de la educación superior). En las tres reuniones ministeriales se acordó establecer un sistema común de reconocimientos y equiparación de los estudios primarios y medios, sobre todo para la prosecución de estos estudios³⁴. A modo de acompañar la política de articulación entre los sistemas educativos nacionales, también se decidió insistir en la incorporación de la dimensión mercosuriana a estos sistemas³⁵. Tanto para una cuestión como para la otra, se crearon comisiones técnicas regionales, y se le encomendaron tareas al Comité Coordinador Regional, poniendo en evidencia problemas interjurisdiccionales y burocráticos.

Por otra parte, la preocupación oficial por la desarticulación entre los sistemas educativos, tuvo mucho que ver con el deseo de inaugurar un nuevo estilo de desarrollo educacional relacionado con la transformación productiva y del trabajo, tema -que desde siempre- desveló y todavía angustia a las clases dirigentes de la Unión Europea. En el caso del Mercosur, la problemática estaba muy acentuada por la distancia que se daba entre lo que demandaba el sector económico y productivo en materia de recursos humanos, y los niveles de educación formal logrados por los distintos sistemas educativos nacionales. Además, las diferencias en los niveles de desarrollo económico y educativo entre los países socios eran extremadamente significativas (Gallart, M.A. y otros, 1994. Palma, D., 1993).

A estas situaciones generadas por el impacto del regionalismo educativo hay que agregarle otra sumamente importante: a partir de 1990 se difundió el informe de la CEPAL que, entre otras cosas, le proponía a los países latinoamericanos el impulso de procesos de reforma educacional en vista de las transformaciones mundiales en numerosas dimensiones y áreas temáticas. La progresiva globalización de los mercados, la competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico, y el nuevo paradigma de organización y gestión empresarial, por citar algunas de las principales tendencias de la economía internacional, planteaban -según el citado informe- la reforma institucional de los sistemas educativos latinoamericanos. La transformación de la educación tenía como objetivo la competitividad internacional de los países. Uno de los conceptos fuertes que dominó la formulación de estrategias reformistas fue el de eficiencia. Además, a la competitividad se la relacionó con la capacitación de la mano de obra y el desarrollo científico y tecnológico (CEPAL-UNESCO,1992:23-35,125-136).

La propuesta de cambios educativos también estaba vinculada a la idea de desarrollar la cooperación regional, sobre todo para fortalecer la formación de recursos humanos, relacionar el sistema de enseñanza con el sector productivo, y conciliar medidas institucionales entre los países. El supuesto era que una vez tomada la decisión de reformar los sistemas educativos, y de adaptarlos a las nuevas tendencias mundiales, la cooperación regional en el sector educacional sería mucho más factible entre los países, y positiva para reducir los costos del ajuste estructural. Esta intención cepalina tenía conexión con otro de sus objetivos para estimular la transformación educacional en América Latina: la formación de la moderna ciudadanía a partir de la premisa de que "la educación y el conocimiento son partes inseparables de la identidad cultural de los pueblos". Siguiendo este criterio, las políticas reformistas, así como podrían aspirar a mejorar la competitividad, también podrían aspirar a una moderna ciudadanía, ya que una cosa y otra transformarían y enriquecerían la identidad de la cultura latinoamericana dada en una pluralidad de manifestaciones (Algarte, R.,1997).

La propuesta de reforma educativa fue rápidamente aceptada, al menos por la Argentina, y se creyó que era una condición importante para la integración en el Mercosur, muy a pesar de las trabas pedagógicas e institucionales (Fernández Lamarra, N.,1991:30. Braslavsky, C.,1994). Tal vez uno de los mayores obstáculos en la relación de los procesos reformistas educacionales con la integración mercosuriana, fue que en algún caso se decidió llevar a cabo tales procesos hasta sus últimas consecuencias, y en otro caso se dudó de la elaboración de proyectos para este fin³⁶. De modo entonces que a las diferencias en los niveles de desarrollo educativo entre los países socios, se adicionaron las diferencias en cuanto a las iniciativas y a los ritmos de los procesos reformistas.

Una pregunta clave fue cómo determinar políticas y estrategias comunes para sostener un "desarrollo educativo regional", aspecto central planteado desde la reunión de Ministros de Educación, de Buenos Aires, en junio de 1992. En este sentido estaba comprometida la intención política de que la educación cumpliera con un papel estratégico en el proceso de integración regional, lo cual era mucho decir³⁷. La respuesta metodológica es sobre el modelo apropiado para la relación de la educación con el proceso de integración, similar a lo que se discute en el contexto de la Unión Europea. Pero en el caso del Mercosur, por el momento, no hay un marco comunitario semejante al del Viejo Continente. De manera que no está sugerido el diseño e implementación sistemática de una política educativa comunitaria, que tanto preocupa a los europeos. El propósito del

"desarrollo educativo regional" en el Mercosur estuvo relacionado con una combinación de modelos, por un lado, estableciendo la cooperación educacional entre Estados sin afectar competencias y atribuciones nacionales, y por el otro, conciliando las diferentes políticas educativas, dentro del respeto por las tradiciones y decisiones de cada país.

Una muestra de esta mezcla de modelos sobre la relación de la educación con el proceso de integración, fue la firma del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, en la reunión de Ministros de Educación realizada en Buenos Aires, en agosto de 1994. Este instrumento significó un paso importante hacia la articulación de los distintos sistemas educativos³⁸. Por otra parte, la producción del protocolo había sido una de las principales preocupaciones de reuniones anteriores, y representó tanto la más real como la más efectiva pieza de regionalismo educativo puesta en marcha hasta ese momento, sobre todo porque cumplía con el objetivo de facilitar la libre circulación de las personas por la región, de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Asunción.

Si bien la elaboración y la aprobación de este Protocolo fue todo un desafío para el sector educativo de los países socios, el mayor reto estuvo relacionado con la implementación del mismo en cada uno de los sistemas educacionales. Se debe tener en cuenta que cada país está obligado a garantizar a los estudiantes el fácil acceso a los sistemas educativos, y sobre todo a la continuidad de sus estudios. La cuestión de la ratificación parlamentaria del Protocolo y su implementación fue motivo de debate en Ouro Preto, en diciembre de 1994, en una nueva reunión de Ministros de Educación. En esta ocasión también se plantearon otros temas cruciales para la articulación de los diferentes sistemas educativos. Uno referido al sistema de equivalencias y reválidas de títulos y diplomas de carreras técnicas de nivel medio, y otro relativo al reconocimiento de los títulos universitarios de grado, al sólo efecto de la iniciación de estudios de posgrado en cualquiera de los países del Mercosur. Pero hubo otro tema sobre el cual se demandaron acciones concretas: la incorporación de la dimensión mercosuriana a las currículas nacionales, con el argumento de que era imperiosa "la formación de una conciencia favorable a la integración regional". A este tema se le dio una consideración especial porque está vinculado a la intención política de que la educación ocupe un lugar fundamental en el escenario de la integración regional.

De todas maneras, en la reunión de Ouro Preto hubo satisfacción por los avances obtenidos en el logro de los objetivos y metas establecidos en el Plan Trienal, hasta el punto de estimar que este Plan era una herramienta "válida y decisiva en el camino de la integración". Como consecuencia de esta valoración, más política que técnica, se decidió ratificar la vigencia del Plan hasta diciembre de 1997. Los avances obtenidos con el Plan Trienal estuvieron vinculados a la inclusión de la enseñanza del español y del portugués en el currículum de los diferentes niveles educativos, a la promoción y coordinación de acciones de formación profesional y técnica, y al desarrollo de programas de posgrado regionales, por citar algunas de las actividades más importantes³⁹.

En vísperas de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción a partir de enero de 1995, el sector educativo del Mercosur había expuesto un progreso importante en materia de cooperación y de articulación de sistemas

educativos nacionales a través de dos protocolos y de numerosas actividades desarrolladas por programas y subprogramas comunes. El ímpetu del sector educativo del Mercosur, antes de que rigiera el Tratado, fue contundente y positivo⁴⁰. En ese momento tan particular, tal vez lo más valioso fue el propósito de acercar a las sociedades de cada país socio, y de profundizar las relaciones entre ellas, fundamentalmente para superar la retórica política y el formalismo diplomático, que si bien son ingredientes indispensables en la estructuración de las interacciones, pueden reducir aquel propósito a un estrecho y limitado espacio de intercambio de estudiantes y de estudiosos. Se supone, de acuerdo a discursos y documentos oficiales, que la cooperación del sector educativo es para potenciar una premisa: "que el Mercosur es una comunidad natural de pueblos".

c) Articular y cooperar: las acciones posibles

La entrada en vigencia del Tratado de Asunción no modificó los objetivos y las acciones que desarrollaba el sector educacional del Mercosur. Pero los sistemas educativos de los países socios, de la misma forma que la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos, estaban sometidos, en algunos casos, a discusiones sobre la aplicación de reformas, y en otros casos, a las primeras medidas de transformación. Al mismo tiempo las urgencias educativas en América Latina, como el analfabetismo, la falta de escolarización, los altos niveles de repitencia y abandono, las limitaciones laborales y profesionales de los docentes, entre otros problemas, contrastaban con necesidades como la calidad de la educación, la equidad, y la modernización de la administración de los servicios educativos⁴¹.

El tema de la calidad de la educación comenzó a estar muy presente en el Mercosur a partir de la reunión de Ministros de Educación, realizada en Montevideo, en noviembre de 1995, considerándolo a este tema como un "eje estratégico del desarrollo de los países de la región". Pero tal tema, prácticamente central en los procesos de reforma educativa, fue abordado por cada país en particular. En realidad hubo y hay una dedicación nacional a la reforma educativa, que no sólo contempló la problemática de la calidad de la educación, con todas sus características teóricas y sus implicancias empíricas, sino también la adaptación del sistema educacional a los desafíos de las transformaciones tecnológicas y productivas. Paralelamente, este último aspecto tiene que ver con la exclusión de amplios sectores sociales desvinculados de las formas modernas de organización económica y del trabajo (Villanueva Valverde, R.,1995:140). Es posible afirmar que hasta ese momento no hubo una dimensión reformista en los acuerdos y en las acciones del Mercosur. A pesar de los consensos obtenidos en el sector educacional del Mercosur, e incluso de los fuertes pronunciamientos realizados a través de las distintas conferencias iberoamericanas de ministros de educación, los ajustes a los sistemas educativos y los procesos de reforma institucional, no fueron materia de discusión y de decisión en el esquema regional.

El sector educacional del Mercosur estuvo centrado en la articulación de los sistemas educativos nacionales. Para ello, en poco tiempo, se firmaron tres protocolos que de algún modo tendieron a nivelar, orgánicamente, los estudios y los títulos dados en los distintos sistemas de enseñanza. Se trató del Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico; del Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Post-Grado en las Universidades de

los Países Miembros del Mercosur; y del Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post-Grado entre los Países Miembros del Mercosur⁴². Los dos últimos protocolos estaban relacionados con subprogramas del Plan Trienal.

Recién a mediados de 1996 se planteó la necesidad de reconsiderar los programas del Plan Trienal para el desarrollo y el fortalecimiento de los procesos de transformación educativa en los países de la región. Este punto de vista formó parte de una evaluación global de lo que estaba haciendo el sector educacional del Mercosur⁴³. De algún modo la ilusión que despertó el Plan Trienal en 1992, de tender a un nuevo estilo de "desarrollo educativo regional", ya no sólo chocó con los rigores de la cotidianeidad, sino también con las cuestiones vinculadas a las reformas educativas y a las nuevas tendencias mundiales, económicas y culturales. La ilusión de que el sector educativo se convirtiera en una suerte de motor de afirmación de las identidades culturales, de estímulo a la transformación productiva y de consolidación de la democracia, no fue dejada de lado, pero los países del Mercosur decidieron inaugurar una "segunda etapa" en la relación de la educación con el proceso de integración.

Esta segunda etapa se expuso muy claramente en el documento denominado "Mercosur 2000. Desafíos y metas para el Sector Educativo", suscripto en junio de 1996, en una nueva reunión de Ministros de Educación, realizada en Buenos Aires. En esta ocasión se determinó el propósito de "ejecutar políticas de impacto directo" de acuerdo a las demandas y expectativas sociales. Estas políticas generarían efectos similares a los que provoca en el contexto de la Unión Europea la política educativa comunitaria. Otro propósito para la llamada segunda etapa, relacionado con las políticas de impacto directo, fue sugerir que éstas se destinaran al mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos. Pero para uno y otro caso se supo que el modelo de relación de la educación con el proceso de integración que se estaba manejando, era el modelo que tendía a ponderar los sistemas educativos nacionales para una mejor articulación entre sí. Entonces un tercer propósito del documento de 1996 fue ratificar la cooperación regional como esencial para el proceso de integración. Este propósito se refirió a "la base cultural común del Mercosur, a las particularidades de la región" que, según la interpretación realizada en Buenos Aires, transformaban en conveniente y fructífera toda la acción regional.

Estos propósitos estaban relacionados a distintos temas: descentralización y autonomía educativa; fortalecimiento de la escuela; gestión de las instituciones escolares; formación docente continua; innovación curricular; vinculación de la educación con el mundo del trabajo y la producción; instalación de una cultura evaluativa en los sistemas educacionales; cooperación interuniversitaria en cuanto a la formación de recursos humanos y la investigación. Como se señalaba más arriba, los programas y subprogramas del Plan Trienal eran una contribución importante al sector educacional del Mercosur, pero la mayor parte de aquellos temas no estaban contemplados en este Plan. En 1996, los Ministros de Educación aceptaron que la problemática educativa en la región era compleja y diversa. Se produce el convencimiento de que para desarrollar un nuevo estilo educativo regional, había que comenzar por identificar áreas sustantivas. El documento explicitó cinco áreas: a) Renovación educativa; b) Evaluación educativa; c) Cooperación universitaria; d) Sistemas de información; e) Educación y trabajo. En consecuencia, la formulación de políticas debía pasar por estas áreas educativas, y con un "criterio de ordenamiento", por cierto extraño para ese momento en el cual no había malentendidos o conflictos, se dispuso que las políticas se orientaran hacia la elaboración de "grandes proyectos unitarios".

En realidad, la complejidad y la diversidad de la problemática educativa regional, planteó tanto una recomposición del funcionamiento del sector educacional del Mercosur, como la determinación de una demanda externa de este sector. Para el Comité de Coordinación Regional hubo una redefinición de su perfil, de su rol y de su estructura. También hubo dos consignas concretas acerca de las actividades políticas y técnicas que tenía que desplegar. Una era continuar estudiando instrumentos para la articulación de los sistemas educativos nacionales, consigna que revelaba la preocupación permanente de los decisores políticos en tren de reducir las diferencias educacionales entre los países socios, a la hora de reconocer estudios realizados y títulos obtenidos. La otra consigna era acelerar la introducción de la dimensión mercosuriana en las currículas nacionales, a través de historia y geografía.

Como demanda externa, en la XI Reunión de Ministros de Educación, realizada en Gramado, en noviembre de 1996, el sector educacional del Mercosur le solicitó al Grupo del Mercado Común una mayor atención al factor educación con relación a la integración regional⁴⁴. Esta petición tenía que ver con la necesidad de implantar mecanismos de enlace entre los grupos que desarrollan trabajos afines a los sectores educacionales. Uno de los argumentos era que la educación, como motor del desarrollo, de la convivencia democrática y de la consecución de la equidad, requería de un soporte político de envergadura, y al mismo tiempo de una mejor dinámica mediante la interconexión con otras áreas temáticas o dimensiones del Mercosur.

La segunda etapa establecida a través del documento "Mercosur 2000" fue, como se esperaba, una respuesta global a la problemática educativa regional. Pero también se esperaba una reacción política favorable a la propuesta y eso no sucedió. El sector educacional continuaba aprobando protocolos destinados a articular sistemas educativos disímiles, aunque luego de ser firmados, no tenían una rápida y efectiva promulgación ni ratificación en los respectivos países socios⁴⁵. En términos amplios, esto generó malestar de los ministros de educación para con el poder político de sus países. También, hubo conflictos interburocráticos en cada país socio relacionados con la aplicación de los protocolos. A todo esto hay que sumarle el disgusto de los ministros por la escasa repercusión que tenía la educación en la toma de decisiones colectivas del Mercosur.

Claro que la política regional y las políticas nacionales de los países socios estuvieron desvinculadas del sector educacional del Mercosur, porque hubo hechos erosionadores relacionados con el comercio y la diplomacia, que generalizaron el desánimo. Los roces y las discrepancias entre los socios principales del Cono Sur, sobre todo en los meses de marzo, abril, agosto y setiembre de 1997, fueron muy excluyentes hasta el punto de que se instalara una suerte de "parálisis" del Mercosur. Esta situación logró revertirse a partir de la reunión que Menem y Cardoso celebraron en Brasilia, en noviembre de aquel año, ratificando la "alianza estratégica" entre ambos países. Esta reunión se reforzó con la "Cumbre de Montevideo" del Mercosur, realizada a mediados de diciembre de 1997 (Miranda, R.A., 1998:552-553). No fue casual que este cambio de energía impulsado por la "diplomacia de los presidentes", llegara rápidamente al sector educacional del Mercosur⁴⁶.

d) Un nuevo enfoque: la frontera de la educación en el horizonte de la cultura

Por los discursos y los hechos producidos entre 1996 y 1997, es decir, entre los prolegómenos del documento "Mercosur 2000" y la reunión extraordinaria de Ministros de Educación, realizada en Montevideo el 2 de diciembre de 1997, prácticamente no hubo una segunda etapa del sector educativo del Mercosur, tal como se la había planeado. A partir de esta reunión extraordinaria, los ministros de educación del Cono Sur recuperaron el espacio político perdido, y para ello sostuvieron que la vinculación de la educación con el proceso de integración, no era la mera vinculación específica de una dimensión sectorial, sino que estaba relacionada con la cultura, con "un sentimiento regional de pertenencia". Por lo tanto, una vez más se expresaba que la educación era un factor central en el proceso del Mercosur. En realidad, desde esta reunión de Montevideo se inauguraba la segunda etapa para el sector educativo del Mercosur.

Por cierto hubo un mensaje de los ministros de educación destinado a las clases dirigentes de los países del Mercosur: que este proyecto no estaba relacionado exclusivamente a los aspectos económicos y comerciales, sino que era más amplio y más ambicioso, porque apuntaba "a desarrollar los espacios culturales y a afianzar los objetivos educativos". Este mensaje se vinculaba al hecho de que los ministros de educación habían sido beneficiarios de una reflexión: que el sector educativo estaba sumamente comprometido con la cultura de las sociedades del Cono Sur. Esto significó suponer que la "centralidad educativa", o el carácter estratégico de la educación, como se expusiera tantas veces en las declaraciones y documentos de las reuniones de ministros, tenía relación directa con el factor cultural. Los fundamentos de esta relación giraron en torno a tres aspectos: a) La voluntad política de los gobiernos para que la educación desempeñara un rol relevante en la integración; b) Por origen e historia común, el deseo de las sociedades y de los gobiernos de integrarse; c) Las similitudes culturales y de idiosincrasia en la región.

Estos fundamentos surgieron de la reunión extraordinaria de Ministros de Educación, y formaron parte de la Iniciativa de Montevideo que, entre otras cosas, condensaba dos objetivos: uno que sugería "establecer políticas culturales y educativas en los países del Mercosur, que sirvan de soporte y referencia para la consolidación del proceso de integración". El otro objetivo proponía la unidad educación-cultura para la toma de decisiones del Mercosur. Una de las razones vinculada a estos objetivos era la de jerarquizar el sector educativo a través de causas culturales. Otra de las razones era que las causas culturales del Mercosur, no sólo estaban ajenas a la obsesión por la competitividad, sino también podían "facilitar los medios para hacer frente a los requerimientos de un mundo regido por principios de competitividad". Una tercera razón estaba relacionada con la formación de ciudadanos, para lo cual no bastaba la educación, sino que era necesaria la conexión cultural, por ser una conexión social de coincidencias, de contradicciones y de posibilidades.

Sin duda alguna, con la Iniciativa de Montevideo, el movimiento de regionalismo educativo incorporó otra perspectiva sobre el papel de la educación en el proceso de integración: la relación con el factor cultural. Algunas interpretaciones, por cierto válidas, hicieron de esta relación sólo una vinculación intersectorial, es decir, entre la educación y la cultura, esta última entendida como expresión de la libre circulación de bienes y servicios

culturales, la promoción del conocimiento recíproco y valoración mutua de las manifestaciones artísticas, y la difusión de las tradiciones y las formas de vida de los pueblos.

Pero la relación de la educación con el factor cultural también tuvo, y tiene actualmente, otra connotación: el desarrollo de la identidad regional⁴⁷. La acepción dada por los ministros de educación, tuvo el valor del reconocimiento de la importancia del factor cultural en el proceso de integración regional. Es posible que la problemática cultural europea y mundial haya tenido que ver con este reconocimiento. Sin embargo existió el convencimiento de que en el futuro habría escenarios en los cuales, seguramente, la identidad política y la ciudadanía, algo tendrán que ver⁴⁸.

Los avances logrados durante siete años de existencia del sector educativo del Mercosur no fueron suficientes, al menos con respecto a esta preocupación por lo cultural, surgida desde la Iniciativa de Montevideo. Precisamente, los numerosos protocolos tendientes a articular los diferentes sistemas educativos nacionales, y de algún modo a nivelarlos, al menos en cuanto a lo que producen, como diplomas y títulos, tenían problemas de ratificación institucional y de aplicación burocrática⁴⁹. También, la intención política de introducir la dimensión mercosuriana en las estructuras curriculares nacionales, no había logrado niveles aceptables. Por último, el flujo de intercambio de docentes universitarios y la formación de recursos humanos a nivel de postgrado, no fue significativa⁵⁰. Para mejorar la relación de la educación con el factor cultural, el sector educacional del Mercosur hizo girar sus objetivos y sus acciones en torno a tres principios orientadores: a) La integración regional y el respeto a la diversidad; b) El compromiso democrático; c) La educación de calidad para todos.

El reconocimiento de la importancia del factor cultural en el proceso del Mercosur, en cuanto a otorgarle al desarrollo de la identidad regional la misma prioridad educacional que tiene la promoción de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad, significó pensar en la posibilidad del diseño e implementación de una política educativa común, semejante a la política educativa comunitaria de la Unión Europea. Tal posibilidad está vinculada a la idealización de una "conciencia identitaria regional" (Recondo, G., 1997:96). Para esto se tienen previstas, a través del Plan Trienal 1998-2000, varias estrategias de acción, entre otras, la relación y coordinación del sector educativo con otras instancias del Mercosur, que ya fuera planteado políticamente con anterioridad; y la vinculación del quehacer colectivo mercosuriano con los planes nacionales de educación y los procesos de reforma institucional, que se llevan a cabo en cada uno de los países socios.

Pero el principio orientador de "la integración regional y respeto a la diversidad", si bien está estrechamente ligado al Protocolo de Intenciones de 1991, sobre todo a la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso del Mercosur, reconoce tanto la soberanía y el derecho a la autodeterminación, como "las múltiples expresiones culturales presentes en la región". Estos términos declarativos, en realidad contienen otro significado como consecuencia de la maduración política y social del regionalismo mercosuriano. En primer lugar, por el momento, son escasas las posibilidades para formular una política educativa común, similar a una comunitaria. Por otra parte, determinar políticas y estrategias comunes para sostener un "desarrollo educativo regional" es posible, y al mismo tiempo distinto que aplicar una política educativa común. En un caso vale la cooperación,

que es una de las herramientas utilizadas por el sector educacional del Mercosur, en el otro lo que cuenta es la norma comunitaria, que aún no es posible por la evolución de la integración. En segundo lugar, el reconocimiento de la importancia del factor cultural en el proceso del Mercosur, reeditó la misma relación que la educación tuvo con el proceso de integración a partir de 1992, es decir, una combinación entre lo que es, por un lado, la armonización de los sistemas educativos nacionales, conciliando las diferentes políticas educacionales, y por el otro, la cooperación en educación entre los Estados, sin afectar competencias y atribuciones.

3. Discusión y conclusión

Por cierto que la educación puede desempeñar la función positiva de reducir una tensión cultural, y en consecuencia eliminar la eventual transformación de esta tensión en un conflicto político. Sin duda alguna la educación puede ser mucho más una variable integradora que diferenciadora en un contexto de intereses diversos. Por ello, el proceso de integración educativa en el Mercosur es un soporte más que importante en la trama de las relaciones extraeconómicas entre los países socios, sobre todo con el advenimiento de una etapa en la cual habrá una mayor interacción e interconexión entre sus sociedades civiles. Los hechos, que dan cuenta del proceso de integración educativa, ponen en evidencia un avance sectorial significativo y una disposición política importante entre los países socios, que de no haber sido así, los desacuerdos y las distancias que había entre los sistemas educativos nacionales antes de determinar los actuales mecanismos de articulación, probablemente seguirían existiendo.

Pero sobre los progresos de la integración educativa del Mercosur es posible realizar tres lecturas. Una de las lecturas es que tales progresos intergubernamentales estuvieron muy vinculados a la necesidad de incorporar, colectivamente, la relación entre educación y competitividad mundial en consonancia con el fortalecimiento de la integración regional y la inserción económica internacional. Las demandas sobre la transformación de las estructuras económicas nacionales, también se hicieron extensivas al campo educacional. Esto significó pensar en clave de modernización educacional, con lo cual para una mejor articulación entre los sistemas educativos nacionales, era necesario que éstos se sometieran a reformas institucionales y curriculares, vinculadas a los nuevos códigos y a las nuevas perspectivas que imponía la globalización de los mercados y la transnacionalización de las relaciones mundiales.

Otra de las lecturas está relacionada con los problemas de gestión que han surgido a través de los progresos que se fueron logrando mediante la integración educativa. Estos problemas giran en torno a cuestiones interinstitucionales y burocráticas. Pero más allá de las dificultades que aparecen, tanto en la relación entre los sistemas educativos nacionales, como en la implementación de mecanismos o programas de cooperación entre los países, los esfuerzos del sector educacional del Mercosur están fundamentalmente centrados en aspectos operativos (por ejemplo, la armonización de los sistemas educativos) y promocionales (por ejemplo, la educación de calidad para todos).

Una tercera lectura tiene conexión con el reconocimiento que en los últimos tiempos hicieron los países del

Mercosur de la importancia del factor cultural en el proceso de integración, no precisamente como dimensión sectorial de producción intergubernamental, sino como realidad social, diversa y compleja. Esto tiene que ver con la propuesta de la UNESCO de que la educación no sólo debe dar respuestas a las necesidades de "aprender a conocer", de "aprender a hacer" y de "aprender a ser", sino también a la necesidad de "aprender a vivir juntos".

Con esta premisa la visión de la integración educativa se amplió enormemente. En verdad, en términos empíricos, el sector educacional del Mercosur "descubrió" el regionalismo cultural, por sus lógicas identitarias, por las diferencias entre culturas públicas, y por la construcción de nuevas identidades, todo lo cual - analíticamente hablando- constituye una problemática social, relacionada con las migraciones masivas, el consumo globalizado y la valoración de la ciudadanía, para citar algunas de las cuestiones más relevantes que dominan los actuales escenarios.

Una pregunta clave es hasta qué punto la integración educativa, por sí misma, puede reducir la evolución de tensiones culturales, por diferencias, prejuicios, contradicciones y desigualdades entre sociedades civiles.

La velocidad de las probables tensiones culturales es muy diferente a la velocidad que requiere la función educacional en cumplir sus propósitos y sus fines, con lo cual lo que se quiere y se realiza a través de la educación, para evitar o bien para descomprimir discordias sociales en la región es muy importante, pero al mismo tiempo insuficiente. En otras palabras: es poco lo que puede hacer la educación frente a las consecuencias políticas de los hechos culturales que genera o que generará el regionalismo del Cono Sur. De algún modo esta reflexión tiene que ver con la aplicación de la noción de cambio en las relaciones internacionales. La velocidad de las probables tensiones culturales es posible que precipite políticas, desestabilice, instale sospechas mutuas, y hasta legitime amenazas a la convivencia regional.

Si el sistema internacional de los últimos tiempos ha tenido una característica sobresaliente esta ha sido la del cambio. Mucho es lo que se puede decir sobre cómo y cuánto se ha transformado el mundo. Sobre esto se realizan múltiples interpretaciones, tanto para elaborar balances como para determinar perspectivas. En este sentido el fenómeno del regionalismo es una de las manifestaciones más clara del nuevo escenario internacional. La rapidez de su introducción contrasta con las incertidumbres acerca de su futuro. En este trance los que mayores inseguridades y dificultades pueden tener son los países del Sur, de menor desarrollo, del Tercer Mundo, periféricos o débiles, según la acepción conceptual que se quiera adoptar y el análisis que se pretenda realizar. Por ello lo que se discute, teóricamente, es sobre la continuidad de los cambios operados en las relaciones internacionales.

En el caso del realismo que niega un cambio fundamental en los factores y procesos del sistema internacional, es decir de los "cimientos" que rigen el mundo, el regionalismo no es para nada decisivo en tanto la racionalidad de

los países centrales tiene otro fundamento. Desde el transnacionalismo, que sostiene que lo que está en marcha es un proceso indeterminado de pluralidad de cambios, el regionalismo es una consecuencia de este proceso caracterizado por la interdependencia, la vinculación de cuestiones y la no fungibilidad del poder. Por último, para el estructuralismo la única transformación posible pasa por el tipo de dominación mundial, y como esto no ha ocurrido, el regionalismo en lugar de ser una expresión autónoma del "mundo periférico", es una pieza más que articula aquel tipo de dominación.

La existencia del regionalismo por una formación como la del Mercosur, o sencillamente porque los países del Cono Sur dieron por terminado el largo periodo de indiferencia mutua en el que estuvieron, a veces involuntariamente y otras veces por opción unilateral, sin duda alguna significó un cambio. La polémica puede estar centrada en los orígenes del cambio y hasta en la magnitud de este cambio. Pero importa y mucho que los países del Cono Sur, como países periféricos o como Estados débiles, soportaron y soportan un alto costo de adaptación al cambio. La discontinuidad sería un retroceso. Las posibilidades que tienen los países del Cono Sur sobre las relaciones de poder de los Estados centrales, como lo entiende el realismo, son más que remotas. Por otra parte, es claro que a los países del Cono Sur el mundo interdependiente que explica el transnacionalismo los habilitó para abrir "espacios de negociación" y "diversificar las fuentes de poder", pero al mismo tiempo les creó nuevas relaciones de dependencia. Paralelamente es difícil negar el actual regionalismo como fruto del tipo de dominación mundial de acuerdo al criterio del estructuralismo, como también es difícil imaginar un regionalismo ajeno al tipo de dominación vigente, al menos para los países del Cono Sur.

Por las características del regionalismo del Cono Sur, y por las tendencias del cambio en las relaciones internacionales, la tensión cultural no sólo no puede ser evitada por la integración educativa, sino también es posible que se convierta en una variable disociadora, en cuanto Estados y sociedades civiles en nombre de la identidad política, la ciudadanía o la autonomía, aviven miedos atávicos seguidos de discriminaciones, y de todo tipo de intolerancias públicas. Esta puede ser una causa de discontinuidad del regionalismo del Cono Sur. Para neutralizar esta posibilidad es indispensable centrar la respuesta en la interposición del Estado, porque todavía es un actor decisivo en las relaciones internacionales, a pesar de la contundencia de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta la teoría cabe alguno que otro interrogante, pero uno en particular plantea qué pueden hacer o cómo deben prepararse países periféricos o Estados débiles en medio de la complejidad mundial a la que están sujetos a través de las relaciones interdependientes y dependientes, y al mismo tiempo en medio de la seducción o de la presión de los actores que regulan el capital, el comercio y la seguridad internacionales, muchas veces generando preferencias políticas y divisiones al interior del arco regional. Sobre todo qué pueden hacer países periféricos o Estados débiles cuando el cambio internacional, habitualmente no originado por éstos, acentúa la desigualdad entre ellos, les crea la desconfianza hacia el otro, o bien activa tensiones. Tributarias de estas variantes pueden ser las diferencias culturales.

Una de las prácticas que no tiene tradición en las relaciones entre los países del Cono Sur es, precisamente, una de las prácticas que caracteriza a las relaciones entre los países centrales o países fuertes: la coordinación de políticas. La Resolución 07/92 del Consejo del Mercosur determina que los Estados Partes deben "buscar la coordinación de políticas educacionales". Pero esto no quiere decir que haya coordinación de políticas

educacionales relacionadas con tensiones interculturales, presentes o potenciales. En todo caso podría haber, y ya hay decisiones en este sentido, una coordinación de políticas educacionales que, durante un tiempo prolongado, tiendan a erradicar causas de tensión cultural o a fortalecer la identidad regional.

La idea de fortalecer la identidad regional es plausible desde el punto de vista del impulso de la integración educativa. Pero la idea con respecto a aglutinar las diferentes culturas bajo un mismo patrón identitario puede ser riesgosa, no sólo porque ocasionaría perjuicios a las culturas locales, sino también porque erosionaría sociedades multiculturales. Esto significaría que la coordinación de políticas cedería su lugar a la concertación de un proyecto común, el cual representaría la homogeneización cultural, o al menos el deseo de darle uniformidad a algo que se destaca por ser diferente, como es la construcción social de la cultura. En particular, la voluntad política de homogeneizar la diversidad cultural tiene mucho de artificialidad, en tanto tal voluntad la pueden tener los gobiernos pero no las sociedades. El registro con el que se pretenda nivelar culturalmente a las poblaciones es todo un debate, porque está la posibilidad de someter a algunos grupos sociales y de marginar a otros. Por ello hay dudas sobre concertar, en términos intergubernamentales, un proyecto común. Lo opuesto no implica quebrar la asociación de los Estados que deciden hacerlo, ni quiere decir que cada Estado esté llamado a adoptar el fundamentalismo cultural, o a inducir concepciones racistas o xenofóbicas.

La alternativa es que los Estados coordinen políticas vinculadas a las diferencias culturales existentes entre sus sociedades civiles, sobre todo desde la especificidad y desde la pluralidad identitarias. La coordinación de políticas educacionales hace a la integración mercosuriana, y la coordinación de políticas aplicadas a las relaciones interculturales, hace a la convivencia con las diferencias culturales en el regionalismo del Cono Sur. Esta práctica en las relaciones entre los países de la región, como países periféricos o como Estados débiles, es una posibilidad cierta para desalentar el aprovechamiento que de las crisis culturales de estos países podrían hacer terceros. Hasta el momento no ha habido una coordinación de políticas macroeconómicas entre los países del Mercosur, y pequeñas contradicciones comerciales aparecieron como grandes conflictos políticos. De manera similar, la no coordinación de políticas vinculadas a las relaciones interculturales entre los países del Cono Sur, podría dramatizar el entendimiento entre las sociedades de estos países.

Referencias bibliográficas

ALGARTE, R. (1997) "Modernidade e cidadania nas relações estado e sociedade", *Educação e Filosofia*, Uberlândia, 11:21-22.

ALTHUSSER, L. (1974) "L'appareil idéologique d'Etat scolaire en tant qu'appareil dominant", en Gras, A.: *Sociologie de l'éducation. Textes fondamentaux*. Paris: Larousse.

ALLOCCO, V. (1997) "Las proyecciones de la Unión Europea", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12.

ANDER-EGG, E. (1992) *Desarrollo y política cultural*. Bs.As.: Ciccus.

ACHÚGAR, H. y BUSTAMANTE, F. (1996) "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario", en

Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad.

ARREGUI, J. (1997) "El valor del multiculturalismo en educación", *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, 206.

BORDIEU, P. y PASSERON, J.C. (1977) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.

BRASLAVSKY, C. (1994) "Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur, con especial referencia a la educación general", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 18, pp.21-66.

CALDERON, F. y otros (1996) *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad-UNESCO.

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CONSEIL DE L'EUROPE (1990) *Evaluation pédagogique finale des programmes d'expériences d'éducation interculturelle de 1986 à 1991*. Strasbourg.

DELORS, J. (1996) "La educación o la utopía necesaria", en Varios Autores, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana.

DETTMER, J. y ESTEINOU, M. (1983) "Enfoques predominantes en la economía de la educación", *Universidad Autónoma Metropolitana*, México, 27.

ECKERT, C. y otras (1997) "Cooperación universitaria no Mercosul", *Universitas 2000*, Caracas, 21:3-4.

ECKSTEIN, M. y NOAH, J. (1993) "Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación", *Educación*, Madrid, 301

EURYDICE-COMISION EUROPEA (1997) *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)*. Bruselas.

FERNANDEZ, J.A., (1993) "Europa: la hora de la educación y de la cultura", *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, 211.

FERNANDEZ LAMARRA, N. (1991) "Planificación y transformación de la educación: una perspectiva argentina y latinoamericana", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 5.

GALLART, M.A. y otros (1994) *La educación para el trabajo en el Mercosur: situación y desafíos*. Washington: OEA.

GARCIA CANCLINI, N. (1996) "Políticas culturales e integración norteamericana: una perspectiva desde México", en Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre*

comercio e integración. Caracas: Nueva Sociedad.

GARCIA CASTAÑO, F.J. y otros (1997) "La educación multicultural y el concepto de cultura", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13.

GARCIA SUAREZ, J.A. (1991) *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea*, Barcelona: Boixareu Universitaria.

GIMENO SACRISTAN, J. (1992) "Reformas educativas. Utopía, retórica y práctica", *Cuadernos de Pedagogía*, 209, pp.62-68.

GUNDARA, J. (1997) "Diversidad social, educación e integración europea", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13.

JÜTTNER, E. (1997) "Europa, ¿mercado interno de la educación?", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 55.

JUNOY, G. (1979) *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

KAHN-ACKERMANN, G. (1979) "Una acción cultural al servicio de la idea europea", en Junoy, G., *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

LAUDER, H. (1991) "Education, Democracy and the Economy", *British Journal of Sociology of Education*, 12:4, pp.256-276.

LARRAIN, J. (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello.

LESCHINSKY, A. y ROEDER, P. (1983) "Funciones sociales de la escuela", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 28.

LEWIN, K., LITTLE, A. y COLCLOUGH, Ch. (1983) "Los efectos de la educación sobre los objetivos del desarrollo (D)", *Perspectivas*, París: Unesco, 47.

MAMMARELLA, G. (1996) *Historia de Europa Contemporánea. Desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel.

MARGULIS, M. y URRESTI, M. (1997) "La época de la cultura y la cultura de la época", en Varios Autores, *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs.As.: UBA.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1992) *La cooperación iberoamericana en el campo de la educación*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1992), *Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1994) *Avances en el proceso de integración del Sector Educación del Mercosur: memoria trienal*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION-OEA (1994) *Programa Nacional para la integración educativa en el Mercosur*. Bs.As.

MIRANDA, R.A. (1998) "Coincidencias, divergencias y persistencias en un año de política exterior argentina", en *Anuario 1998 en Relaciones Internacionales*. La Plata: IRI-UNLP.

OGAY, T. (1992) *De l'éducation des enfants de migrants a l'éducation interculturelle. Les activités des organisations internationales: Conseil de l'Europe, Communauté européenne, OCDE, UNESCO*. Berne: Office Federal de l'Education et de la Science.

OLIVEN, R.O. (1997) "Nación e identidad en tiempos de globalización", en Varios Autores, *Globalización e identidad cultural*. Bs.As.: Ciccus.

OTTONI DE CASTRO, M. (1998) "Encuentro y desencuentro de la educación brasileña", *Revista de Educación*, Madrid, 316.

PADUA COELHO, M. y DONATONI, A. (1995) "A educação brasileira na conjuntura nacional", *Educação e filosofia*, Uberlândia, 9:17, pp.259-263.

PALMA, D. (1993) "Análisis global sobre las nuevas vinculaciones entre educación, trabajo y empleo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 2, pp.11-33.

PIÑÓN, F. y PULFER, D. (1993) *La dimensión educativa en un proceso de integración*. Bs.As.: Ministerio de Cultura y Educación.

PIÑÓN, F. (1993) "Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur", *La Educación*, Washington: OEA, pp.19-27.

PIÑÓN, F. (1997) "Educación y procesos de integración: el caso del Mercosur", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.

RECONDO, G. (1997) "El Mercosur y la cultura", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.

RODRIGUEZ, V. (1993) "De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación", *Revista de Educación*, Madrid, 301.

SETUBAL, M.A. (1996) "Escuela: espacio de encuentro entre políticas nacionales y políticas locales", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 24.

SOMBRA SARAIVA, J. (1997) "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.

TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (1995) "Las universidades en el proceso de integración de América Latina", *Universitas 2000*, Caracas, 19:1.

VARIOS AUTORES (1986) *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas: Nueva Sociedad-UNITAR-PROFAL.

VILLANUEVA VALVERDE, R. (1995) "La educación en la encrucijada del desarrollo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 7.

Notas:

1 Ezequiel Ander-Egg considera que una cosa es la cultura como estilo de vida adquirido (modo de ser, de hacer y de pensar) y como conjunto de obras e instituciones, que denomina cultura de "adaptación inconsciente", y otra cosa es la cultura como creación de un destino individual y colectivo, a la que llama cultura de "anticipación consciente". ANDER-EGG, E. (1992) Desarrollo y política cultural. Bs.As.: Ciccus, págs.19-51

2 En sentido estricto, el área geográfica del Cono Sur es una subregión, y el Mercosur es un proceso de integración subregional. En sentido amplio, como expresión de la actual política mundial, es posible considerar el área geográfica del Cono Sur en términos de regionalismo que, entre otras cosas, formalizó un proceso de regionalización denominado Mercosur. De modo que si bien el Mercosur es el resultado de una decisión política de cuatro países del Cono Sur, éste, como área geográfica, es una realidad histórica, abarcativa de más actores y de más variables que el Mercosur.

3 Dice Vittorino Allocco, Embajador-Jefe de la delegación de la Comisión Europea en la Argentina, que "Europa es una construcción histórica sin precedentes, una especie de laboratorio de gestión de las interdependencias". ALLOCCO, V. (1997) "Las proyecciones de la Unión Europea", Relaciones Internacionales, La Plata: IRI-UNLP, 12, pp.189-199

4 Los pocos artículos del Tratado de Roma referidos a educación tienen que ver con el tema del reconocimiento mutuo de certificados, títulos y estudios, y con el tema de la formación profesional. Además, fue muy claro que la intención del Tratado de Roma era eminentemente económica por la misma denominación de Comunidad Económica Europea, y con la cual se profundizaba la iniciativa de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), creada con la firma del Tratado de París de 1951.

5 Uno de los objetivos del Consejo de Europa es contribuir a una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de promover los ideales y los principios que son patrimonio común, y favorecer el progreso económico y social. Esta unión se pensó a través de acuerdos y acciones comunes en distintas áreas temáticas, sobre todo para salvaguardar y desarrollar los derechos del hombre y las libertades fundamentales.

6 En 1954, el Comité de Ministros adoptó el Convenio Cultural Europeo después de que se diluyeran las expectativas en torno al abandono de soberanía por parte de sus signatarios del Consejo de Europa. Tal vez la motivación más importante fue "hacer tomar conciencia a los europeos de su pertenencia a una civilización común". KAHN-ACKERMANN, G. (1979) "Una acción cultural al servicio de la idea europea", en Junoy, G., La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, pág.11

7 Uno de los principios era el "derecho a una formación profesional adecuada". Otro de los principios era la "garantía de medios y recursos para una formación profesional".

8 También entre los principios comunitarios dispuestos en 1963 estaba la necesidad común de una formación que facilitara la incorporación al trabajo o la reconversión profesional. Con respecto a la orientación profesional, en 1966 y en 1971, se determinó -entre otras cosas- la vinculación educativa de jóvenes y adultos a través de servicios públicos y privados, y un programa de actividades a nivel comunitario.

9 El Consejo de Europa había iniciado a través del aspecto político de la educación y de la cultura, un proceso de cooperación cultural, gracias a la puesta en vigencia del Convenio Cultural Europeo. KAHN-ACKERMANN, G., op.cit., págs.14-15

10 El documento del 6 de junio de 1974 es clave en el proceso educativo comunitario, pues "quedó establecido con claridad que el objetivo de la cooperación nunca debería ser la 'armonización' de los sistemas y las políticas educativas de los países miembros y que el desarrollo de las posibles acciones de cooperación nunca debería poner en cuestión el respeto de las tradiciones de cada país y la especificidad de sus decisiones en materia educativa...por contra, se dejó sentado el principio (que no resulta tan creíble como el anterior con el paso de los años) de que la educación no debería ser considerada, 'en ningún caso', un simple elemento de la vida económica...las acciones a emprender debían ser consideradas de cooperación entre los Estados y que, por ello, no tendrían que afectar a las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias". RODRIGUEZ, V. (1993) "De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación", Revista de Educación, Madrid, 301, pág.11

11 También el Consejo de Europa, en 1970, dictó la Resolución 35, que invitaba a los Estados miembros a tomar medidas tendientes a favorecer la integración de niños migrantes al sistema escolar del país receptor.

12 En este sentido, también debe tenerse en cuenta la designación de Jacques Delors, a principios de 1985, como Presidente de la Comisión Europea, cargo que ocupó hasta 1995.

13 Al respecto se puede decir que el Informe Adonino fue una expresión de acercamiento de la posición de la CE a lo que primigeniamente venía sosteniendo el Consejo de Europa.

14 Con respecto al primero de los objetivos, la Directiva del Consejo Europeo de 21 de diciembre de 1988 se refirió, concretamente, a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que tuvieran formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. Esta Directiva se elaboró sobre la base de una recomendación de "El Libro Blanco" de 1985. Este libro también "recomendaba el principio de recíproco reconocimiento de los estándares técnicos (incluyendo las acreditaciones) en lugar de armonizar esos estándares y acreditaciones siguiendo unas líneas comunes". ECKSTEIN, M. y NOAH, J. (1993) "Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación", Educación, Madrid, 301, pág.96

15 El objetivo de este programa aprobado el 18 de diciembre de 1989, es el de "fomentar la innovación en el campo de la formación profesional básica y permanente, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos actuales y futuros, y sus repercusiones sobre el empleo, el trabajo, y las cualificaciones y aptitudes necesarias para hacerles frente". Por otra parte, en 1990 se decidió "crear un programa de acción para el desarrollo de la formación continuada en la CE...que permita a toda persona reciclarse, perfeccionarse y adquirir nuevos conocimientos". Este programa se denomina FORCE.

16 Previamente, por decisiones de la Comisión Europea, del Consejo y de los Ministros de Educación, en 1985 y en 1987, se puso en marcha el programa IRIS, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos, y el fomento de la formación profesional de la mujer por medio de proyectos innovadores y a través de visitas de estudio. También cabe mencionar el programa HELIOS, orientado a la igualdad de oportunidades de los minusválidos. Este programa se decidió en 18 de abril de 1988.

17 Es de destacar que en 1984 se dispuso un programa de intercambio de jóvenes trabajadores, destinado a transmitir formación y experiencia laboral.

18 Es importante tener en cuenta que en 1990 se decidió implementar el programa TEMPUS, cuya finalidad es "estimular la movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios con los países del Este, para que éstos se adapten a las nuevas estructuras que requiere su sistema político y económico recién estrenado. Este programa forma parte de la ayuda global destinada por la CE a la reestructuración económica de los países de Europa Central y Oriental". Precisamente una de las preguntas centrales es ¿qué pasará con la "Gran Europa" cuando se incorporen los países del Este?".

19 Relacionado con este último tema, en 1976, se había puesto en vigencia el programa ARION, destinado a promover el intercambio de visitas de estudio entre personal docente de la Comunidad para especialistas en educación. Por otra parte, en 1987 se decidió implementar un programa relacionado con el mejoramiento de la formación del profesorado.

20 "El concepto de europeización tiene mayor alcance que la idea de un mercado de trabajo integrado y abarca más de unas meras expectativas de incrementar la movilidad de las personas cualificadas en el interior de la CE...la europeización significa el desarrollo de una nueva consciencia que trasciende la identidad nacional, un espíritu que ya no considera a las otras culturas y lenguas como obstáculos, sino como elementos enriquecedores del escenario europeo, que aporta, además, nuevas oportunidades para los individuos y para el progreso social". ECKSTEIN, M. y NOAH, H., op.cit., pág.97. Por otra parte, el Consejo de Europa, por el ingreso de países de Europa central y oriental, lanzó tres proyectos educativos para facilitar la integración: uno referido al aprendizaje de las lenguas en el marco de una Europa plurilingüística y pluricultural (1989-1995), otro relativo a la educación de adultos (1988-1993), y el tercero sobre la introducción de la dimensión europea en la enseñanza secundaria (1991-1995).

21 José Fernández, asesor del Ministerio de Educación del Reino de España (1983-1989) y Director de la Unidad Europea de la Red EURYDICE en Bruselas (1990-1992), bautizó este periodo de la educación comunitaria de "cultura de la cooperación". FERNANDEZ, J.A., (1993) "Europa: la hora de la educación y de la cultura", Cuadernos de Pedagogía, Barcelona, 211, pág.12

22 Sobre el caso de la dimensión europea de la educación, tanto los diferentes sistemas educativos como las instituciones comunitarias, deberán concentrar sus políticas y sus esfuerzos en determinados campos de la actividad educacional. Para esto en el citado artículo se establece la necesidad de intensificar la cooperación con el Consejo de Europa. Pero hay tres temas prioritarios que merecen ser tenidos en cuenta, porque seguramente serán motivo de proyectos de normas comunitarias: a) La calidad de la educación; b) La ciudadanía y la pluriculturalidad; c) La educación para la movilidad y para el desarrollo local.

23 "Por una parte, hay que dejar bien claro que la propia cooperación puede y debe ser mejorada. Si ya

lo ha sido en el nivel de la toma de decisiones, debe serlo también en el de su aplicación...Por otra parte, pensamos que la mera cooperación tendría que ser sólo un paso necesario para llegar a acuerdos mucho más importantes sobre la educación en nuestros países, para llegar a definir, como en otros ámbitos de la construcción europea, una Política Educativa Común..." RODRIGUEZ, V., op.cit., págs.21-22

24 "La nueva Europa no está condenada a ser la suma imperfecta de las patrias, de los pueblos, de las regiones. Europa puede ser, como de manera limitada lo fue en la Edad Media y en el Renacimiento, una tupida red de caminos, de relaciones, de circuitos, de proyectos y programas conjuntos, que conectan entre sí lo diverso, para que la diversidad siga siendo la riqueza y el atractivo de Europa". FERNANDEZ, J., op.cit., págs.12-13

25 Por otra parte hay que tener en cuenta que en el proceso histórico Comunidad-Unión europeas, primero hubo una gran diferencia entre los Estados miembros originarios (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Italia y Luxemburgo), y luego entre los sistemas educativos de los países que se fueron incorporando al esquema de integración (en 1973, Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; y por último, Austria, Finlandia y Suecia), como así también de éstos con respecto a la educación de la Europa de los seis.

26 Estas situaciones adquieren una escala mayor cuando los Estados miembros son Estados federales. En estos casos los problemas de interpretación o de implementación, pero sobre todo de aceptación, son entre el gobierno central y los gobiernos estatales o locales.

27 JUNOY, G., op.cit., pág.113. Este rol para la educación también fue una de las primeras intenciones del Consejo de Europa: "La cooperación en educación es un vector fundamental para una Europa democrática y pluralista". Lo hizo explícito, parcialmente, en el Convenio Cultural Europeo firmado en París el 19 de diciembre de 1954. Luego, más concretamente, en el "Programa de Trabajo Intergubernamental a mediano plazo, 1976-1980". Es importante señalar que para varios países de Europa Central y Oriental, la adhesión al Convenio Cultural Europeo es el primer paso hacia la integración europea. OGAY, T. (1992) De l'éducation des enfants de migrants à l'éducation interculturelle. Les activités des organisations internationales: Conseil de l'Europe, Communauté Européenne, OCDE, UNESCO. Berne: Office Federal de l'Education et de la Science, pág.11

28 Esto ha sido motivo del auge de la educación intercultural en toda Europa. En este sentido es posible citar las experiencias educativas realizadas en la segunda mitad de la década de los años ochenta por el Consejo de Europa. CONSEIL DE L'EUROPE (1990) Evaluation pédagogique finale des programmes d'expériences d'éducation interculturelle de 1986 à 1991. Strasbourg. También merece ser mencionada una publicación suiza que detalla la labor realizada por el Consejo de Europa y la CE, como así también la llevada a cabo por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la UNESCO. OGAY, T., op.cit., págs.9-46. Desde el punto de vista de la antropología de la educación hay diferentes modelos de educación multicultural. Estos modelos forman parte de un debate intenso a propósito de la presencia, en un mismo escenario, de grupos étnicos diferenciados, por razones diversas, y que tanto tienen que ver con la discriminación, en la escuela europea, por la diferencia cultural. GARCIA CASTAÑO, F.J. y otros (1997) "La educación multicultural y el concepto de cultura", Revista Iberoamericana de Educación, 13, págs.223-224

29 Uno de los comentarios al respecto es que "el carácter cultural que congrega a los pueblos del área facilita emprender conjuntamente el camino de la integración en un tiempo en el que el mercado laboral

y las relaciones económicas tienen cada vez más una formulación transnacional. Dichas relaciones están caracterizadas en el momento presente por una gran dependencia y creciente vulnerabilidad frente a países o comunidades de naciones más desarrolladas". MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1992) La cooperación iberoamericana en el campo de la educación. Bs.As., pág.44.

30 Por lo resuelto en Brasilia el Consejo del Mercosur decidió crear la "Reunión de Ministros de Educación" (Resolución 07/92), cuya función es proponer a este Consejo, a través del Grupo Mercado Común, "medidas buscando la coordinación de políticas educacionales entre los Estados Partes". Es interesante señalar que la oficialización de la "Reunión de Ministros de Educación" se hizo con la consigna de la "formación integral de los recursos humanos mediante la elevación de los niveles de la educación que es un factor esencial para fortalecer el proceso de integración".

31 A título de referencia es posible citar: GIMENO SACRISTAN, J. (1992) "Reformas educativas. Utopía, retórica y práctica", Cuadernos de Pedagogía, 209, pp.62-68. LAUDER, H. (1991) "Education, Democracy and Economy, British Journal of Sociology of Education, 12:4, pp.256-276.

32 El Plan Trienal fue aprobado en la Reunión de Ministros de Educación realizada en Buenos Aires el 1 de junio de 1992 y por el Consejo del Mercosur (Decisión 07/92-Resolución 015/92).

33 El Plan Trienal es un conjunto de programas y subprogramas, cada uno con su objetivo, líneas de trabajo y actividades. El programa "Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración" tiene dos subprogramas: a) "Información y reflexión sobre el proceso de integración del Mercosur"; b) "Aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur". El programa "Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo" se divide en cuatro: a) "Educación básica y media"; b) "Formación técnico-profesional"; c) "Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel"; d) "Investigaciones y postgrado". Por último, el programa "Compatibilización y armonización de los sistemas educativos" tiene un subprograma de "Armonización académica, jurídica y administrativa", y otro de "Sistema de información". MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1992), Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur. Bs.As., pág.11 y sgtes.

34 En Montevideo, en diciembre de 1993, se aprobó "la metodología sobre reconocimiento de certificaciones, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico y sus denominaciones equivalentes".

35 Esto se dio tanto en Brasilia, en noviembre de 1992, como en Montevideo, a través de propuestas de inclusión en las currículas de contenidos vinculados al proceso de integración, y mediante la producción de materiales didácticos que revelen la importancia del Mercosur.

36 El sistema educativo paraguayo, con algunos inconvenientes, comenzó la reforma en 1992, cosa que hizo la Argentina a partir de la puesta en vigencia de la Ley 24.195 de 1993, denominada Ley Federal de Educación, luego de un prolongado y complicado debate político. Por su parte, el sistema educativo uruguayo se rige por la Ley 15.739 de 1985. A partir de 1989 se realizaron algunos ajustes y reformas muy puntuales, como por ejemplo en la enseñanza técnica. En cambio, el sistema educativo brasileño se basa en la Constitución de 1988 que determina, detalladamente, los principios y las estructuras del sistema. Pero recién hacia fines de 1996 se aprobó la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional que tendió a transformar el sistema educativo en su totalidad. Sin duda alguna este instrumento jurídico estaba vinculado a la ola de las reformas educativas. Como anticipo crítico de lo

que iba a ser la ley de 1996: PADUA COELHO, M. y DONATONI, A. (1995) "A educação brasileira na conjuntura nacional", Educação e filosofia, Uberlândia, 9:17, pp.259-263. Una de las justificaciones a esta ley fue dada por el gobierno de Fernando Cardoso que, al relacionar el objetivo de fortalecer la educación básica con la modernización, expresara: "La prioridad de la educación exige una evolución en la concepción del proyecto de modernidad brasileiro, exige que toda la sociedad asuma la posición de que ser moderno es ser educado...decimos a todo el Brasil que la educación de nuestro pueblo es el objetivo central de toda la sociedad". SETUBAL, M.A. (1996) "Escuela: espacio de encuentro entre políticas nacionales y políticas locales", Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, 24, pág.112. Otra justificación a la pieza legal de 1996 es que "los desafíos de una mayor integración del país en la economía globalizada parecen finalmente haber sensibilizado a las autoridades públicas y a los diversos segmentos sociales hacia la necesidad de cambios profundos en el campo educativo". OTTONI DE CASTRO, M. (1998) "Encuentro y desencuentro de la educación brasileña", Revista de Educación, Madrid, 316, pág.43.

37 Esta intención se planteó a partir de la reunión de Ministros de Educación, de Brasilia, del 27 de noviembre de 1992.

38 Para la confección de este Protocolo fue clave la labor desarrollada por el Comité Coordinador Regional, el cual -por otra parte- trabajó y trabaja apoyado por distintas comisiones técnicas.

39 MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1994) Avances en el proceso de integración del Sector Educación del Mercosur: memoria trienal Bs.As. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION-OEA (1994) Programa Nacional para la integración educativa en el Mercosur. Bs.As.

40 Francisco Piñón, ex Director Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Educación y ex miembro del Comité Coordinador Regional de Educación del Mercosur, dice: "El Mercosur es la primera experiencia de integración regional que, al momento de entrar en vigor, cuenta con el sector educativo en funcionamiento. Cabe recordar que en la Unión Europea, el tema educativo se comenzó a tratar veinte años después del Tratado de Roma. Asimismo, el NAFTA, emprendimiento integrado por Estados Unidos, Canadá y México, no contempla hasta el presente, el área educativa". PIÑÓN, F. (1997) "Educación y procesos de integración: el caso del Mercosur", en Varios Autores, Mercosur. La dimensión cultural de la integración. Bs.As.: Ciccus, pág.187. Este trabajo de Piñón es una actualización del citado más arriba "Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur".

41 Esto fue explicitado en la "Declaración de Buenos Aires" dada por la V Conferencia Iberoamericana de Educación, de setiembre de 1995, la cual se inspiró, entre otros documentos y reuniones, en la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, celebrada en 1990, en el Informe de la CEPAL (citado más arriba), y en la Cumbre Social de Copenhague, de marzo de 1995.

42 El primero de estos protocolos se firmó en la reunión de Ministros de Educación, de Asunción, del 28 de julio de 1995. Este protocolo tiene detalles importantes para su inmediata aplicación en cada uno de los diferentes sistemas educativos. Consta de anexos relativos a tablas de equivalencia, módulos informativos complementarios, reconocimiento de estudios realizados en forma incompleta, y de las condiciones del traslado. También en Asunción se aprobó el protocolo sobre la Prosecución de Estudios de Post-Grados en las Universidades de los Países Miembros, pero el mismo se firmó en la reunión de Ministros de Educación, de Montevideo, del 30 de noviembre de 1995. Por otra parte, en esta reunión, se

aprobó y se firmó el tercero de los protocolos mencionados, referido a la formación de recursos humanos a nivel de post-grado.

43 En este sentido se citan como claves las conclusiones del Seminario "Políticas y Estrategias para el Sector Educativo del Mercosur", realizado en San Rafael (Mendoza), en diciembre de 1995.

44 En esta reunión participó Chile, como Estado asociado al Mercosur, por el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 del 25 de junio de 1996.

45 En la XII Reunión de Ministros de Educación, llevada a cabo en Asunción, el 11 de junio de 1997, se aprobó el Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur.

46 También en Montevideo, el 1 de diciembre de 1997, se realizó la XIII Reunión de Ministros de Educación. En esta reunión se aprobó el anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur. Además se aprobó la Recomendación de Criterios Generales para la Acreditación de Programas de Postgrado en los Países del Mercosur. Pero la nota más importante de esta XIII Reunión de Ministros de Educación, fue el reflatamiento de la función que cumple la educación en el proceso de integración como factor estratégico, según lo expuesto en el citado encuentro de Montevideo. Cabe mencionar que en esta reunión se le encomendó al Comité Coordinador Regional que realizara gestiones con la Organización Internacional de Migraciones (OIM), con el fin de relacionar el sector educativo del Mercosur con la problemática migratoria. De este modo se daba por comenzado un anhelo planteado en reuniones anteriores como era la interconexión de la educación con otras áreas temáticas o dimensiones del Mercosur.

47 Oficialmente, a través del Plan Trienal 1998-2000 del Sector Educativo del Mercosur, aprobado en la XIV reunión de Ministros de Educación, realizada en Buenos Aires, el 19 de junio de 1998, se lo denominó "Desarrollo de la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración". Esta prioridad abarca distintas líneas programáticas, entre otras: promoción de la movilidad de estudiantes y profesores; fomento del aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur; introducción de la perspectiva regional en la formación de docentes y de los administradores educativos; implementación de programas que privilegien la perspectiva regional en el aprendizaje de la historia y la geografía; realización de programas de formación de valores, que fomenten la convivencia democrática en el marco de la integración regional.

48 En el Plan Trienal 1998-2000 se ejemplifica, entre otros, con que "se intensificará la movilidad de la fuerza laboral, traspasando fronteras, buscando empleo en zonas de mayor actividad económica o polos de desarrollo industrial, lo que demandará a la educación la formación de una conciencia de integración y la posesión de nuevos hábitos, actitudes y competencias laborales generales".

49 En la XIV reunión de Ministros de Educación se reconoció que era conveniente mejorar los protocolos firmados en el sector educacional del Mercosur a través de la adopción de medidas complementarias, sobre todo para una adecuada implementación de los mismos. Por otra parte, en esta reunión se aprobó el Memorándum 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. Cabe señalar, además, que en esta reunión participó Bolivia, como Estado

asociado al Mercosur, por el Acuerdo de Complementación Económica N°36 del 17 de diciembre de 1996.

50 En términos de cooperación internacional, las universidades de los cuatro países del Mercosur han obtenido respuestas positivas. De todos modos, de acuerdo a un determinado punto de vista, la integración más difícil de llevar a cabo es la formación académica de recursos humanos, no sólo por razones burocráticas, sino también por los sistemas de defensa, competencias e incumbencias profesionales, que tienen que ver con el mercado de trabajo. Esto, en gran medida, ha impedido una mayor interacción a nivel regional, a pesar de que existe el convencimiento de que como el conocimiento es universal, las barreras burocráticas impuestas por los Estados, en cuanto a diplomas y ejercicio de las profesiones, seguramente será superado. ECKERT, C. y otras (1997) "Cooperação universitária no Mercosul", Universitas 2000, Caracas, 21:3-4, págs.150-151. Teóricamente se sostiene que la tarea importante de las Universidades con respecto a los procesos de integración es la de "crear una 'conciencia integracionista' en nuestras sociedades, ligada a una 'cultura integracionista'...se trata de la difusión de una auténtica 'convicción integracionista', que debe ser el resultado de los análisis e investigaciones interdisciplinarias que sobre el particular emprendan nuestras Universidades". TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (1995) "Las universidades en el proceso de integración de América Latina", Universitas 2000, Caracas, 19:1, pág.90.