

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

---

La educación como derecho en el Sector Educativo del MERCOSUR: un  
análisis de las políticas destinadas a la educación básica (2003-2013)

---

AUTORA: Lic. María Fernanda Florez

TUTORAS: Dra. Fernanda Saforcada

Dra. Daniela Perrotta

FEBRERO 2016

## **Resumen**

Las primeras décadas del nuevo milenio encuentra a América Latina en una situación particular en la que conviven gobiernos cuyos proyectos políticos se mantienen alineados al recetario neoliberal, con otros de corte progresista que asumen la necesidad de revertir la enorme deuda social imperante en la región, mediante políticas de inclusión destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad. En este contexto el MERCOSUR transita una etapa de revitalización en la que los Estados Parte que lo componen producen importantes avances en los sistemas educativos nacionales, y el Sector Educativo del bloque se dinamiza como espacio de concertación de políticas educativas desde una perspectiva de derechos. Dadas estas circunstancias, me propongo abordar en este proyecto de investigación, las iniciativas en materia de política educativa del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) en relación con la garantía del derecho a la educación. El objetivo es observar avances y desafíos en el cumplimiento de este derecho en el (SEM) durante el período 2003-2013. A tal fin, y asumiendo el carácter dinámico y complejo que caracterizan a estos espacios, se indagará si los Estados Parte y el SEM generan las condiciones institucionales necesarias para concretar la definición de políticas relacionadas con la educación básica en el marco del actual proceso de integración del MERCOSUR.

Palabras clave: Estado – MERCOSUR - derecho a la educación – políticas educativas - integración regional

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	4
---------------------------	---

### **Primer Capítulo. La educación como derecho**

Introducción.....	11
1.1. Estado, ciudadanía y derechos.....	12
1.2. Derecho a la educación y educación pública en América Latina: una aproximación en perspectiva histórica.....	16
1.2.1. El derecho a la educación en los compromisos internacionales.....	28
1.2.2. El derecho a la educación en los compromisos regionales.....	32
1.3. Inclusión y derecho a la educación en la región: debates y tensiones en el escenario actual.....	40
1.3.1. La Agenda educativa post 2015.....	43

### **Segundo Capítulo. Integración y Educación en América Latina**

Introducción.....	53
2.1. Aproximaciones teóricas para el estudio de la integración regional.....	55
2.2. Experiencias integracionistas en América Latina.....	62
2.2.1. Institucionalización de la educación en los espacios de integración regional.....	72
2.2.2. Iniciativas educativas regionales no gubernamentales.....	83

### **Tercer Capítulo. El MERCOSUR y las políticas del sector educativo para la garantía del derecho a la educación**

Introducción.....	87
3.1. MERCOSUR: origen y trayectoria.....	88
3.1.1. El Sector Educativo del MERCOSUR.....	97
3.1.2. Estructura del SEM.....	101
3.2. El derecho a la educación en la normativa vigente de los Estados Parte del MERCOSUR.....	113

3.3. Políticas nacionales de los Estados Parte destinadas a la educación básica desde la perspectiva de derechos.....	119
3.4. El SEM y la concertación de políticas. La Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica.....	123
3.4.1. Acciones, programas y proyectos destinados a la educación básica.....	124
3.4.2. Las agendas de trabajo de las reuniones de la CRC-EB.....	128
<b>Reflexiones Finales.....</b>	<b>139</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>149</b>
<b>Siglas.....</b>	<b>162</b>

## **Introducción**

Con el nuevo siglo se observa en América Latina la emergencia de un periodo histórico caracterizado por la diversidad de proyectos políticos. Conviven en la región gobiernos que sostienen las orientaciones políticas hegemónicas durante el último cuarto del siglo XX, es decir, neoliberales, con gobiernos que buscan desarrollar proyectos políticos contrapuestos, identificados como gobiernos progresistas o postneoliberales. El período comprendido entre los años 2003-2013 definió un espacio temporal en el que un conjunto de gobiernos progresistas de América Latina –especialmente en Sudamérica–, desarrollaron políticas destinadas a paliar la grave situación económica, política y social heredada de la etapa neoliberal. Dando inicio a un proceso en el que estos gobiernos priorizaron la inclusión de los sectores sociales marginalizados y vulnerables mediante el desarrollo de políticas destinadas a restituir y ampliar derechos fundamentales. En concordancia con estas nuevas orientaciones, el proyecto regional existente –el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) – reconoció a partir de sus programas la necesidad de otorgar un nuevo giro a las políticas del bloque desde un enfoque continental del desarrollo, incorporando las dimensiones políticas y sociales de la integración.

La agenda de educación no fue ajena a estos procesos, ya que la mayoría de los gobiernos de los Estados Parte, definieron a partir de entonces, nuevas orientaciones de política educativa tendientes a resolver algunos de los problemas más urgentes resultantes de las reformas de la década de los años noventa, como el desfinanciamiento de los sistemas, la situación docente, la fragmentación, y a desarrollar nuevas iniciativas cuyo fin era la inclusión. Asimismo, el derecho a la educación recobró protagonismo tanto en las nuevas leyes sancionadas como en los diversos planes y programas que se impulsaron. Junto con estas reorientaciones, se reposicionó el Estado en un lugar principal en materia educativa y como garante del derecho a la educación. Consecuentemente se produjo un notable proceso de expansión tanto de la matrícula como de los años de obligatoriedad escolar en la educación básica. Sin embargo, así como se fortaleció el sentido de la educación como derecho, éste se desarrolló en condiciones educativas signadas por la desigualdad. Por su parte, el Sector Educativo del

MEROCSUR (SEM), también se dinamizó como espacio para la concertación de políticas educativas actualizando miradas, propósitos y acciones desde una perspectiva de derechos.

El tema de esta investigación se enmarcó en los estudios de la integración regional y de la política educativa. Tuvo por objetivo analizar las iniciativas de política orientadas a la garantía del derecho a la educación que fueron concertadas en el proceso de integración regional del MERCOSUR, así como reconstruir sus relaciones con las políticas nacionales impulsadas por los gobiernos de los Estados Parte en el período 2003-2013, desde la perspectiva del derecho a la educación.

En el marco de la revitalización del MERCOSUR en el nuevo milenio –y en línea con los gobiernos progresistas en los Estados Parte– el SEM se ha reorientado como un espacio para la concertación de políticas educativas para garantizar el derecho a la educación. La tesis que sostuvo el presente trabajo es que, pese a los avances alcanzados, existió un desacople entre la definición de políticas y su concreción para consolidar el derecho a la educación en el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR.

Esta tesis se afirmó en la consideración de Oszlak (2007) sobre los distintos posicionamientos e interacciones de los actores (estatales y no estatales) que intervienen en el surgimiento, desarrollo y resolución de una cuestión. En este sentido, dado el carácter dinámico y complejo que caracterizan a estos espacios, nos interesó indagar si los Estados Parte y el SEM generaron las condiciones institucionales necesarias para concretar la definición de políticas relacionadas con la educación básica y consolidar el derecho a la educación en el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR.

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, en este trabajo abordé en un primer momento, los sentidos y alcances del derecho a la educación en perspectiva histórica, y el significado que adquiere en Tratados Internacionales y Regionales. En un segundo momento, recorrí las principales experiencias integracionistas de la región y las formas que adquiere, en el marco de estos procesos, la institucionalización de la educación. En un tercer apartado, exploré las capacidades del SEM para generar políticas educativas destinadas a la educación básica, su

incidencia en la definición de políticas en los Estados Parte y en los sistemas educativos nacionales. Complementariamente, se identificaron las principales políticas nacionales impulsadas para garantizar el derecho a la educación en el período estudiado, así como las acciones y respuestas estatales para avanzar en políticas de inclusión educativa como la universalización y la obligatoriedad de la educación básica.

Los estudios sobre la política educativa en el ámbito del MERCOSUR aún no han transitado en profundidad ciertos aspectos que refieren a la implementación de políticas educativas del bloque y de los gobiernos nacionales en torno a la educación como derecho en las políticas regionales dirigidas a la educación básica durante la última década.

Perrotta (2011) reconstruye el estado del arte de los estudios que se han dedicado a indagar el Sector Educativo del MERCOSUR. Estos primeros autores fueron Pedro Krotsch y Marilia Costa Morosini. A ellos se han ido sumando (a medida que el SEM daba sus primeros pasos) otros autores como Ana Cambours de Domini, Inés González, entre otros. La última compilación de los sistemas educativos de los cuatro Estados Parte estuvo a cargo de la Red RIAIPE (varios autores, 2013).

No obstante, la mayor parte de los estudios sobre la educación en el MERCOSUR se ha centrado en las políticas para la educación superior –y, principalmente, la acreditación regional de títulos (Perrotta, 2011; 2013). Norberto Fernández Lamarra (2004-2010), Javier Hermo (2006) y Facundo Solanas (2009) se destacan entre los autores argentinos.

Asimismo, se han realizado estudios que se centraron fundamentalmente en la emergencia del sector educativo del MERCOSUR (1991) y su institucionalización temprana: estructura organizacional, funcionamiento, planes estratégicos (Perrotta y Vazquez, 2010; Perrotta, 2011 y 2013; Identidad Mercosur, 2011, 2013)

Por otra parte, existen estudios realizados por el propio SEM, que buscan sistematizar información de los sistemas educativos de los países del bloque, tales como la Serie de Indicadores Educativos (1996-2009), Mercosul (2005 y 2008). Finalmente, la publicación del Instituto Social del Mercosur (2012) se destaca por realizar una reflexión conceptual acerca de la importancia de la cuestión social en los procesos de integración en el reciente escenario latinoamericano.

A partir de lo expuesto, se desprende que existe una zona de vacancia en los estudios que indagan la relación entre la definición de políticas y su concreción para consolidar la integración regional en materia de educación básica en lo referido a derecho a la educación. Por este motivo, esta tesis constituyó un aporte a partir de la sistematización y reflexión en torno a la consecución del derecho a la educación desde un marco regional de formulación, decisión e implementación de políticas públicas.

Para abordar el papel del Estado y las respuestas estatales, basé este trabajo de investigación en diversos estudios realizados en relación con el surgimiento y la consolidación del Estado Nación, la conformación de los Estados latinoamericanos y la emergencia de un conjunto de instituciones que resultarán estratégicas, entre ellas la escuela, para la constitución moderna de las sociedades nacionales (Oszlak, 1980, 2007, O'Donnell, 1976), por cuanto se concibe como un aspecto constitutivo del proceso de construcción social.

En el mismo sentido, Oszlak (2007) sostiene que más allá de la heterogeneidad de los procesos de conformación de los Estados nacionales en América latina, se pueden distinguir rasgos comunes: un desarrollo económico desigual y la recurrente interrupción militar en su funcionamiento. Para el autor, los Estados latinoamericanos surgieron en sociedades aún coloniales, en territorios despoblados. De modo que las nuevas agendas de los estados latinoamericanos se conformaron en torno a dos procesos a) la expropiación de funciones que antes ejercían la iglesia, instituciones subnacionales, asociaciones civiles, y b) la emergencia de nuevos roles y funciones producto del extraordinario despliegue de recursos para alcanzar un funcionamiento moderno del estado y sus instituciones. Por otra parte, resultaron de interés los trabajos de Gruner (2010) y de Ansaldi, Giordano y Soler (2008), quienes desarrollan la relación entre democracia y revolución en los procesos independentistas latinoamericanos. Vázquez, Damoni y Flores (2012), para abordar los proyectos políticos que se configuraron en el proceso postindependentista. Para los análisis acerca del carácter contradictorio del Estado nación y las particularidades que asume con la globalización (Hirsch, 1997), tomé en cuenta los análisis de Thwaites Rey (2005-2010), Brown, Thwaites Rey (2004) referidos al lugar del Estado para garantizar la acumulación y reproducción del capital mediante el disciplinamiento de las clases subalternas, y legitimar su dominación para hacerla estable, mediante la movilización de recursos con el objeto de obtener cierto grado de consenso con los subordinados.

La investigación estuvo orientada a conocer las principales políticas implementadas por el Sector Educativo del MERCOSUR, en el período 2003-2013<sup>1</sup>. El SEM se constituyó en el año 1991, a instancia de los ministros de educación de la región, como ámbito de concertación de políticas educativas, en el que se desarrollaron de manera sostenida una variedad de acciones. A lo largo de su existencia como sector del MERCOSUR avanzó en institucionalidad y actualmente su estructura de funcionamiento se organiza en torno a cuatro áreas de acción: educación básica, educación tecnológica, educación superior y formación docente. La autoridad máxima es la Reunión de Ministros (REM), asistida por el Comité Coordinador Regional (CCR), asesorado por Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas: Educación Básica, Superior, Tecnológica. Asimismo, el SEM cuenta con grupos gestores de proyectos y con el Sistema de Información y Comunicación.

Por considerarse un área de vacancia, se asumió un enfoque exploratorio y analítico para la recolección y análisis de datos que contribuyeron a la comprensión del tema de investigación.

Supuso un diseño de investigación flexible que posibilitó aspectos no planificados o previstos en el proceso de investigación, en el marco de un esquema que prevé propósitos y acciones.

La perspectiva de la investigación se vinculó a la metodología de tipo cualitativa utilizada en las ciencias sociales, porque posibilita a través del relevamiento, la clasificación y el análisis crítico de las fuentes examinadas, realizar descripciones detalladas y en profundidad de la normativa, políticas, planes y programas regionales y nacionales abordados en el estudio. Tomando la idea de Sampieri (2003), la investigación cualitativa otorgó profundidad a los datos, a la interpretación y a la contextualización del ambiente o entorno.

El campo de investigación estuvo constituido por la normativa internacional y regional en materia de garantía del derecho a la educación, las políticas nacionales destinadas a la educación básica en perspectiva de derecho y los planes, programas y proyectos del Sector

---

<sup>1</sup> La periodización del tema de investigación: (2003-2013) se fundamenta en la decisión tomada por los presidentes de Argentina y Brasil, - Néstor Kirchner y Lula Da Silva - en el año 2003, quienes firman el Consenso de Buenos Aires; documento que constituyó un punto de inflexión en la dinámica del Mercosur debido a que planteaba la necesidad de una nueva agenda para la región con eje en la consolidación democrática, el combate a la pobreza, la exclusión, el desempleo, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades. Asimismo y a lo largo de la década el SEM y los países desarrollarán sus agendas en torno a generar condiciones e iniciativas que garanticen el derecho a la educación.

Educativo del MERCOSUR, en particular, la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica.

La metodología de trabajo incluyó el análisis de diferentes fuentes documentales: instrumentos normativos Internacionales y Regionales, leyes de educación vigentes de los cuatro Estados Parte, planes estratégicos, documentos, decisiones del SEM, información estadística publicada por IPE, UNESCO, SITEAL, CEPAL-UNICEF, políticas, planes y programas educativos nacionales. Asimismo, se relevaron las actas de Reuniones de Ministros (REM), de las celebradas por el Comité Coordinador Regional (CCR), de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica (CRC-EB) y de los grupos de trabajo que la conforman.

La revisión y actualización de la bibliografía se ha realizado de manera constante durante el proceso de la investigación, tanto en el plano regional como nacional. Sobre este punto se destaca la falta de actualización de información referida a la educación básica en el Portal electrónico del SEM y la dispar información disponible en los sitios web de los ministerios de educación de los Estados Parte.

El trabajo se organizó en cuatro capítulos, cada uno de ellos abordó una dimensión necesaria para el desarrollo del estudio. En el primero, analicé la evolución histórica de la educación desde una perspectiva de derechos como expresión de un contexto social y político determinado. Reconstruí los sentidos y alcances adquiridos, los distintos posicionamientos por parte del Estado y otros actores desde el periodo de configuración de los Estados latinoamericanos hasta la actualidad. En particular, focalicé las tensiones existentes en cuanto a logros, deudas y desafíos en perspectiva regional. En el segundo capítulo, realicé un recorrido por las principales experiencias integracionistas en América Latina en perspectiva histórica, concibiéndolas como parte del conjunto de políticas públicas que definen los Estados para sus proyectos políticos. Para ello, examiné las principales conceptualizaciones en torno a las teorías de la integración para la comprensión de las lógicas de funcionamiento de los principales momentos de la integración regional. Sobre esta base, analicé el lugar que ha ocupado la educación, el grado de institucionalidad alcanzada y las acciones desarrolladas en el marco de estas iniciativas. En el capítulo tercero, abordé el tema central de la tesis, el MERCOSUR y las políticas del Sector educativo para la garantía del derecho a la educación.

Con tal propósito, en primer término describí el origen, la trayectoria y las etapas que ha transitado el bloque en sus más de veinte años de existencia. Luego, por un lado, analicé en profundidad el Sector Educativo del bloque en cuanto a su emergencia, estructura de funcionamiento, planes de acción estratégicos, planes, proyectos y programas destinados a la educación básica y a la garantía del derecho a la educación; por el otro, el funcionamiento y las acciones desarrolladas por la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica (CRC-EB). Asimismo, identifiqué las principales políticas educativas impulsadas por los Estados Parte, el grado de correlación con las encaminadas por el SEM, y los alcances y desafíos para superar la desigualdad aún existente en el ejercicio del derecho a la educación. Finalicé el estudio con algunas reflexiones producto de la investigación, en las que incorporé el interrogante acerca del futuro próximo del MERCOSUR y su Sector Educativo ante el cambio de orientación política que ha comenzado a configurarse en la región en el momento en el que se concluye este estudio.

### La educación como derecho

#### Introducción

Como todo concepto, la educación y la educación como derecho, son expresiones de un contexto social y político determinado históricamente. Por lo tanto es preciso reconstruir los diferentes cambios de sentido asumidos a lo largo del periodo estudiado porque dan cuenta de los posicionamientos e interacciones de los distintos actores (estatales y no estatales) que intervienen en el surgimiento, desarrollo y resolución de una cuestión, que como sostiene Oszlak (2007) la sociedad y el Estado asumen importantes para la reproducción del orden social. Presupone también el carácter no lineal de estos procesos no exentos de conflictos y tensiones. Para el autor, cada experiencia nacional implica la existencia de un Estado que responde a la necesidad de resolver un conjunto de cuestiones y demandas planteadas en el proceso de construcción de organización social. En efecto,

“... el papel del Estado es el resultado del involucramiento de las instituciones que van surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones socialmente problematizadas, exista o no consenso en que sea el Estado nacional quien deba resolverlas”. (Oszlak 2007: 4).

Así, en los diferentes momentos del proceso de consolidación de los Estados latinoamericanos, la educación ha ocupado un lugar destacado en la agenda estatal. Como señala Puelles Benitez (1993), sin la intervención del Estado no hubiera sido posible avanzar en la universalización, obligatoriedad y ampliación de los sistemas educativos.

Hoy es unánime la consideración de la educación como factor clave para el desarrollo individual y social. Es un derecho humano fundamental porque habilita el acceso a otros derechos. En su calidad de derecho universal, ha sido reconocido a lo largo del tiempo en destacados tratados, acuerdos, pactos internacionales y regionales, razón por la cual los Estados asumen el compromiso de incorporarlo a los marcos jurídicos nacionales. Por consiguiente, los compromete a cumplir con una serie de obligaciones que debieran reflejarse

no sólo en los marcos jurídicos, sino también en políticas y estrategias educativas para hacer efectiva la universalización del derecho a la educación dando prioridad a quienes aún no acceden a una educación básica de calidad.

Sin embargo, así como en las sociedades contemporáneas el reconocimiento de derechos fundamentales es mayormente apreciable en el discurso estatal y en sus organizaciones mediante políticas, planes, programas y acciones de gobiernos, cierto es también que asistimos a diario a la sistemática violación o negación de muchos de ellos: guerras, hambrunas, persecuciones, desaparición de estudiantes<sup>2</sup> dan cuenta de una realidad dramática y lejana del ejercicio pleno de la ciudadanía para buena parte de la población del mundo. La educación como derecho tampoco escapa a esta realidad: en la actualidad, es una prescripción fácilmente reconocible en instrumentos normativos y políticas, pero aún una deuda en condiciones de igualdad para avanzar en la construcción de sociedades más justas.

### **1.1. Estado, ciudadanía y derechos**

El significado que adquiere el sujeto como portador de derechos es propio de la condición moderna que surge en Europa entre los siglos XV y XVIII. Los principios modernos, plasmados en sus instituciones, planteaban la igualdad ante la ley. Así, la Asamblea Nacional francesa, en sus sesiones del 20 al 26 de agosto de 1789, promulgaba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuya introducción sostiene:

"Los representantes del pueblo francés, que han formado una Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables: para que estando esta declaración continuamente presente en la mente de los miembros de la corporación social, puedan mostrarse siempre atentos a sus derechos y a sus deberes; para que los actos de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno, pudiendo ser confrontados en todo momento, para los fines de las instituciones políticas puedan ser más respetados; y también, para que las aspiraciones futuras de los

---

<sup>2</sup> En referencia al asesinato de seis jóvenes estudiantes normalistas de Ayotzinapa y la desaparición de 43 el día 26 de setiembre de 2014 en la ciudad de Iguala, Estado de Guerrero, México. Aún continúan desaparecidos.

ciudadanos, al ser dirigidas por principios sencillos e incontestables puedan tender siempre a mantener la Constitución y la felicidad general.”

Conforme a lo consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Sin embargo, este ideal proclamado por el liberalismo inspirado en la Ilustración, en los hechos sólo tuvo cumplimiento efectivo para los adultos, varones, blancos, con cierta solvencia económica. En efecto, Grüner (2010) sostiene que la modernidad capitalista no podría haberse consolidado sin la instrumentación de la esclavitud afroamericana en América Latina y el Caribe, como sistema constitutivo del proyecto económico mundial<sup>3</sup>.

Sobre esta base, podemos abordar los derechos de primera, segunda y tercera generación, conforme lo planteado por Vieira (1998). La autora sostiene que las declaraciones de derechos de las Revoluciones Norteamericana (1776) y Francesa (1789), recogieron la idea de derechos humanos (individuales) relacionados con los derechos civiles logrados en el siglo XVIII: derecho a la libertad, igualdad, propiedad, libre desplazamiento. La conquista de los derechos políticos (individuales pero ejercidos colectivamente) relacionados con la libertad de asociación, de reunión, de organización y participación política y sindical se alcanzará en el siglo XIX. El sufragio universal,<sup>4</sup> como parte del proceso gradual de extensión de

---

<sup>3</sup> "La esclavitud afroamericana en América Latina –y muy en particular en el área del Caribe y Las Antillas– ha cumplido un rol histórico fundamental en el *sistema-mundo* capitalista moderno, factor central para la emergencia de la “modernidad europea occidental”, en el sentido de lo que Marx ha dado en llamar en el capítulo XXIV de *El Capital* la acumulación originaria, pero también político cultural, ya que introdujo en la administración *colonial* la racionalización característica de los Estados Nacionales y su organización legal burocrática, y la construcción de una identidad cultural europea “en relación a un(os) Otro(s) radical(es), y en este caso particular a la *negritud africana*; esto incluye (como contracara negativa) la generación de la forma específicamente *moderna* del *racismo*, en tanto ideología justificadora orientada a “disolver” la contradicción entre la explotación de la fuerza de trabajo *esclava* y los ideales modernos de libertad individual” (Grüner, 2010: 33). La esclavitud se extendió hasta el Siglo XIX, si bien Haití fue el primer país del continente americano en abolirla (1804), Estados Unidos (1865), y último en el continente: Brasil en 1888. Y entrado el Siglo XX (1926), para que fuera abolida internacionalmente, año en que se celebró la Convención sobre la Esclavitud promovida por la Sociedad de las Naciones (antecesora de la ONU).

<sup>4</sup> En líneas generales en las principales democracias europeas el sufragio universal masculino y femenino se había alcanzado luego de la Primera Guerra Mundial, si bien en países como Francia, Italia Bélgica, Grecia, el voto femenino tuvo que esperar hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial. Cabe resaltar que en el caso de Suiza se alcanza recién en 1971, y en Portugal no fue un derecho pleno hasta 1974. En América Latina, el derecho al voto universal (masculino), puede encontrarse a fines del Siglo XIX, en algunos textos

ciudadanía, se incorporó a la tradición liberal, aunque de alcance universal y directo, así por ejemplo, sólo se consagró en Francia en 1848, y el voto femenino debió esperar hasta 1944. En Estados Unidos, el sufragio “universal” se consagró en 1830, pero sólo votaban los hombres blancos. Recién luego de la Guerra Civil (1861-1865), mediante enmienda constitucional, se consagra formalmente el derecho a voto de los hombres negros, pero de hecho, las trabas y discriminaciones persistieron hasta los años sesenta.

Los llamados derechos de segunda generación, conquistados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical, comprenden el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la jubilación, al seguro de desempleo, a huelga entre otros. Se produce una fuerte expansión de las políticas públicas en torno a la satisfacción de derechos sociales financiadas por el Estado caracterizado como “benefactor”, “providencia”, “social”. Para Svampa (2005), mediante la intervención estatal se desmercantiliza una parte de las relaciones sociales al tiempo que avanza en la constitución de una “solidaridad secundaria”, a través del gasto público social en favor de los sectores sociales más desprotegidos en la confrontación capital-trabajo<sup>5</sup>. La autora advierte, referenciándose en los trabajos desarrollados sobre marginalidad a fines de los años sesenta (Murmis, Marin y Nun, 1968, Quijano, 1998), que en “en América Latina el proceso de construcción de ciudadanía se encontró con límites estructurales”<sup>6</sup>. (Svampa, 2005:74) Por tal motivo el proceso de construcción de ciudadanía para la autora, se produjo de manera inacabada, con déficits estructurales y recurrentes interrupciones debido a los golpes militares y a un desarrollo económico desparejo (Oszlak, 2007).

Posteriormente, surgieron los llamados derechos de tercera generación, cuya titularidad son los grupos o colectivos humanos: pueblos, nación, etnias, la humanidad en su conjunto, el medio ambiente, entre otros (Vieira, 1998).

---

constituciones, pero con escasa relevancia en términos de participación efectivamente universal en los procesos electorales, la población analfabeta quedaba excluida de los procesos electivos, en el caso de Ecuador, Brasil, y Perú con altas tasas de analfabetismo recién se revierte esta discriminación entre los años setenta y ochenta.

<sup>5</sup> En América Latina, tocaría al estado populista-distribucionista, versión sin duda híbrida e incompleta del estado social, asumir la producción de la cohesión social, no sólo como proveedor de bienes y servicios, sino como agente de distribución de recursos sociales. (Svampa, 2005:74).

<sup>6</sup> Para Svampa, los individuos o grupos sociales se vieron obligados a desarrollar estrategias de sobrevivencia ante el déficit de integración por parte del Estado, o un mercado insuficientemente expandido.

Es importante advertir el carácter complejo que asume el Estado en el proceso de extensión: mientras que los derechos de la primera etapa –civiles y políticos- implican para su plena realización proteger a los ciudadanos de la potencial injerencia del Estado en cuanto a vulnerar las libertades individuales, como por ejemplo el derecho a la vida, a la libertad de expresión, de culto, de propiedad, de defensa en juicio, etcétera. Los llamados derechos de segunda generación - sociales - requieren una sólida presencia estatal para su realización.

En la relación derechos de ciudadanía- Estado, se despliega entonces un proceso con tensiones y dilemas. Con ostensibles desequilibrios, dados por una “hipertrofia del principio del mercado en detrimento del principio del Estado y de ambos en el principio de comunidad”<sup>7</sup>, de Sousa Santos (1998: 287). Según el autor, hay un Estado democrático para la parte civilizada del contrato social, y otro fascista para la parte salvaje de exclusión social. Ante esa situación la igualdad jurídica y política defendida por el liberalismo debe comprender lo económico y lo social. “La solidaridad debe ser practicada en relación con la diferencia y no sólo entre iguales”. (Vieira, 1998: 27).

Dadas estas características, se asume que un Estado democrático, entiende el litigio y el conflicto como constitutivo de su accionar público<sup>8</sup>. (Oszlak, 2007, Meny y Thoenig, 1992, Oszlak y O'Donnell, 1982, Vieira, 1998, Mouffé, 2007). La ampliación de derechos y la creación de nuevos, se produce en un escenario de participación y disputa en el que la ciudadanía activa, se constituye como sujeto creador de derechos que posibiliten la participación política, frente a la ciudadanía pasiva otorgada por el Estado. (Chauí, 1984, citada por Vieira, 1998).

De modo que el despliegue estatal frente a una cuestión comprende intereses y necesidades que se problematizan socialmente para procurar instituirlos en políticas de alcance universal y formalmente reconocidas.

---

<sup>7</sup> Para el autor, en la fase inicial de capitalismo liberal hay un predominio del mercado, una segunda fase bajo la forma del organizado del Estado- Providencia, de mayor equilibrio entre mercado y Estado, y una última de hegemonía y colonización del mercado sobre el Estado y la comunidad, bajo la forma del neoliberalismo.

<sup>8</sup> “Las cuestiones propiamente políticas siempre implican decisiones que requieren que optemos entre alternativas en conflicto” (Mouffé, 2007: 17).

Importantes cambios se producen en el nuevo siglo que obligan a los Estados nacionales a enfrentar dilemas y desafíos impuestos por sociedades crecientemente complejas y demandantes. Los gobiernos son interpelados cada vez más por múltiples actores con prácticas variadas de acción colectiva, cuyas reivindicaciones abarcan cuestiones específicas (etnia, género, ecología, migraciones) como generales. De modo que, tanto las iniciativas como las respuestas de las políticas estatales se despliegan en una dinámica que pone en juego: derechos, necesidades, intereses y valores, que se manifiestan dominantes en determinado momento. Esto supone destinar recursos y esfuerzos institucionales para responder a las demandas que requiere la sociedad, con especial atención en los sectores que necesitan mayor protección estatal (Martínez Nogueira, 2010).

## **1.2. Derecho a la educación y educación pública en América Latina: una aproximación en perspectiva histórica**

Como sostenemos, las políticas públicas son las respuestas que asume el Estado frente a una cuestión que concita su atención. Así, la educación como derecho para los sujetos en su condición de ciudadanos, su implicancia para los estados, los organismos regionales, manifiesta el carácter político de estos procesos, también, los alcances y desafíos para hacer efectivo un derecho internacionalmente reconocido, pero con limitaciones aún estructurales en los países de América Latina.

Corresponde destacar que el gradual reconocimiento y expansión de derechos humanos fundamentales<sup>9</sup> por parte de estados y organizaciones internacionales, es como todo proceso de construcción social, el resultado de luchas, movilizaciones y reivindicaciones de colectivos sociales generalmente ignorados o invisibilizados a lo largo de la historia de la humanidad.

En tal sentido, Katarina Tomasevski, relatora especial para el derecho a la educación de la ONU (mandato 1998-2004) subraya que “el derecho a la educación no tiene una historia muy larga ni goza, por ahora, de un reconocimiento universal como derecho humano” y establece

---

<sup>9</sup> El derecho a la educación se enmarca en el proceso de construcción y ampliación de ciudadanía que va desde una concepción y ejercicio individual de los derechos a otra de carácter social, y las diferentes tomas de posición por parte del Estado en dicha evolución.

tres etapas en su evolución: la primera, de segregación porque se concede el derecho a la educación a quienes históricamente les fue negado (niñas, discapacitados, pueblos originarios, trabajadores domésticos) pero confinados en escuelas especiales, la segunda, que intenta asumir la segregación de la etapa anterior y avanza hacia otra de integración: estos grupos “recién llegados” deben integrarse y adaptarse a la escolarización existente con independencia de sus orígenes, lengua materna, religión, capacidad o discapacidad (probablemente las niñas concurren a establecimientos donde los planes de estudio fueron diseñados para niños, los niños indígenas concurren a escuelas donde las clases se imparten en lenguas desconocidas para ellos y con versiones de la historia que ignoran su identidad, y una tercera, de adaptación de la enseñanza a la diversidad de aspectos que comprende el derecho a la educación donde ya no es el recién llegado quien deba adaptarse a la escolarización existente, sino la adaptación de la enseñanza al derecho igualitario de todos a la educación (Tomasevski, 2003).

Conforme con los postulados de la modernidad<sup>10</sup>, la concepción de la educación como derecho comienza a tomar forma a mediados del siglo XVIII, al calor del desarrollo de las revoluciones burguesas en Europa y de los principios fundantes de igualdad y libertad consagrados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). La Constitución Francesa de 1791 establece la conformación de un sistema a cargo del Estado. Luego, la Constitución Francesa de 1793 con un sesgo rousseauiano, señalaba en el artículo 22 que “la instrucción es una necesidad de todos. La sociedad debe favorecer con todas sus fuerzas los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos (...) se garantiza a todos los franceses una instrucción común”. Sin embargo, esta norma fue una excepción porque el reconocimiento formal del derecho a la educación no fue una regla de ese periodo<sup>11</sup> (Castro Loria, 2011: 17).

---

<sup>10</sup> Para Paviglianiti, (1997), Puelles Benitez (1993) obedece a un cambio en el fundamento del poder político: se produce un pasaje de legitimidad basada históricamente en el poder divino (Estado absoluto), a otra que prioriza desde una concepción liberal, los derechos naturales del hombre, las libertades individuales (libertad económica y política) y la no injerencia del Estado en el mercado (Estado Moderno).

<sup>11</sup> A manera de ejemplo, no se encuentra el Derecho a la Educación en el *Bill of Rights* inglés de 1689, ni tampoco en la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776, ni propiamente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano producto de la Revolución Francesa de 1789 (Castro Loria, 2011: 17).

Según Puelles Benitez (1993), concebir la educación como servicio público es el desenlace natural del proceso iniciado por la Ilustración, si bien establece diferencias entre Ilustración y Revolución: para los ilustrados franceses la educación nacional alude a la educación estamental, no a la educación popular<sup>12</sup>. Son los revolucionarios franceses quienes conciben la educación como un servicio público (principio básico de la educación para todos, según el autor).

Así, en las diversas asambleas de la Revolución se asumirán posicionamientos divergentes en torno a la educación: en una primera etapa la Constitución de 1791 asegura la creación de un servicio público de enseñanza, pero de alcance gratuito para la educación popular, según el autor, un trayecto de instrucción elemental y gratuito para el pueblo, y otro de instrucción superior y pago para los sectores medios y altos de la sociedad. Concepción que reinará en el Siglo XIX.

En la etapa jacobina de la Revolución, se aboga por la instrucción pública para todos los ciudadanos (no la instrucción elemental), y así lo expresa el artículo 22 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793. Para el autor constituye el antecedente moderno del derecho a la educación que luego se impondrá en el siglo XX con el Estado Benefactor, además es el origen de los sistemas educativos duales, bipolares (Puelles Benitez, 1993) que asumirán los Estados nacionales en su conformación: acceso de todos los niños a la enseñanza elemental, y sólo unos pocos a la educación secundaria, y superior.

Más allá de las diferentes posiciones asumidas, es de destacar que a partir de la nacionalización de los bienes eclesiásticos como parte de las acciones revolucionarias de 1789, el Estado recorre un proceso creciente de secularización y de consolidarse como responsable de la instrucción pública. En el mismo sentido Oszlak (2007) sostiene que los Estados latinoamericanos asumen funciones sociales ejercidas tradicionalmente por la Iglesia como la beneficencia y la educación que pasarán a ocupar un lugar en la agenda pública.

---

<sup>12</sup> Cuando los ilustrados franceses piensan en la educación nacional, sus mentes están todavía ancladas en la educación estamental, no en la educación popular (recordemos la famosa locución de Rousseau en el Emilio: "el pobre no tiene necesidad de educación; la de su estado es suficiente"). (Puelles Benitez, 1993).

Vemos cómo en este proceso, el Estado liberal avanza en sus funciones educativas<sup>13</sup> y la educación será considerada un factor clave de integración política y de control social (Puelles Benítez, 1993; Paviglianiti, 1997; Oszlak, 2007).

No obstante como sostiene Paviglianiti (1997), si bien el Estado es el garante de organizar la instrucción pública y se reserva la potestad de regular la participación de la Iglesia y los particulares en materia educativa, también les habilita una amplia gama de posibilidades y variantes. Para Feldfeber (2011), abordar el tema de la educación privada desde la perspectiva del Estado implica considerar las distintas significaciones del sentido de lo público y privado en su desarrollo histórico, las funciones que se le asigna a la educación pública, al protagonismo de la Iglesia y al heterogéneo universo de la educación privada.<sup>14</sup>

La escolarización obligatoria es un dispositivo propio de los sistemas educativos de la modernidad, se desarrolla en el Siglo XIX a la luz del proceso de conformación de los Estados nacionales: En efecto, Oszlak (2007) sostiene que dentro de este proceso, la constitución del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. En sentido similar, según Vilas (2011), la promoción institucional del Estado fue decisiva en el proceso de modernización en ciernes.

Para Monedero y Bonilla Molina (2013), la educación en América Latina, ha sido, en tanto política pública, parte del conflicto social que dibujaba, según se resolviera, el rostro del Estado. “En la mayoría de los países de Europa y América Latina ambas historias van de la mano y no puede entenderse la una sin la otra [...] La historia de la escuela es en gran parte la historia del Estado moderno” (Tenti Fanfani, 2010: 20).

En América Latina, es el Estado liberal oligárquico de fines de Siglo XIX quien desarrollará, en el marco de las transformaciones modernas, la constitución de los llamados sistemas de instrucción pública.

---

<sup>13</sup> Según Paviglianiti (1997) el Estado avanza en sus funciones educativas de hecho y de derecho: dictado de legislación, organización del sistema educativo nacional, y regulación del funcionamiento del sector privado.

<sup>14</sup> Ver al respecto Bravo (1984), Paviglianiti (1993, 1997), Puelles Benitez (1993), Minteguiaga (2009).

Ofrecer una misma educación para todos era clave en la búsqueda de la igualdad ciudadana, donde el mérito individual explicaría los puntos de llegada de cada uno a partir de las oportunidades igualitarias que habilitaba la educación de masas. Si bien uno de los principios fundantes del orden moderno fue la igualdad ante la ley, el argumento del mérito individual legitimaba posiciones y, por lo tanto, la vida diferenciada y desigual de los individuos. Es un período de crecimiento y expansión económica que se caracteriza por la incorporación de la población al desarrollo “moderno” de la nación, en un proceso que aspiraba a legitimar la secularización de la política, y a la conformación del “ciudadano europeo” como ideal a alcanzar. Para ello, el objetivo fue dotar de educación básica a las mayorías. Sin embargo, pese a las posibilidades de ascenso social que ofrecía el sistema de clases en la modernidad, la expansión de la división del trabajo, el crecimiento de la propiedad privada y la creación de un producto excedente apropiado por una minoría en control de la mayoría, entre otros aspectos, puso en evidencia sus alcances. En América Latina, entonces, más allá de las particularidades de cada país en sus respectivos procesos de modernización, bajo la “promesa” de mayor integración de las clases subalternas, las clases dominantes tuvieron como horizonte consolidar un orden social basado en la inserción subordinada, aunque rentable para una minoría, al mercado mundial.

La escuela fue un lugar privilegiado para la construcción simbólica de la idea de Nación<sup>15</sup>: creencias, símbolos, rituales necesarios para constituir una identidad colectiva “común” que incluía pero a la vez, excluía o subordinaba lo diferente. Los sistemas de instrucción pública fueron un efectivo medio de homogeneización social en donde Estado y nación se imbricaron mutuamente. En mayor o menor medida, según fuera el poder de los Estados latinoamericanos luego de su conformación, los países institucionalizaron sus sistemas educativos y contaron con planteles de educadores formados en la tarea de enseñar.

Promediando el Siglo XX, en Europa (Occidental) se comienza a comprender que la educación es parte fundamental para la reconstrucción de sociedades y economías devastadas por dos guerras mundiales. En tal contexto, la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), aprobada en Londres

---

<sup>15</sup> Lo público entendido como construcción histórica, contingente, en el marco de las transformaciones en la relación entre Estado y sociedad civil en América Latina (Mintegiuga, 2008: 33).

en 1945, se propone en su declaración “asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación”. La Constitución también asigna a la Organización la misión de “instituir la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social económica alguna”.

En sintonía con las preocupaciones del momento, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada en 1948 fue probablemente, como afirma Gentili (2009, 2011) una de las iniciativas más ambiciosas de la Organización de las Naciones Unidas: surgida en la segunda posguerra, en un mundo dividido por la lógica bipolar de la Guerra Fría, se proponía alcanzar un acuerdo común por parte de la comunidad internacional para avanzar en una declaración que garantizara los derechos y libertades fundamentales de todas las personas, más allá de la nacionalidad, género, color de piel, etnia, religión, o cualquier otra condición en cualquier lugar y en todo momento para frenar las atrocidades cometidas en la guerra. Para el autor la Declaración del 1948, introduce un elemento “altamente desestabilizador” (Gentili, 2011), como es el carácter universal de la educación como derecho.

Ya en su preámbulo, la DUDH es contundente en cuanto a la importancia de la educación para la promoción de los derechos y libertades ciudadanas, particularmente en su artículo 26 se refiere a la gratuidad, obligatoriedad, finalidad de la educación y los derechos de los padres a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Como sostiene Puiggrós (2013), al calor de estos posicionamientos los gobiernos latinoamericanos desarrollistas, nacional-populares, socialistas y liberal - democráticos impulsan programas para reforzar, ampliar y mejorar la calidad del sistema de educación pública:

“los resultados de esos programas fueron desiguales en los distintos países y regiones latinoamericanas y llegaron de manera diversa a las distintas clases y grupos sociales. El analfabetismo, la deserción, el desgranamiento y la repetición tuvieron una incidencia muy despareja pero persistente en la región” (Puiggrós, 2013).

Las políticas se centraron no sólo en el acceso, sino en la prolongación y permanencia en los sistemas escolares. En este sentido, el acceso a la educación secundaria y superior se afirma como un bien en sociedades movilizadas y crecientemente demandante de más y mejor educación. En la década del sesenta, en la región, la población en edad escolar arroja un crecimiento global del 79,5%. Según la autora, en esta década, América Latina había experimentado los más elevados índices de crecimiento educacional del mundo, avances que se debieron fundamentalmente a la acción del Estado: se amplía el parque de infraestructura escolar, el equipamiento inmobiliario y didáctico de las escuelas, los programas de formación docente. Asimismo, se desarrollan experiencias alternativas como el trabajo de Paulo Freire en Brasil, las campañas de alfabetización de Cuba y luego Nicaragua, acciones de educación popular en El Salvador, Guatemala, Costa Rica, México.

Las reformas educativas, apunta la autora, orientaban a los sistemas educativos en función de las transformaciones científicas, tecnológicas y respecto de las demandas sociales y políticas del momento. Los recurrentes golpes de Estado en la región focalizaron su acción represiva en la educación pública. Docentes y estudiantes sufrieron el asesinato, desaparición y persecución, contexto en el que los sistemas educativos no resultaron indemnes. Las dictaduras militares abren así el camino hacia la implantación de un nuevo orden Neoliberal que se consolidará en la década del noventa con la aplicación de las políticas de ajuste

dictadas por el Consenso de Washington<sup>16</sup>, marcando un punto de inflexión que determinará las políticas aplicadas en décadas posteriores.

En la década de los años ochenta, con la recuperación democrática, la región se encuentra endeudada y las economías nacionales asfixiadas por procesos inflacionarios que afectarán el bienestar de la población. No obstante se mantiene la tendencia hacia la expansión de la cobertura en materia educativa aunque comienza a cuestionarse la calidad de la enseñanza y los aprendizajes.

En un clima de hegemonía neoliberal en el que el Estado y sus organizaciones son cuestionados por ineficientes, obsoletos e ineficaces, la educación también será puesta bajo sospecha, lo que permitirá al Neoliberalismo imponer su mirada como única y necesaria para revertir la crisis en la que, de acuerdo a esta perspectiva, se encontraba la educación. En tal sentido, varios países de la región avanzan con reformas educativas que se corresponden con las políticas de ajuste dictadas fundamentalmente por organismos de crédito internacional (Coraggio, 1997, Corbalán, 2002, Martínez Nogueira, 2010, Vilas, 2011, Svampa, 2005, Thwaites Rey, 2005), cuyos objetivos se orientan a reducir el gasto estatal y derivar fondos al pago de la deuda externa. Los gobiernos neoliberales cumplen estos dictados de programas elaborados por técnicos de organismos internacionales en tanto hubo apropiación local, casi sin adaptación, las reformas exigidas (Powell y Dimaggio, 1999; Parrado Diez, 2002). Así, el funcionamiento estatal de los años noventa refleja la existencia de administraciones públicas paralelas en las estructuras ministeriales. De modo que en la agenda pública dominó la idea de eficiencia en el gasto y en los atributos técnico - gerenciales, indispensables para modernizar los sistemas educativos en la región (Martínez Nogueira, 2002; Mény, 2011).

Las medidas emblemáticas de las políticas neoliberales consistieron en la disminución de la responsabilidad estatal mediante la descentralización administrativa y privatización de los sistemas educativos; la flexibilización e intensificación del trabajo docente; profundas reformas organizacionales y curriculares que lejos de garantizar mejoras educativas, dejaron

---

<sup>16</sup> Para Vilas (2011) se trata de una metáfora simplificadora que alude al conjunto de políticas neoliberales recomendadas en las décadas de los años ochenta y noventa por los organismos multilaterales de crédito domiciliados en Washington: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y Secretaria del Tesoro del gobierno de los Estados Unidos. Desde entonces conocida como “Consenso de Washington”

sistemas educativos dañados, desfinanciados y fragmentados, profundizando la desigualdad y la exclusión educativa.

Los efectos como consecuencia de su aplicación no se hicieron esperar. En 1990, los gobernantes de 92 países del mundo se reunieron en Jomtiem (Tailandia), reconociendo la persistencia de la exclusión educativa, por ende la negación del derecho a la educación que sufren las mayorías en el planeta a 40 años de la Declaración de 1948 y proclaman en conjunto la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje”. De la lectura del preámbulo se desprende el reconocimiento de un panorama mundial desalentador en un contexto caracterizado por la fuerte carga de la deuda para muchos países, la recesión y decrecimiento de las economías, las políticas de ajuste, el aumento de las desigualdades económicas y sociales, el recrudecimiento de los conflictos militares y civiles, la degradación del medio ambiente, el deterioro de la situación social, visualizados como severos obstáculos que “limitan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, a la vez, la falta de educación básica para un porcentaje significativo de la población “impide a la sociedad enfrentarlos con fuerza y determinación”. (Declaración Mundial EPT, 1990), es de destacar la apelación a la sociedad para “enfrentar” las consecuencias de medidas aplicadas por un nivel de decisión de alcance nacional y transnacional.

Por otro lado en el mismo preámbulo en el marco de inicio del nuevo siglo, se expresa un mensaje esperanzador<sup>17</sup> en el que se avizora “un auténtico progreso hacia la distensión pacífica y una mayor cooperación entre las naciones”, se reconocen “los derechos y las capacidades fundamentales de las mujeres como efectivos”, el desarrollo científico, cultural como facilitadores en cuanto a la disponibilidad de información para “una mejor calidad de vida o para el aprendizaje de cómo aprender”, como efecto sinérgico junto con las nuevas

---

<sup>17</sup> Al mismo tiempo, se enlazan con ello esperanzas en un mundo unido, seguro, pacífico; hasta se considera la posibilidad de un “gobierno democrático mundial”. Es también bastante amplia la red de conceptos ideológicos relacionados con la globalización: se habla del mundo como de una “aldea global”, de una “sociedad mundial” o aun de una “sociedad popular”. Sin embargo, la creencia en la formación de una “sociedad mundial”, pacífica y humana, es desmentida por todas las experiencias prácticas: proliferan tanto las guerras entre naciones como las guerras civiles; se profundizan las divisiones sociales tanto dentro de las sociedades particulares como también a nivel internacional; el racismo, el nacionalismo y el “fundamentalismo” parecen devenir cada vez más peligrosos y se despliegan movimientos de migración en masa, que frecuentemente se topan con fronteras herméticamente cerradas, no solamente aquella entre México y Estados Unidos (Hirsch, 1996: 96).

tecnologías de la comunicación. Y se concluye “estas nuevas fuerzas, combinadas con la experiencia acumulada de reformas, innovaciones e investigaciones y con el notable progreso educacional de muchos países, convierte a la educación básica para todos –por primera vez en la historia– en un objetivo alcanzable”.

El fracaso del recetario Neoliberal irrumpe dramáticamente en la escena social, (crisis económicas entre los años 1998 y 2002). Recesión, endeudamiento externo, desempleo y pauperización, conforman un panorama regional devastado por necesidades históricamente insatisfechas.

Diez años después de la Declaración de EPT, los países que participaron del Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (2000) reafirman el compromiso de lograr una educación básica para toda la humanidad y adoptan un Marco de Acción con el propósito de cumplir con los objetivos planteados en Educación para Todos. En esa oportunidad se reconoce que, a pesar de los avances de algunos países, aún 113 millones de niños tienen vedado el acceso a la educación primaria (en el documento EPT 1990, se reconocen más de 100 millones de niños, de los cuales el 60% son niñas), 880 millones de adultos analfabetos, (960 millones en 1990), persiste la discriminación por géneros en los sistemas educativos. Asimismo se reconoce a la educación como un derecho humano fundamental, un elemento clave para el desarrollo y un medio indispensable de participación en el Siglo XXI, motivo por el cual el cumplimiento de los objetivos de la EPT no admitiría más dilaciones. El Marco de Acción Mundial abarca seis metas a ser alcanzadas en 2015:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

La iniciativa introdujo como novedad que cada país integre las metas de EPT en sus planes nacionales de educación, ampliando la participación a la sociedad civil y delegando en la UNESCO la coordinación del programa a nivel mundial, regional y nacional.

En la primera década del milenio, América Latina se encuentra en una circunstancia singular en la que conviven proyectos políticos que se mantienen alineados al ideario neoliberal, con otros de corte progresistas que asumen como necesario revertir la enorme deuda social y comenzar a contrarrestar las economías devastadas que deja el neoliberalismo. Así, se constituyen un conjunto de gobiernos<sup>18</sup> cuyos líderes priorizan la inclusión y el desarrollo productivo con una mirada regional. Muchas son las urgencias y en materia de restitución de derechos adoptan un posicionamiento explícito en cuanto a la educación como tal, y como bien social. Los países de la región<sup>19</sup> avanzan en políticas de inclusión para que las personas

---

<sup>18</sup> Vale destacar que, si bien en este apartado no profundizamos en la dificultad de categorizar este movimiento, estos nuevos gobiernos latinoamericanos han sido abordados y/o caracterizados de diferentes formas, a saber: nueva izquierda latinoamericana, gobiernos progresistas, nuevo populismo latinoamericano, gobiernos postneoliberales, entre otras denominaciones.

<sup>19</sup> En este trabajo la categoría región se asume como un espacio territorial históricamente determinado por relaciones económicas, políticas, sociales. Al respecto Sormani (2012) sostiene “La región posee una forma y un contenido. Es a la vez un conjunto orgánico de relaciones sociales y una porción del espacio construido y utilizado por la sociedad humana que lo ocupa”.

ejerzan sus derechos, y los Estados asumen un rol central como responsables de garantizarlos. En este marco, la expansión de los sistemas educativos y la universalización del acceso a la educación básica constituyen importantes logros aunque como advierte Itzcovich (2013), la situación es paradójica, porque así como se fortalece la noción de educación como derecho, también se da un proceso de segmentación importante. Entonces, la educación como derecho se combina con el desarrollo y expansión de la educación privada, fenómeno que tiene sus orígenes en las últimas décadas del siglo anterior (Saforcada, 2009)<sup>20</sup>. En el derrotero educativo latinoamericano, el acceso a la educación ha sido una conquista importante, no obstante, persisten enormes diferencias que obstaculizan a las mayorías, el derecho a recibir una buena educación. Si la calidad de la educación no es la misma para todos, tampoco será efectivo ni pleno el derecho a la educación en sociedades que se reconozcan democráticas.

Existe un amplio consenso acerca del carácter fundamental que asume la educación para el desarrollo de las sociedades, y el derecho a la educación es un reconocimiento instituido por parte de los países en acuerdos y tratados internacionales. Ahora bien, no porque el derecho a la educación sea objeto de instrumentos normativos, no significa que es efectivo su cumplimiento en condiciones universales. El derecho fundamental que tiene toda persona a recibir educación como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945), continúa siendo una deuda para las mayorías excluidas del planeta y de América Latina.

### **1.2.1. El derecho a la educación en los compromisos internacionales**

Como se ha mencionado, los derechos humanos son expresión activa de las cambiantes interacciones entre Estado, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instancias

---

<sup>20</sup>Una peculiaridad que se observa es que, al tiempo que se fortalece la noción de educación como derecho, se observa también un proceso importante de segmentación, fragmentación en la asistencia escolar, lo cual no deja de representar de algún modo una paradoja, en la cual la ampliación de derechos (como el derecho a la educación) se combina con el desarrollo de un “mercado educativo”. Itzcovich (2013:11). La conformación del mercado educativo se inicia a fines de la década de los años ochenta. Para Saforcada (2009: 371) “Numerosos autores refieren a los procesos de privatización y mercantilización que se viene desarrollando desde hace más de dos décadas como resultante de las políticas educativas neoliberales desarrolladas en el contexto del Consenso de Washington y de las reformas del Estado impulsadas desde los organismos internacionales y los propios gobiernos de turno”.

regionales e internacionales. En este apartado se presentan los principales instrumentos normativos relativos a los derechos humanos, y en particular los referidos a la educación.

No cabe duda por su trascendencia, que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUH) de 1948, se ha constituido en sus seis décadas de existencia en fundamento y marco de referencia de normas internacionales en materia de derechos humanos<sup>21</sup> (Gentili 2009, Castro Loria, 2001). En tal sentido la DUDH, en su art 26, establece que la educación es un derecho humano universal, en su condición de derecho igualitario la educación debe ser gratuita y obligatoria en la instrucción elemental.

Asimismo la UNESCO reconoce, entre los instrumentos vinculantes de mayor trascendencia, los siguientes:

Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. UNESCO (1960). Define a la “discriminación” como toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. No obstante cabe resaltar que excluye, si los estados lo admiten, la creación o mantenimiento de sistemas de enseñanza separados por sexos, educación religiosa o lingüística, y educación privada (Art 2),

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ONU. (1965). Los Estados Parte se comprometen a eliminar y prohibir toda forma de discriminación racial y a garantizar el goce de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, en particular el derecho a la educación y la formación profesional (Art 5. inc, v),

---

<sup>21</sup> “...Junto con los otros derechos humanos, la educación debe ser protegida «no solo en el ámbito del Estado, sino también contra el propio Estado [...], a partir del momento en el que el Estado falle en sus obligaciones constitucionales para con sus sujetos» (Bobbio, 2000: 485). La educación como derecho de cada ciudadano, garantizada por el Estado, pasará a ser parte del reconocimiento de la educación como un derecho de todos los seres humanos, más allá de sus fronteras nacionales, colocando a los Estados que violan este derecho como responsables de un delito contra sus propios ciudadanos y contra todos los ciudadanos de la humanidad”.(Gentili, 2009: 23)

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONU (1966). Consagra: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”. (Art 18),
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU. (1966). Reconoce el derecho a la educación, que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible, la enseñanza secundaria, la enseñanza técnica y profesional, y la enseñanza superior debe ser generalizada y accesible a todos. Se pronuncia por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, la intensificación de la enseñanza fundamental, la mejora de las condiciones materiales del cuerpo docente. Los Estados Parte se comprometen a respetar la libertad de los padres y/o los tutores de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. (Art 13°). Además establece que los Estado Parte que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.(Art 14),
- Carta internacional de la Educación Física y el Deporte. UNESCO. (1978). Declara: “Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte” (Art 1), además explicita que los gobiernos, los poderes públicos, las escuelas y los organismos privados competentes deben aunar sus esfuerzos a todos los niveles y concertarse para planificar el establecimiento y la utilización óptima de las instalaciones, el equipo y los materiales destinados a la educación física y el deporte.(Art 5),

- Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer. ONU (1979). Establece: “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres” (Art 10),
- Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional. UNESCO (1989). Los Estados Parte convienen en la necesidad de formular políticas, definir estrategias y poner en práctica, en función de sus necesidades y recursos, programas y planes de estudios de enseñanza técnica y profesional destinados a los jóvenes y a los adultos, en el marco de sus respectivos sistemas educativos, a fin de que puedan adquirir los conocimientos prácticos indispensables para el desarrollo económico y social y para la realización personal y cultural de cada individuo en la sociedad. (Art 2),
- Convención sobre los Derechos del Niño. ONU (1989). En lo concerniente a la educación establece: 1.Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados d) hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. 2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención. (Art 28). 3.Los Estados Partes concuerdan que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de

los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (Art 29).

- **Objetivos de Desarrollo para el Milenio (2000).** En la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas los líderes mundiales acordaron establecer ocho objetivos y metas mensurables para lograr en el año 2015: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) lograr la enseñanza primaria universal, 3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, 4) reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, 6) mejorar la salud materna, 7) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 8) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

También, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración de los Derechos del Niño. (1959), la Declaración sobre la Eliminación de Toda Discriminación contra la Mujer (1967), la Declaración Mundial sobre Educación para todos: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (1990), la Declaración de Hamburgo sobre la educación de Adultos (1997), la Declaración del Milenio (2000) entre otras, forman parte de los instrumentos no vinculantes producidos en la órbita de Naciones Unidas, así como los programas y planes de acción: Marco de acción de Dakar. Cumplir nuestros compromisos comunes (2000).

### **1.2.2. El derecho a la educación en los compromisos regionales**

La indagación de la normativa regional, al igual que la internacional, se centró básicamente en los instrumentos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Estados Americanos

(OEA), y el proceso de Cumbres de las Américas<sup>22</sup>, antecedente insoslayable dada su prolongada existencia (sus orígenes se remontan al Siglo XIX) como instancia hemisférica para realizar el seguimiento de los compromisos asumidos en materia educativa. (Saforcada y Jaimovich, 2005).

UNESCO reconoce en una serie de documentos, declaraciones y convenciones suscriptas por los Estados Parte que conforman las Naciones Unidas (ONU) como principio rector, el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de las personas:

- Carta de la Organización de los Estados Americanos (1967). Los estados proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). En el Art 26, hace referencia al desarrollo progresivo de los derechos humanos que se establecen en las normas económicas, sociales y en particular sobre educación contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”) (1969). Los Estados Americanos se comprometen a respetar los derechos y las libertades fundamentales y a garantizar su libre y pleno ejercicio (Art 1.1),
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"(1988). En el Art 13, se establece que toda persona tiene derecho a la educación, entre las principales medidas para su logro, determina que: la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos; el fomento

---

<sup>22</sup> Retomamos con mayor detalle el proceso de Cumbres de las Américas en el apartado correspondiente.

de la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, entre otros,

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" (1988). En el Art 13 se declara que toda persona tiene derecho a la educación, que la educación primaria debe ser obligatoria, asequible y gratuita, y la educación secundaria accesible y generalizada así como la educación superior y contempla programas educativos para los minusválidos.

Asimismo, el Plan de Acción Regional de la Segunda Cumbre de las Américas (1998) definió como metas para 2010: a) que el 100% de los niños concluya una educación primaria de calidad; b) que el 75% de los jóvenes acceda a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de culminación, y c) que existan oportunidades de educación a lo largo de la vida. Se destaca que en el marco del proceso multilateral de las Cumbres de las Américas<sup>23</sup> (OEA) recién en el año 2009, en la Declaración de Puerto España, se enuncia la educación como derecho. Allí los países participantes afirman que el acceso equitativo a la educación es un derecho humano, y que la educación de calidad es esencial, un bien público y una prioridad.

Por otra parte, la Carta Democrática Interamericana de la OEA (2001), establece que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio. (Art 13). Entiende que la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de

---

<sup>23</sup> Las Cumbres de las Américas se originan a fines del Siglo XIX, desarrolladas en las décadas de los años cincuenta y sesenta, y en una segunda etapa en la década de los años noventa, inician un proceso, no exento de contradicciones en su orientación ideológica, como señalan Feldfeber, Saforcada y Jaimovich (2005), posibilitó la creación de instancias hemisféricas para realizar el seguimiento de los compromisos asumidos en materia educativa.

todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías (Art 16).

En nuestra región, el Marco de Acción de Dakar tiene su correlato en el Marco de Acción para las Américas adoptado en la Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos, celebrada en Santo Domingo (2000). Como se expresa en su Preámbulo, desde la década de los años ochenta, los países en sucesivas instancias han llegado a acuerdos en cuanto a metas y orientaciones para la acción regional: el Proyecto Principal de Educación para América Latina y El Caribe; la Convención de los Derechos del Niño; el Plan de Acción de la Cumbre Mundial por la Infancia; la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales; la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos; las Cumbres de las Américas; las Cumbres Iberoamericanas y las reuniones de Ministros de Educación y de Ministros que atienden los asuntos sociales y de infancia.

Por tal motivo, los países de la región ponen en valor los esfuerzos realizados en la década transcurrida y explicitan que fundamentan sus propósitos y acciones en el reconocimiento de la educación como un derecho humano universal de todas las personas a recibir una educación básica de calidad desde su nacimiento y contempla los logros y temas pendientes, desafíos y compromisos de Educación para Todos (EPT) asumidos por nuestra región para los próximos quince años.

En la iniciativa se considera que la diversidad de situaciones nacionales dificulta la formulación de estrategias homogéneas. No obstante se reconoce que la desigualdad, la exclusión y la pobreza constituyen obstáculos comunes que frenan el acceso a una educación de calidad, especialmente a los pobres y excluidos del continente. Por ello, en el marco de acción regional, los países comparten diagnósticos y propósitos para atender prioritariamente a estos sectores de la población y se comprometen a concertar políticas a nivel nacional que den cuenta de las responsabilidades que asume el estado, el sector privado y la sociedad civil para el logro de las metas prefijadas, y que contemple a su vez instancias de rendición de cuentas como mecanismo periódico. También se interpela la corresponsabilidad de los organismos de cooperación internacional para que secunden a los países con mayores necesidades de acompañamiento. El Marco de Acción Regional se propone centralmente consolidar los principales logros de Educación para Todos, alcanzados por la región durante

la década de los noventa: incremento del cuidado de la primera infancia, en particular de 4 a 6 años, incremento de la oferta educativa con niveles casi universales en la educación primaria, ampliación de la obligatoriedad escolar, disminución relativa del analfabetismo, priorización de la calidad como objetivo de las políticas educativas, creciente preocupación por la equidad y diversidad, mayor apertura a la participación de actores, y consenso sobre la educación como prioridad nacional y regional.

No obstante, a pesar de los esfuerzos y avances, se reconocen dificultades que urgen afrontar para el logro de los objetivos: atención insuficiente a la primera infancia, en especial población menor de cuatro años, altas tasas de repetición y deserción en primaria, baja prioridad de la alfabetización y educación de jóvenes y adultos en las agendas educativas nacionales, bajos niveles de aprendizaje de los alumnos, bajos niveles de valorización de los docentes, persistencia de inequidad en los sistemas educativos, insuficiente inversión educativa y disponibilidad de TICS.

Por consiguiente, los países de la región asumen encarar los siguientes desafíos en los años venideros: incrementar la inversión social en la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de la educación inicial, garantizar el acceso y la permanencia de todos las niñas y niños en la educación básica, reduciendo sustantivamente la repetición, la deserción escolar y la sobre-edad, asegurar el acceso a la educación de calidad a toda la población, enfatizando la atención a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, otorgar mayor prioridad a la alfabetización y educación de jóvenes y adultos como parte de los sistemas educativos nacionales, mejorando los programas existentes y creando alternativas que incluyan a todos los jóvenes y adultos, especialmente a aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, continuar con el mejoramiento de la calidad en la educación básica, dando un lugar prioritario a la escuela y al aula como ambientes de aprendizaje, recuperando el valor social del docente y mejorando los sistemas de evaluación, formular políticas educativas inclusivas y diseñar modalidades y currículos diversificados para atender a la población excluida por razones individuales, de género, lingüísticas o culturales, asegurar que las escuelas favorezcan la vida saludable, el ejercicio de la ciudadanía y los aprendizajes básicos para la vida, incrementar y reasignar recursos con criterios de equidad y eficiencia, así como movilizar otros recursos con modalidades

alternativas, ofrecer altos niveles de profesionalización a los docentes y políticas de reconocimiento efectivo de su carrera que mejoren su calidad de vida y sus condiciones de trabajo, adoptar y fortalecer el uso de tecnologías de información y comunicación en la gestión de los sistemas educativos y en los procesos de enseñanza y aprendizaje, promover estructuras administrativas centradas en la escuela, que tiendan a la autonomía de gestión con amplia participación ciudadana, fortalecer la capacidad de gestión en los niveles local, regional y nacional.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), incluye el derecho a la educación en sus enunciados, estipula en el artículo 1º “Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”. Es decir, se expide sobre un conjunto de derechos individuales y sociales como, la libre determinación, nacionalidad, no ser objeto de ningún tipo de discriminación, preservación de su cultura y tradiciones, pertenencia a una comunidad o nación indígena, educación estatal y educación en su propia cultura e idioma, al trabajo, vivienda, salud, seguridad social.

En Latinoamérica, el derecho a la educación recobra singular impulso en la Cumbre Iberoamericana de Ministros de Educación llevada a cabo en El Salvador, en el año 2008, recibiendo en su Declaración Final la propuesta “Metas Educativas 2021 la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, con el propósito de avanzar en la elaboración y discusión de un conjunto de metas e indicadores surgidos de un amplio proceso de movilización y consulta coordinado por la OEI con la participación de organizaciones sociales, políticas y sindicales de la región. Según el documento, “el objetivo final es lograr a lo largo del próximo decenio una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad”. Se advierte también sobre la necesidad de ampliar la participación social para el debate de las metas y sus indicadores en su aplicación, seguimiento, y compromiso para lograrlos. Así como el compromiso solidario de los países

con mayores recursos para contribuir con aquellos de menores posibilidades para alcanzar las metas propuestas.

Se afirma la pertinencia de las acciones que contiene la iniciativa en el marco de la celebración de los Bicentenarios Independentistas latinoamericanos<sup>24</sup> entre los años 2009 y 2021, y una oportunidad insoslayable para que la educación ocupe un lugar central en las agendas nacionales y concitar consecuentemente mayor apoyo social para revertir años de atraso y deuda social.

En el documento se reconoce también la necesidad de redoblar esfuerzos para alcanzar los Objetivos del Milenio y los propuestos para Educación para Todos de manera sistémica e integral: no se pueden plantear estándares de calidad sin tomar en cuenta la situación económica y social de la población más desprotegida, como se señala en el documento: no se puede aprender con hambre, con problemas de salud, en un ambiente hostil, si los niños, niñas, jóvenes tienen que trabajar, cuando la lengua del maestro no es la lengua materna, o si no se dispone de libros, materiales, solamente por ser pobre. Por tales motivos, la iniciativa se propone por un lado precisar y contextualizar metas e indicadores de acuerdo a las heterogéneas realidades nacionales para sostener la continuidad de las acciones y su cumplimiento durante la década. De ahí la importancia de plantear la coordinación de políticas que integren las dimensiones económicas, sociales, culturales y educativas para superar las limitaciones sociales “de origen” (como un escollo inmanente, inmutable).

La iniciativa comprende 11 propósitos, con sus correspondientes metas específicas, indicadores y niveles de logro, a continuación se detallan las metas generales

1. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora
2. lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación
3. Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo

---

<sup>24</sup> En relación a este aspecto, Grüner (2010), advierte que el recorte temporal atribuido a los movimientos independentistas latinoamericanos, excluiría según el autor a la Revolución de Haití ocurrida en 1804 en la colonia francesa de Saint-Domingue.

4. Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior
5. Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar
6. Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP)
7. Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida
8. Fortalecer la profesión docente
9. Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica
10. Invertir más e invertir mejor
11. Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto “Metas Educativas 2021”.

Vemos entonces el carácter complejo e impostergable en la agenda educativa latinoamericana, resolver lo pendiente del Siglo XX y asumir los nuevos desafíos del nuevo siglo signado por transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales, muy profundas como disimiles respecto de los países con economías más avanzadas. En este sentido, se advierte en el documento sobre el riesgo que implicaría volver a aplicar de manera idéntica: aquello que algunos autores han dado en llamar “isomorfismo institucional” (Powell y Dimaggio, 1999), “mimentismo institucional” (Mény, 2011), es decir, la implementación de modelos educativos considerados exitosos de los países desarrollados en nuestra región, sin una reflexión crítica sobre la pertinencia de los mismos para afrontar los desafíos de la agenda educativa latinoamericana.

No obstante, resulta ilustrativo el cuadro de indicadores de avance de los objetivos de Educación para Todos (1999-2011), en América Latina, el mundo, América del Norte y Europa Occidental, seleccionados por Poggi (2014) en base al Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo 2013-2014, UNESCO porque se pueden observar no sólo los avances en la región, también su posición relativa respecto del mundo: se destacan el aumento en la tasa de escolarización (particularmente nivel inicial y secundario), la

alfabetización de jóvenes y adultos, avances en la paridad de género, incremento en la inversión educativa, sin soslayar las brechas y obstáculos existentes.

Como se señaló, América Latina evidencia una posición relativa favorable respecto de América del Norte y Europa Occidental, por tratarse de países con economías desarrolladas, sistemas educativos de larga existencia aunque con desafíos por asumir como la ampliación de la oferta para la primera infancia y el nivel secundario, y la mejora de las trayectorias escolares en el nivel primario (Poggi, 2014).

**Cuadro 1.** Indicadores seleccionados de avances en la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos en América Latina, el Mundo, América del Norte y Europa Occidental. 1999 – 2011 (Poggi, 2014).

Objetivo	Indicador	América Latina		Mundo	América del Norte y Europa Occidental***
		1999	2011	2011	2011
1	Tasa bruta de escolarización en preescolar (%)	55	75	50	85
2	Tasa neta de escolarización en primaria (%)	95	96	91	98
2	Tasa de supervivencia en el último grado de primaria (%)	78	86	75**	94
3	Tasa bruta de escolarización en secundaria (%)	81	91	71	103
4	Tasa de alfabetización de adultos (%)*	86	92	84	N/A
4	Tasa de alfabetización de jóvenes (%)*	93	98	89	N/A
5	Índice de paridad de género en la primaria	0,97	0,97	0,97	0,99
5	Índice de paridad de género en la secundaria	1,07	1,07	0,97	1,0
6	Proporción alumnos/docente en pre-primaria	21	18	21	14
6	Proporción alumnos/docente en primaria	26	21	24	14
6	Proporción alumnos/docente en secundaria	17	16	17	12
Financiación	Gasto Público en Educación (porcentaje del PBI)	4,3	4,8	4,8	6
	Porcentaje del gasto público total	14,7	18,1	14,4	12,5

Fuente: UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad para todos.

\* Los avances en alfabetización corresponden a los periodos 1985/1994 (columna izquierda) y 2005/2011 (columna derecha).

\*\*2010

\*\*\* Información parcial para todos los datos, excluidos los de financiación, debido a cobertura incompleta de los países (incluye 33-60% de la población).

### 1.3. Inclusión y derecho a la educación en la región: debates y tensiones en el escenario actual

De acuerdo a lo expuesto, la extensión de los años de obligatoriedad escolar junto con la implementación de políticas universales de ampliación de derechos, de respeto a la diversidad étnica, a la paridad de género, han favorecido la inclusión social y educativa en los países del bloque. Gentili (2009) pone en cuestión que, en Latinoamérica durante la segunda mitad del Siglo XX, la inclusión educativa haya resultado efectiva. Para el autor se produjo un importante avance en materia de universalización y obligatoriedad escolar, aunque en

condiciones políticas insuficientes para revertir la desigualdad educativa que padecen en particular los sectores marginados de la sociedad.

Si la educación es un derecho humano, es un derecho de todos, no admite aplicaciones “parciales” o incompletas, “ni derechos por la mitad” (Gentili 2011:50). En sentido similar, en el Panorama Social para América Latina (CEPAL, 2013) se afirma “el carácter universal de los derechos implica valorar el derecho o su privación de la misma manera en todos los grupos poblacionales de niños, niñas y adolescentes, sin fijar umbrales distintos para la población urbana y la rural; y la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos conduce a considerar cada privación moderada como indicador de pobreza, debido a que viola o incumple al menos un derecho, y cada privación grave como indicador de extrema pobreza en la infancia”. Según este documento, el 40,5% de los niños, niñas y adolescentes de América Latina, son pobres, 70,5 millones de personas menores de 18 años y el 16,3% de ese total se encuentran en situación de pobreza extrema: uno de cada seis menores es extremadamente pobre: representa a 28, 3 millones de niños, niñas y adolescentes de nuestra región.

Gentili (2011), tampoco considera posible aplicar el principio de mayorías a los derechos humanos: no porque un gran número de personas tenga derecho a la educación, el derecho se torna colectivo. Coincidimos con el autor que, “el derecho a la educación, como derecho humano fundamental, o pertenece a todos, o no pertenece a nadie<sup>25</sup>”, en consecuencia si no es universal diluye el fundamento democrático que sustenta todo proyecto social (y educativo) que se precie como tal. Gentili (2009) acuña esta dinámica de escolarización como de “exclusión incluyente”,<sup>26</sup> porque las prácticas de exclusión educativa se sostienen y recrean en el marco de iniciativas institucionales de inclusión que terminan no cumpliendo su cometido.

---

<sup>25</sup> Esto es lo que diferencia el valor público y político de la educación como derecho de todos, contra el principio mercantilizado y privatizador de la educación como un derecho individual que solo adquiere relevancia en la medida en que es capaz de crear valores en el mercado (Gentili, 2011: 50).

<sup>26</sup> “(...) esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas” (Gentili, 1998, 2007; Gentili y Alencar, 2001), citado por Gentili (2009: 33).

Según este autor, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo fragmentado de los sistemas escolares y la promoción de una visión acerca del derecho a la educación privatista y economicista orientada al mercado de trabajo, condicionan negativamente los progresos alcanzados en materia de inclusión educativa. Reconoce dos tendencias: por un lado, una “universalización sin derechos” (acceso a la escuela pero en condiciones inadecuadas y desiguales), y consecuentemente una “expansión condicionada” porque los sistemas educativos nacionales crecieron concomitantemente con marcadas dinámicas de diferenciación y segmentación al interior de las instituciones educativas<sup>27</sup> que contradicen o debilitan la misión igualadora de la educación. Al originar de hecho circuitos educativos estratificados (por pertenencia de clase), signados por la desigualdad en el acceso, permanencia y egreso de las instituciones educativas<sup>28</sup> (escolarización tardía, sobreedad, repitencia), la discriminación pedagógica según condición social, étnica, de género, el capital cultural familiar, la desigualdad en las condiciones de enseñar y aprender (desempeño docente, infraestructura, recursos, climas institucionales, oportunidades culturales, expectativas escolares, aprendizajes, currículum diferentes). Para Poggi (2014), la segregación social y educativa se manifiesta a través de diversos mecanismos, ausencia de gratuidad en la oferta de educación obligatoria (esto supone no sólo la eliminación de matrículas y cuotas, también el costo que implica a la asistencia escolar a las familias: vestimentas, materiales y textos escolares, transporte), la infraestructura de los edificios escolares (condiciones edilicias, dotación de equipamiento, recursos educativos). La autora hace referencia a la combinación de dos procesos: a) cuando los padres eligen la escuela, no sólo entre oferta estatal o privada, sino al interior de la propia oferta estatal b) cuando la escuela elige a los padres. Ambas dinámicas procuran homogeneizar la población estudiantil, además suele ocurrir que la escuela no “sale” a buscar a sus alumnos, sino que espera que se “inscriban” (especialmente en los centros urbanos), reforzando aún más los mecanismos de selección y segmentación al interior de las instituciones educativas. Otro modo de segregación son los modos “estandarizados” de organización de las trayectorias escolares

---

<sup>27</sup> “Así las cosas, la escuela se ha universalizado sin ampliarse o democratizarse su condición «pública»; esto es, sin que se amplíe su estatus de bien común, de derecho social desmercantilizado y atravesado por una radical aspiración a mejorar de forma permanente la socialización de sus beneficios” (Gentili, 2009:44).

<sup>28</sup> “Parte de los compromisos asumidos por los estados tienen que ver no solo con garantizar el acceso de todos los niños y niñas a la educación básica, sino también su permanencia en el sistema, reduciendo la repetición, sobre-edad y la deserción escolar” (Itzcovich, 2013: 17).

cuyo correlato se evidencia en el ingreso tardío, la repitencia, el abandono, la sobreedad escolar de los estudiantes provenientes de sectores con alta vulnerabilidad social. Poggi (2014) incluye también como mecanismo de segregación, algunas formas de autonomía escolar, para hacer referencia a la implementación de proyectos institucionales y curriculares cuya consecuencia es la existencia de escuelas con más o menos recursos y una clara transferencia de responsabilidades del Estado hacia unidades de gestión locales, de la propia escuela y de sus actores. Ciertas prácticas institucionales también atentan contra la inclusión: las representaciones que tienen docentes y directivos respecto del desempeño educativo de los alumnos, ciertos mecanismos de “etiquetamiento” que se transmite a lo largo de la trayectoria escolar, el dispar cumplimiento de lo que prescribe el curriculum y los aprendizajes alcanzados por los estudiantes.

A pesar de los sucesivos pronunciamientos nacionales, regionales e internacionales, el reconocimiento unánime de la educación como clave para el desarrollo individual y colectivo, la reiterada apelación a aplicar políticas educativas inclusivas en condiciones de igualdad y calidad, parecieran ser condiciones necesarias pero insuficientes ante la persistencia de oportunidades educativas desiguales que anulan de hecho los avances alcanzados en materia de inclusión escolar<sup>29</sup>.

### **1.3.1. La Agenda educativa post 2015**

En las últimas décadas, los gobiernos de la región han llevado a cabo importantes transformaciones para comenzar a mitigar las consecuencias que dejaron la aplicación de políticas de ajuste estructural. Por tal motivo, resulta de interés detenerse en algunos aspectos del documento de balance realizado por CEPAL-UNESCO (2014), a propósito de celebrarse 25 años de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en América Latina. El informe señala que en la última década se han registrado condiciones favorables en cuanto a la reducción sostenida de la pobreza: en 1990, la pobreza alcanzaba a 48,4% de la población

---

<sup>29</sup> Diversos autores han abordado las distintas dimensiones que dificultan el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de inclusión y calidad: Gentili,(2009), Itzcovich (2013), Kessler (2004), Pineau, (2008), Poggi (2014), Rossetti (2014), Terigi (2008)

latinoamericana, y en 2002 había descendido a 43,9%. Cabe destacar que entre los años 2002 y 2013 se registra el mayor descenso: en 2013 la pobreza alcanzaba a 27,9% de la población de la región y la indigencia (que en 1990 alcanzaba al 22,6% de la población latinoamericana), en 2002 descendió al 19,3% y en 2013, 11,5%. (CEPAL, 2013). Del mismo modo, la desigualdad por ingreso también fue reduciéndose de forma sostenida, pero como se afirma en el documento, a partir del año 2005, el índice de GINI (coeficiente de desigualdad) demuestra una clara tendencia a la baja: 0,52 en 2008; 0,50 en 2010 y 0,49 en 2012.

Más allá de la inestabilidad producida fundamentalmente por la crisis financiera del año 2008, durante la primera década del nuevo siglo la región ha experimentado un ciclo de crecimiento y mejora de la actividad económica. Mientras que en 1990 el PIB por habitante era aproximadamente de 6.100 dólares, en 2013 llegaba a 9.104 dólares (CEPAL-UNICEF, 2014), con impacto positivo en el mercado laboral, aumento de la tasa de ocupación, del 52,7%, año 2002, al 55,7%, año 2013, y descenso de la tasa de desempleo, que según el informe se encuentra en sus mínimos históricos: de 10,4% en 2000, a 6,3% en 2013. (CEPAL, 2012). El incremento del gasto (inversión) social, también experimentó un aumento sostenido en porcentaje del PBI: en la década de los años noventa era del 12,9 % y en el bienio 2010-2011, un 19,2% del PBI (CEPAL 2013). Se subraya como rasgo novedoso la adopción de políticas anticíclicas por parte de varios gobiernos latinoamericanos para mitigar los efectos causados por la crisis financiera internacional del año 2008.

No obstante los cambios favorables, se reconocen algunos factores que dificultan el goce de los derechos emanados en la Convención. Aun cuando ha disminuido la pobreza, no tuvo incidencia por igual en todos los grupos de edad, la pobreza es de mayor incidencia relativa en la infancia en relación a otros grupos etáreos (Rossel, 2013), así como la denominada “crisis del cuidado” (CEPAL 2010, Rico, 2011), debida a la incorporación creciente de la mujer al mercado laboral, cuyos efectos se hacen sentir negativamente en los sectores sociales bajos, también, la discriminación étnica y racial, “La evidencia reciente indica que el 88% de los niños y niñas indígenas de América Latina sufre algún tipo de privación de sus derechos, una cifra significativamente mayor a la registrada para el total de la población infantil de la región (63%)” (...) “Casi uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes

indígenas (18,8%) ven vulnerado su derecho a la educación y 6,3% lo ven gravemente vulnerado, porque no han podido acceder a la educación formal o la han abandonado sin haber podido aprobar ningún año” (CEPAL/UNICEF, 2013:16).

Según el Informe, el balance en materia educativa ofrece luces y sombras: destaca el esfuerzo de los países por expandir la educación inicial, la educación primaria prácticamente ha alcanzado la meta de universalización en casi todos los países, también una importante reducción de la tasa de repitencia en este nivel educativo: de 12% en 1999 a 6% en 2012. En cuanto a educación media, también se detallan avances significativos: entre 1999 y 2012 la tasa bruta de asistencia a la educación secundaria pasó de 80% a 88%. Por otra parte resalta como elemento de mayor contraste, la trayectoria escolar de niños, niñas y jóvenes en los niveles educativos y los escollos que excluyen del sistema educativo a buena parte de ellos. Agrega también que en la región hay alrededor de 3 millones de niños, niñas y adolescentes que presentan ingreso tardío a la educación primaria, la han abandonado o no realizan la educación primaria y media. En el mismo sentido, la deficiente distribución de infraestructura y recursos refuerzan la desigualdad educativa que se concentra en los sectores marginados de la población: hogares pobres, indígenas, afrodescendientes, migrantes. De modo que el acceso a estudios superiores, queda negado o desfavorablemente condicionado para estos sectores sociales.

Los Estados han implementado políticas educativas transformadoras para avanzar hacia el cumplimiento del derecho a la educación y a revertir deudas sociales estructurales: la expansión de la cobertura de la educación para la primera infancia, los programas de transferencias monetarias condicionadas destinadas a familias que requieren de mayor protección estatal para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso escolar de niñas, niños y jóvenes, incremento notorio de la matrícula del nivel secundario, acceso igualitario a las nuevas tecnologías de comunicación para reducir la brecha digital: distribución de computadoras portátiles para alumnos y docentes junto con dispositivos pedagógicos para mejorar y potenciar los aprendizajes (Plan Ceibal, Uruguay)<sup>30</sup>. Por último, se señala como

---

<sup>30</sup> Aunque no se menciona en el informe de referencia: el Programa de inclusión digital Conectar Igualdad, de Argentina.

pendiente: la extensión de la jornada escolar, y la incorporación de tecnología en el ámbito educativo.

En virtud de los compromisos asumidos para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio, y otras iniciativas complementarias, según el Equipo de del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), a nivel mundial, uno de los acuerdos centrales, resultará incumplido en el plazo establecido por los estados: escolarizar a todos los niños para 2015. Casi 58 millones de niños en edad de cursar la educación primaria no estaban escolarizados en 2012 (UNESCO, 2014), más aún, muchos de ellos nunca ingresarán a un aula ya que el impulso de llegar a estos niños se ha estancado desde el año 2007. Asimismo se reconoce que el abandono escolar también es motivo de preocupación y que se necesitan nuevas medidas para contrarrestar esa tendencia.

En América Latina, la mayoría de niños no escolarizados empezarán tardíamente su escolarización (3,8 millones de niños sin escolarizar). Como se señaló precedentemente, se realizaron importantes avances, pero insuficientes: las agendas de los ODM y EPT llegan a 2015 de manera incompleta, razón por la cual resulta menester revisar y profundizar acciones que permitan cumplir con los objetivos fijados y trascenderlos en continuidad y profundidad.

En línea con lo expuesto, en la III Reunión ampliada de la Mesa del Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe, celebrada en la Ciudad de México, en el año 2013, los ministros y representantes de los ministerios de educación de la región, reafirmaron el carácter fundamental del derecho a la educación, reconocieron los avances realizados hacia el cumplimiento de las seis metas de Educación para Todos, y de los Objetivos del Milenio, así como la persistencia e inequidad en la región obstaculizan alcanzar el logro completo de las metas hacia el año 2015. Para ello instaron a avanzar en una agenda integrada de desarrollo post 2015 que contemplara enfoques innovadores, e identificaron una serie de desafíos hacia el logro de los objetivos educativos al 2015

Complementariamente destacan una serie de temas transversales a abordar que trascienden el año 2015: desarrollo de currículos innovadores especialmente orientado a los jóvenes, avance en la expansión de las TICs; desarrollo de programas de educación permanente; consolidación de la educación terciaria y superior; desarrollo de programas comprensivos

de educación multicultural e intercultural; educación ambiental; mejorar el planeamiento educativo con diseño de políticas pertinentes a los contextos nacionales y sub – nacionales.

Los Estados hacen también un llamado a fortalecer los mecanismos de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, y a otorgar financiamiento innovador para el desarrollo de acciones en apoyo de la educación en la región.

En síntesis, como en el año 2015 se cumple el período fijado por los Objetivos del Milenio del año 2000, la UNESCO reconoce en el “Documento de Posición sobre la Educación Después de 2015” que las agendas de EPT y ODM, estarán incompletas. La UNESCO considera que las transformaciones que caracterizan a un mundo globalizado e interconectado impactan directamente en la educación y plantea una serie de interrogantes en relación a qué tipo de conocimientos, habilidades y competencias son necesarios en el presente, qué tipo de procesos educativos podrían favorecerlos, y las adaptaciones que deberán realizar los sistemas educativos para responder satisfactoriamente a las exigencias contemporáneas.

El documento establece un vínculo directo entre educación y desarrollo económico y social, destaca el papel transformador que cumple la educación para cambiar la vida de las personas. Por tanto, expresa que la posición de la UNESCO para la agenda post 2015 debe ser clara, integral, orientada al aprendizaje a lo largo de toda la vida, e integrarse con otros objetivos de desarrollo (salud, empleo, igualdad de género). Recomienda a sus Estados miembro como objetivo global “lograr para todos por igual una educación de calidad y un aprendizaje durante toda la vida para 2030”, y establece una serie de metas para áreas prioritarias:

1. Educación básica. Lograr que todos los niños cursen y finalicen un ciclo completo de educación básica de calidad gratuita, obligatoria y continua de por lo menos 10 años, incluido un año de enseñanza preprimaria, gracias al cual puedan obtener resultados del aprendizaje pertinentes y cuantificables basados en normas nacionales

Según UNESCO, aún no están escolarizados 57 millones de niños en edad de cursar la enseñanza primaria y 69 millones de niños en edad de cursar el primer ciclo de la enseñanza secundaria, de los cuales la mayoría son niñas.

2. Educación posbásica y terciaria. a) Aumentar en un x% el paso a una educación de calidad en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y su finalización, consiguiendo que todos los egresados obtengan resultados del aprendizaje pertinentes basados en normas nacionales.

Con la expansión de la cobertura de educación básica y la creciente necesidad de conocimientos y habilidades a lo largo de toda la vida resulta imperioso que los Estados avancen en proporcionar un acceso equitativo a los niveles de educación superiores. Ampliar los sistemas de educación terciaria a fin de garantizar una oferta que brinde un certificado, diploma o título.

3. Alfabetización de jóvenes y adultos. Lograr que todos los jóvenes y adultos adquieran la capacidad de leer, escribir y calcular y otras competencias básicas con el grado de dominio necesario para participar plenamente en una sociedad determinada y para el aprendizaje ulterior.

Todavía hay en el mundo 774 millones de adultos (personas de más de 15 años de edad) que no pueden leer y escribir por no estar alfabetizados, de los cuales los dos tercios son mujeres<sup>31</sup>.

4. Competencias para el trabajo y la vida. a) Aumentar en un x% la participación en la educación permanente de adultos y los programas de formación correspondientes, con el reconocimiento y la convalidación del aprendizaje no formal e informal. b) Aumentar en un x% la participación en la educación permanente de adultos y los programas de formación correspondientes, con el reconocimiento y la convalidación del aprendizaje no formal e informal.

Dadas las transformaciones socioeconómicas y demográficas del mundo actual, se deben resignificar las propuestas destinadas al desarrollo de competencias para el trabajo y la vida.

---

<sup>31</sup> 2014, Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2013-2014 - Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos

5. Enseñanza y aprendizaje pertinentes y de calidad. a) Subsanan la insuficiencia de docentes contratando a un número suficiente de profesores que estén bien capacitados, respondan a las normas nacionales y puedan impartir eficazmente una enseñanza pertinente, haciendo hincapié en el equilibrio entre hombres y mujeres b) Lograr que todos los jóvenes (de entre 15 y 24 años de edad) y adultos tengan posibilidades de adquirir –con el apoyo de entornos de aprendizaje seguros e inclusivos que tengan en cuenta las cuestiones de género- conocimientos y competencias pertinentes que contribuyan a su realización personal, la paz y un mundo equitativo y sostenible.

El documento identifica en la mala calidad de la educación el déficit de los aprendizajes, y se reconocen una serie de factores que contrarrestan esta tendencia: docentes adecuadamente formados y motivados, contenidos pertinentes, entornos de aprendizajes seguros e inclusivos, entre otros. Al respecto, Poggi (2014) destaca la mejora de los aprendizajes como una dimensión fundamental, y reconoce avances como nuevos marcos normativos, cambios en los diseños curriculares, políticas masivas de formación docente, de dotación de libros y recursos pedagógicos.

6. Financiación de la educación. Conseguir que todos los países avancen hacia la asignación del 6% de su PBI y el 20% de su presupuesto público a la educación, concediendo prioridad a los grupos más necesitados.

Para la UNESCO, la agenda educativa post 2015 requiere de un financiamiento innovador, acrecentado, bien invertido y con mejores modalidades de ejecución. Al respecto, los países de la región también han incrementado el nivel de inversión educativa en relación al Producto Bruto Interno (PBI). Siendo de 4,55 en el año 2000, y de 5,2% en el año 2010, similar al promedio de Estados Unidos y Europa (SITEAL, 2013, Poggi, 2014). Respecto del financiamiento al sector privado, según UNESCO, los niveles regionales (1, 25 del PIB) superan el promedio de los países de la OCDE (0,9% PIB). (SITEAL, 2013)

La cuestión planteada en torno al presente y futuro del derecho a la educación resulta inescindible del conjunto de políticas públicas que asuman la inclusión social desde una

perspectiva integral y coordinada, así para Perazza (2014) lograr una situación justa en materia educativa, implica la coordinación de decisiones políticas sostenidas en el tiempo por parte de las estructuras de gestión pública.

Como hemos señalado, varios países de la región han realizado en la última década significativos esfuerzos para llevar adelante importantes transformaciones a través de políticas de inclusión orientadas a la restitución y ampliación de derechos, por su alcance e impacto favorable es destacable, la creciente presencia de los llamados programas de transferencia condicionada<sup>32</sup>, con un cambio importante en su concepción: de la lógica asistencialista del beneficiario, a la de ciudadano sujeto de derechos. Más allá de los matices de cada uno, las destinatarias de los recursos monetarios que se entregan son las familias de bajos recursos y en general bajo dos condiciones: asistencia escolar y controles de salud de niños y jóvenes entre 5 y 18 años. (En el caso de Argentina, también comprende a embarazadas). Estas iniciativas, si bien no son nuevas en la región, pasaron de implementarse en tres países en el año 1997, a 18 países en el año 2010, llegando a 100 millones de personas y a uno de cada cinco hogares. (IPE-UNESCO, 2014). Hoy sabemos del efecto positivo que estas políticas tuvieron en materia educativa, mejora en la tasa de matriculación y retención escolar, de la autoestima personal y familiar entre otras.

En la actualidad hay más niños, niñas y adolescentes en las escuelas latinoamericanas, pero el derecho a la educación no está garantizado si la escuela ejerce formas de exclusión en sus prácticas, procedimientos institucionales frente a niños, niñas y adolescentes “recién llegados”.

La educación por sí sola no resuelve ni puede evitar la desigualdad social, pero si la reproduce en sus instituciones y prácticas, legitima “sistemas escolares divididos en

---

<sup>32</sup> Los llamados Programas de Transferencia Condicionada (PTC) cumplen con el doble rol de permitir a los beneficiarios aumentar su circuito de consumo inmediato, al contar con una suma de dinero garantizada por el Estado y a la vez romper con la lógica de la exclusión y la pobreza intergeneracional al recomponer tanto por la mejora en el ingreso, como por el acceso a la educación y la salud, el capital humano de las familias (Vázquez, Damoni y Flores, 2012: 105).

sociedades divididas” (Gentili, 2011:23). Si la estructura escolar reproduce la estructura social, lejos de democratizar el acceso y disfrute del conocimiento socialmente producido, lo confina a su espacio (segmento) de pertenencia. Las estrategias y respuestas estatales que conforman los proyectos educativos requieren abarcar tanto definiciones y principios basados en la justicia social, como la gestión adecuada que materialice dichos principios. Entre otros autores, Poggi (2014) destaca la inclusión en todos los niveles del sistema educativo, aunque la considera prioritaria en la educación básica y obligatoria porque en tanto derecho ciudadano, habilita el acceso y participación en el conjunto de derechos civiles, económicos, sociales que constituyen identidades individuales y colectivas. López (2005), reconoce entre los desafíos pendientes, la necesidad de desarrollar estrategias pedagógicas adecuadas para lograr resultados equivalentes en los diversos escenarios sociales que se van perfilando en la región. Poggi (2014:17), por otra parte, advierte sobre la pertinencia de revisar las estrategias pasadas y avanzar en categorías de análisis renovadas que respondan a las nuevas demandas y necesidades sociales. Pero como sostiene la autora, dichas categorías “se construyen en un marco en el que los sentidos, los fines, son tanto objeto de discusión como de definiciones comprometidas” e introduce la necesidad de interrogarse acerca de qué ha hecho la democracia por la educación (como requisito para la construcción de una ciudadanía activa), así como qué puede hacer la educación por la democracia.

Como hemos desarrollado, la mayoría de los países de la región ha mejorado su situación educativa, los sistemas educativos se han expandido en cobertura y en años de obligatoriedad escolar. Estas transformaciones han sido posibles a partir de la sanción de un nuevo conjunto de leyes que conciben la educación como derecho y el Estado como responsable de garantizarlo. Sin embargo, el derecho a la educación no se agota en el reconocimiento formal, tampoco es universal a pesar de los logros alcanzados hasta el momento. Hoy en Latinoamérica el acceso al conocimiento y las oportunidades educativas, continúan siendo profundamente desiguales. Si la calidad de la educación no es la misma para todos, tampoco será efectivo el ideal de una educación común en sociedades que se reconozcan democráticas pero que en la práctica no genera las condiciones necesarias que permitan una redistribución de sus recursos materiales y simbólicos de los beneficios que produce. Supone como sostiene

Gentili (2009), ampliar y resignificar los sentidos del derecho a la educación, avanzar en políticas, transformaciones institucionales, y revisar sus fundamentos para hacerlos eficaces<sup>33</sup>, y como una forma posible de consolidar y extender la ciudadanía en un nuevo marco regional cuyos gobiernos decidieron dar un cambio profundo en la orientación de sus políticas para revertir históricas postergaciones sociales.

---

<sup>33</sup> Es verdad, como afirmara Bobbio (1991), que lo que dota de poder a un derecho humano no son sus fundamentos, sino su eficacia. (Gentili, 2009: 54)

## Segundo Capítulo

### Integración y Educación en América Latina

#### Introducción

Recorrer las principales experiencias integracionistas en América Latina en perspectiva histórica nos permite observarlas como parte de las políticas públicas implementadas por los Estados para ampliar y potenciar sus posibilidades de desarrollo y de inserción regional e internacional. Asimismo, examinar a través de las diferentes iniciativas llevadas a cabo, el lugar que ha ocupado la educación como derecho dentro de estos procesos, la institucionalidad lograda y las redefiniciones y sentidos que adquiere en el actual escenario regional.

Consideramos la integración regional como parte del conjunto de políticas públicas que definen los estados para sus proyectos políticos, más allá de las motivaciones comerciales que pueden determinar su inicio (Perrotta, 2010; Malamud, 2010). Se trata de un proceso de naturaleza fundamentalmente política, multidimensional, cambiante y problemático. (Damoni, Flores y Vázquez, 2012; Perrotta, 2013).

El ideal de unidad latinoamericana se remonta al Siglo XIX, en el marco de los procesos independentistas que pusieron fin a tres siglos de dominación colonial que por proyección histórica podemos sintetizar en las figuras de José de San Martín y Simón Bolívar. El primero, a través de sus campañas de liberación americana en Chile y Perú entre 1817 y 1822, y la propuesta de Simón Bolívar por llevar adelante un proceso de articulación política luego de la lucha anticolonial, a través del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1816. No obstante los esfuerzos realizados en la búsqueda de la unidad y construcción de una identidad común, el escenario posterior a las revoluciones independentistas dejará un continente liberado pero también dividido en países cuyas elites definirán su perfil productivo como proveedores de materias primas a los mercados europeos. En otras palabras, al ideal unificador le sucedió la fragmentación de la región. De modo que unidad y fragmentación (política y económica) coexistieron como marcas de origen en el proceso de conformación de los Estados

Latinoamericanos. Damoni, Flores y Vázquez (2012), afirman que llevó casi un siglo la conformación de un proceso de integración regional diferente: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que con sus alcances y limitaciones estuvo integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, (estado derrotado por los tres primeros en la sangrienta guerra continental de la Triple Alianza entre los años 1865 y 1870), y de posterior incorporación Venezuela (2012).<sup>34</sup>

Pese a las complejidades propias de los procesos de integración, en los últimos veinte años, han avanzado diversas iniciativas de integración regional y multilateralismo: el Mercado Común del Sur<sup>35</sup> (MERCOSUR), la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América<sup>36</sup> (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas<sup>37</sup> (UNASUR) y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y Caribe<sup>38</sup>. (CELAC) Estos espacios delinean un proceso de impulso de diversas formas de integración regional, las que han respondido a proyectos e intereses políticos disímiles en contextos diferentes, los cuales además conviven en un mapa latinoamericano “dividido” donde países como Chile, Colombia, México, Perú y países de Centroamérica suscriben Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá asumiendo un rol subordinado a la economía norteamericana.

Hoy, la integración regional como política dinámica y estratégica en las agendas estatales implica necesariamente tomar en cuenta nuevos actores y circunstancias que demandan transformaciones y actualizaciones de los procesos integracionistas en términos de visiones, políticas, prácticas, e instituciones que los comprenden.

Como señalamos, la tensión entre integración y fragmentación estuvo y está presente en la vida de los Estados. La fragmentación obedece fundamentalmente al resurgimiento de nacionalismos locales mientras que la integración responde a motivaciones económicas como

---

<sup>34</sup> En la actualidad Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

<sup>35</sup> MERCOSUR (1991), integrado por: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, y Venezuela

<sup>36</sup> ALBA (2004), integrado por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua,, Mancomunidad de Dominicana, Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía,, San Cristóbal y Nieves y Granada.

<sup>37</sup> UNASUR (2011), integrada por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.

<sup>38</sup> CELAC (2011), integrada por Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de San Cristóbal y Nieves, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Mancomunidad de Dominicana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela

consecuencia de un nuevo orden global (Hirsch, 1996, Oszlak, 2007, Malamud, 2010). Para Oszlak (2007), la agenda estatal incluye cada vez más cuestiones relacionadas con tres procesos: el de globalización, el de internacionalización del Estado y el de integración regional. Según el autor, la globalización entraña complejidad e incertidumbre, y para los Estados Nacionales supone desarrollar estrategias que “contrarresten” algunos de sus efectos. La globalización es, una nueva modalidad del capitalismo como patrón dominante del orden social. En sentido similar, Hirsch, la define como “una decisiva estrategia del capital como solución a la crisis del fordismo (...)” y concluye que “la globalización es una estrategia política”<sup>39</sup> (Hirsch, 1996: 101). Al respecto, Oszlak sostiene que en tiempos de globalización, la integración regional puede ser considerada como una manifestación de voluntarismo no resignado, para resolver o mitigar los efectos indeseables de una globalización arrasadora. De modo que “...la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar, fronteras adentro, el impacto de un mundo sin fronteras” (Oszlak, 2007:59).

## **2.1. Aproximaciones teóricas para el estudio de la integración regional**

Diversos autores coinciden en considerar que la integración regional se configura como objeto de estudio en la experiencia europea de los años 50, y posteriormente en otras regiones del mundo. (Montúfar, 2001; Malamud, 2010; Caballero, 2011; Perrotta, 2013).

Entre los principales enfoques, en los años de la Segunda Guerra Mundial la teoría funcionalista de Miltrany (1975) buscaba en el campo de la integración regional desarrollar espacios de convivencia que desterraran la posibilidad de nuevos conflictos (Caballero, 2011). En sentido similar, Perrotta (2013: 199) sostiene que en la segunda posguerra urgía resolver tres problemas fundamentales: pacificar las relaciones, reconstruir las economías

---

<sup>39</sup> La globalización no es un proceso económico sencillo, ni tampoco señala una “lógica” inevitable del capital, sino que es una vasta estrategia política. Esta estrategia se impuso esencialmente por el capital internacionalizado, en coordinación con los gobiernos neoliberales que, a consecuencia de la crisis, llegaron al poder. La política económica de liberalización y desregulación tiene como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de las clases, tanto nacional como internacional; he aquí la condición para la reorganización técnica de la producción capitalista. Esto conduce al cambio estructural y funcional de los Estados que los lleva a una incapacidad total para llevar adelante una regulación social y una política de bienestar en la forma tradicional. El neoliberalismo dominante desde los años setenta otorga la legitimación ideológica de esta estrategia capitalista para superar la crisis (Hirsch, 1996: 102).

destruidas por la guerra y avanzar en la solución del “problema alemán” (que Alemania cumpliera con las penalidades que se le impusiera por el daño infligido). La autora considera que el funcionalismo proveyó una teoría de la estructura social del capitalismo y una praxis en cuanto al funcionamiento del mundo y prescripciones para mejorarlo. Malamud (2010) advierte sobre los alcances de esta teoría por entender que cuando los expertos no pudieron resolver los problemas económicos, ni la elección de ciertas opciones quedaron expuestas las fallas o límites del funcionalismo, precisamente por carecer de una teoría de la política.

En efecto, el neofuncionalismo de Haas<sup>40</sup> surge como refuerzo conceptual de la teoría funcionalista (Caballero, 2011). Complementariamente para Perrotta (2013) el neofuncionalismo ordenó conceptual y metodológicamente la integración regional como campo disciplinar de las ciencias sociales<sup>41</sup>. Se sustenta en la idea del efecto derrame, “*spill over*”, sobre la integración mediante la expansión sectorial: este modo de funcionamiento generaría un conjunto de actores supranacionales por sobre los Estados nacionales de modo que la integración, en principio económica, habilitaría la integración política. El propósito es explicar cómo y por qué los Estados de manera voluntaria se juntan, se mezclan y fusionan con los vecinos, pierden ciertos atributos soberanos al tiempo que desarrollan nuevas instancias de resolución de conflictos entre ellos.

Las críticas hacia el neofuncionalismo consisten en que se aplicó fundamentalmente en la experiencia europea por consiguiente no extrapolable a otros casos (Caballero, 2011; Perrotta, 2013:201), el proceso de *spill over* no ocurrió como se esperaba, dada su complejidad e intervención de distintos actores, condicionando su potencial explicativo (Malamud, 2010).

---

<sup>40</sup> Los trabajos de los neofuncionalistas son los de Ernst Haas y Leon Lindberg, principalmente: Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*; Haas, E. (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* y Lindberg, L. (1963) *The political dynamics of European Economic Integration* (Perrotta, 2013).

<sup>41</sup> La autora identifica tres operaciones realizadas por el neofuncionalismo 1) reorientó metodológicamente sus argumentos en un esfuerzo por sistematizar la integración regional como sujeto en las Ciencias Sociales; mezcló diferentes lenguajes en pos de esta tarea (teoría de grupos de interés, teoría de sistemas y, en menor medida, elementos de la Economía); 2) unificó en un modelo teórico diferentes fragmentos relativos a las condiciones (anteriores, al momento de la unión, del proceso) y los resultados de la integración, es decir, presentaron en un relato comprensivo cómo estas diferentes partes encajan en una teoría; 3) proveyó una teoría de la política (Caporaso y Keeler, 1993) citado por Perrotta (2013: 202).

No obstante como argumentan los autores, si bien ninguna teoría por si misma puede abarcar la totalidad de acciones que comprenden los procesos de integración regional, el neofuncionalismo fue una importante contribución como acercamiento teórico a la integración regional.

Por otra parte, el interaccionismo comunicativo o *transactionalism* de Deutsch (1968) supone la creación de una comunidad de seguridad con énfasis en el orden y la seguridad. Según Caballero (2011) este enfoque implica además, la superación de posicionamientos estadocéntricos al aceptar que la integración regional puede llevarse a adelante con actores estatales y no estatales. Desde esta perspectiva, la integración es concebida como un proceso en el que se modifican valoraciones y comportamientos, es decir, el componente psicológico o identitario explicaría también en parte, la cooperación y la conformación de una comunidad de seguridad.

Este autor describe también la teoría de la interdependencia de Nye y Keohane (1988) como instancia superadora de los enfoques realistas de los años setenta apelando a dos tipos ideales para explicar el funcionamiento del mundo de los años setenta: el realismo y la interdependencia compleja, un mundo caracterizado cada vez más por la interconexión local e internacional, donde las respuestas estatales se explican cada vez menos por el cálculo racional medidos por la capacidad de externalizar poder y seguridad, y más por la capacidad de generar redes transgubernamentales. Como afirma Caballero (2011), corresponde reparar en las consecuencias de la Crisis del año 1973, que puso en evidencia los efectos de la interconexión de las economías, y la interdependencia de los Estados en materia energética (y económica).

En relación a las transformaciones de la década, Perrotta (2013) observa que en los inicios de las décadas de los años setenta y ochenta, los estudios de integración regional, son caracterizados como “era oscura” “de abatimiento”<sup>42</sup> para dar cuenta de cierto estancamiento en relación a la producción teórica, no obstante, la existencia de estudios de casos “micro” constituyeron contribuciones significativas en el campo de los procesos de elaboración de políticas de la Comunidad Económica Europea (CEE). Para la autora, en la década de los

---

<sup>42</sup> Caporaso y Keeler , (1993), citados por Perrotta (2013:206).

años noventa, con la firma de un nuevo tratado, se vigoriza el proceso de integración regional, y nuevos enfoques teórico metodológicos se requerirán para abordar el proceso de la Unión Europea (UE).

La teoría intergubernamentalista siguiendo a Perrotta (2013) otorga centralidad al accionar de los Estados Nacionales, siendo la integración funcional a sus intereses y necesidades. Desde esta perspectiva, los Estados no cedieron ni debilitaron sus competencias, por el contrario, a través de la integración, fortalecen la posibilidad de resolver cuestiones locales. Para la autora, la Comunidad Europea, es el resultado de la cooperación entre Estados que en un contexto de interdependencia de la economía, se rige mediante un conjunto de normas e instituciones que permite a los Estados gestionar distinto tipo de problemas con mayor eficacia. La existencia de una soberanía compartida no disminuiría las capacidades estatales nacionales, por el contrario, las reforzaría para hacer frente al contexto internacional.

La autora recoge lo aportes de Moravcsik (1993) quien en los años noventa, realiza una revisión, avanzando en un enfoque denominado intergubernamentalismo liberal en el que la interdependencia económica incide en los intereses de los Estados parte, no obstante advierte que resulta más fácil avanzar en materia económica en relación a otros temas que concitan preocupación o interés (Perrotta, 2013).

Cabe mencionar además otros enfoques descritos por Perrotta<sup>43</sup> para aprehender el caso de integración europeo a saber: los racionalistas, los individuos actúan de manera racional, egoísta e individualista para concretar sus intereses, los constructivistas, en sentido contrario, postulan que los intereses se constituyen en el mundo social de los individuos, por consiguiente los estudios deben abordar otros aspectos como normas, valores, culturas, identidades y la estructura social.

Como se adelantara, las perspectivas presentadas sustentan sus fundamentos en la experiencia europea (Unión Europea). Malamud (2010) considera que en otras regiones las iniciativas de integración surgieron por la voluntad política de los gobiernos nacionales, en

---

<sup>43</sup> Según Perrotta (2013) en la actualidad se cuenta con enfoques adicionales para aprehender el caso europeo de integración y la discusión no se centra ya en si son los Estados o las instituciones supranacionales los que acumulan mayor poder; al contrario, la discusión actual en el campo de estudios europeos de integración es de tipo meta-teórica y versa en torno a la divisoria de aguas entre postulados racionalistas, por un lado, y postulados constructivistas, por el otro (Dur y González, 2004).

consecuencia, han sido los Estados nacionales los que definieron tiempos y formas en las estrategias de regionalización: modalidad basada en la oferta, y definida por el autor como la regla y no la excepción en los países en vías de desarrollo. Así, en las décadas de los años ochenta y noventa, surgen enfoques alternativos a las teorías académicas dominantes: neorrealismo y neoliberalismo institucional, el *new regionalism approach*<sup>44</sup>, de Hettne quien relaciona globalización y regionalismo como elementos que se retroalimentan, pero también le confiere a su enfoque sobre la integración un carácter plural que trasciende lo meramente económico (Caballero, 2011; Perrotta, 2013). Al vincular globalización y nuevo regionalismo, el autor interpreta que Hettne establece las diferencias entre el viejo y el nuevo regionalismo, priorizando no sólo aspectos temporales o cuantitativos, también los cualitativos. De modo que, contrasta el regionalismo de los años cincuenta (mundo bipolar), creado desde “arriba”, con un sesgo económico proteccionista, con objetivos acotados y circunscriptos a un grupo de Estados cercanos, al nuevo regionalismo de los años noventa, caracterizado por un mundo multipolar, post Guerra Fría, con un proceso de globalización en ciernes, con economías “abiertas”, transnacionalizadas, cuyos Estados se orientan a desarrollar estrategias regionales de cooperación para hacer frente a los retos que impone un nuevo orden global crecientemente complejo y multidimensional.

Perrotta (2013) sostiene que en América Latina y el Caribe, también es posible encontrar una “visión prescriptiva” sobre el nuevo regionalismo, a partir de la influencia de organismos regionales e internacionales como: la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), la Organización Mundial del Comercio (OMC) como “nuevo regionalismo” (o regionalismo abierto), para establecer una diferencia respecto del regionalismo cerrado de la década de los años sesenta. La autora advierte que el concepto de Nuevo Regionalismo (NR) prevalece sobre el denominado regionalismo abierto, porque analizar las experiencias pasadas como regionalismo cerrado resulta incorrecto porque las medidas proteccionista de la segunda posguerra fueron un fenómeno mundial y las experiencias de integración regional de entonces no fueron completamente excluyentes en relación a la apertura multilateral. Por otra parte, el concepto

---

<sup>44</sup> Perrotta (2013: 228), cita algunos de los exponentes del NRA provenientes de la Economía Política Internacional, como: Bjorn Hettne, Frederick Soderbaum, Michael Schulz, entre otros.

de nuevo regionalismo logra aprehender y explicar mejor la proliferación de tratados de libre comercio que se celebran con el multilateralismo económico (Perrotta, 2013: 226).

En suma, el nuevo regionalismo (NR) como enfoque teórico permitió dar cuenta de una realidad que se presentó novedosa o diferente de anteriores experiencias de integración regional, y cuyos rasgos distintivos, destaca Perrotta (2013) siguiendo los aportes de Hettne (2000, 2002), y Soderbaum (2002), son: el NR es de naturaleza diversa, implica una variedad de modelos y estructuras, las asociaciones se establecen entre Estados del Norte y del Sur. Es decir, implica la participación de países desarrollados y en vías de desarrollo, en oposición al viejo regionalismo de la etapa neofuncionalista cuyas asociaciones eran Norte-Norte o Sur-Sur. Tiene una institucionalización diferenciada según las regiones (distinta del viejo regionalismo que consideraba la falta de instituciones comunes como una debilidad), es multidimensional, trasciende la integración económica promueve y necesita legitimar una identidad regional, no depende del derrame para concretar sus objetivos porque estos son decisiones políticas explícitas en materia de integración regional, es de alcance global (no se circunscribe a Europa), basa su accionar en las políticas de apertura neoliberales, es independiente de las potencias y se configura voluntariamente desde abajo hacia arriba, en lugar de ser impuesta. (Perrotta, 2013: 219)

Para la autora hay un momento de “agitación conceptual” dada la imposibilidad de aprehender el cambiante (y novedoso) escenario regional latinoamericano en el Siglo XXI. (Perrotta, 2013: 239), y reconoce la presencia de diferentes propuestas analíticas en la región. En primer lugar, caracteriza la etapa que se inicia a fines del siglo pasado y comienzos del presente como “la era de lo pos”, para dar cuenta de la crisis de hegemonía de las políticas neoliberales (particularmente en América del Sur), de un cambio respecto de la etapa anterior cuyo alcance comprende la conceptualización del regionalismo. La autora se ocupa en particular del llamado “regionalismo posneoliberal” desarrollado por José Sanahuja (2008), destacando entre sus principales características:

1. La importancia de la agenda política por sobre la económica y comercial en sintonía con la emergencia de gobiernos populares y democráticos en la región.

2. Se retoma “la agenda del desarrollo” luego de la aplicación de las políticas de ajuste dictaminadas por el Consenso de Washington, para dejar atrás las estrategias del regionalismo abierto basado en la liberalización comercial.
3. El creciente protagonismo de los actores estatales respecto de los actores privados y del mercado.
4. Un mayor énfasis en la fase “positiva” de la integración, centrada en la construcción de instituciones y políticas comunes, y una mayor cooperación en temas no comerciales
5. Una mayor preocupación por los aspectos sociales de la integración, la reducción de asimetrías, la reducción de la pobreza y desigualdad
6. La preocupación compartida por mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a los mercados externos.
7. La promoción de una mayor participación social en los procesos de integración regional.

En efecto, en esta etapa la integración se corresponde con un tipo de Estado desarrollista, que recupera la centralidad de la política para la toma de decisiones (sin soslayar el peso de los liderazgos personales en las jefaturas gubernamentales). “Lo pos” según la autora marca un punto de quiebre con el modelo de acumulación neoliberal de las últimas décadas del Siglo XX.

En relación a este punto, Perrotta (2013: 242) vuelve sobre la consideración de Sanahuja (2008) respecto de las recientes experiencias regionales como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), como iniciativas novedosas pero incorrectas para considerarlas desde un punto de vista clásico como iniciativas de integración regional. Debido a la coexistencia de modelos de integración contradictorios o en tensión: “compromisos regionales con los Acuerdos Norte- Sur, y el desencantamiento de las estrategias de inserción internacional al estilo Tratado de Libre Comercio (TLC)” (Perrotta, 2013), por lo que supondría denominar esta etapa como de transición, y en consecuencia, inacabada.

La autora distingue los siguientes modelos de regionalismo y advierte que, como toda construcción teórica, no se presentan en estado puro en la realidad: a) estratégico: proceso

que surge de la alianza entre los Estados Parte, las empresas transnacionales y la participación de empresas nacionales, orientada a la liberalización y apertura comercial b) social: concibe la integración más allá del aspecto económico, entiende que la integración promueve la implementación de políticas sociales regionales desde una perspectiva redistributiva y de ampliación de derechos c) productivo: se concibe la integración para promover el fortalecimiento productivo de los países menos desarrollados, un desarrollo industrial conjunto y solidario.

Recapitulando, Perrotta (2013) sostiene que en los procesos de integración regional coexisten rupturas y continuidades determinadas por el momento histórico en que transcurren, por consiguiente son dinámicos y cambiantes. Se trata entonces de concebir los procesos de integración regional como una política pública donde la elección por el tipo de integración está vinculada estrechamente a la definición política del tipo de desarrollo que se pretende e inclusive, a la cuestión de cómo concebir lo nacional. Complementariamente, para Vázquez, Damoni, y Flores (2012), es necesario pensar la integración como un proceso, más que como un hecho que resulte establecido por decreto o por el voluntarismo de ciertos líderes. Asimismo, existe coincidencia entre los autores consultados que la integración es un fenómeno que se construye, no vienen dado. Es complejo, multidimensional, sustenta su evidencia teórica en el caso europeo en primer lugar, y en las experiencias de los años noventa para desentrañar y comprender las lógicas de funcionamiento de estos procesos en sus diferentes momentos.

## **2.2. Experiencias integracionistas en América Latina**

### **El ideal de unidad en la lucha por la Independencia**

Como adelantamos en el inicio de este capítulo, la integración regional en América Latina se remonta a las primeras décadas del Siglo XIX al calor de los procesos independentistas, del debilitamiento de la Península Ibérica y de sus administraciones coloniales en América. Los pioneros en entender que la liberación de los pueblos debía ser continental fueron José de San Martín, quien entre los años 1817 y 1822 llevó a cabo las campañas libertadoras de Chile y Perú, y Simón Bolívar con la realización del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826.

El sueño de los libertadores de construir una identidad americana, encontró sus límites cuando se comienzan a consolidar los poderes locales como consecuencia de las victorias militares independentistas. Como sostienen Vazquez, Damoni y Flores, (2012), los gobiernos que conformarían los Estados Nacionales asumieron un perfil elitista claramente definido en la segunda mitad del siglo XIX.

Para los autores, cuando la guerra contra España llegaba a su fin, Bolívar intenta avanzar en la articulación política de los territorios post coloniales, para ello realiza en 1826 el Congreso Anfictiónico de Panamá. Los alcances y resultados fueron relativizados por la propia dinámica que asumieron los nuevos gobiernos locales signados por la debilidad e inestabilidad, priorizando decisiones de corto plazo y acotadas a sus territorios<sup>45</sup> (Morgenfeld, 2011).

De modo que la mirada continental de Bolívar tuvo, “más de voluntarismo político que de realismo pragmático” (Vázquez, Damoni, y Flores, 2012: 19), en un contexto que se pre anunciaba incierto y conflictivo en los territorios liberados. El fallido intento de conformar un espacio regional americano luego de las guerras de independencia, encuentra sus razones en la marcada división en el mapa político-administrativo latinoamericano en los años 1800 entre los territorios dominados por la corona portuguesa (Brasil) y los dominados por la corona española, quien subdividió su dominio colonial entre virreinos, capitanías y departamentos. Fue sobre esta base que se organizaron administrativamente los territorios independizados. Desde el punto de vista de los autores, el fracaso de Bolívar fue no lograr superar la separación que de hecho ya existía, y no “volver” a una unidad, que en verdad, nunca existió. En el mismo sentido, Oszlak (2007) destaca el peso de la organización colonial en la conformación de los Estados Nacionales Latinoamericanos<sup>46</sup>. La ruptura con el orden colonial puso en evidencia los intereses políticos y económicos de las burguesías locales, las

---

<sup>45</sup> “La declaración central, muy lejos de crear la asamblea continental que ambicionaba Bolívar, limitó sus atribuciones a la negociación de convenios mutuos y a la mediación en caso de conflictos.”(...) Bolívar evaluó muy negativamente los resultados del congreso”. (Morgenfeld, 2011: 51).

<sup>46</sup> “Los Estados latinoamericanos surgieron en sociedades aún coloniales, en territorios por lo general despoblados, que todavía no habían construido las instituciones básicas que conforman una sociedad nacional (relaciones de producción, sentimientos de nacionalidad, estructura de clases cristalizada, bases jurídicas, circuitos comerciales)”. (Oszlak, 2007:43)

características territoriales, la disponibilidad de recursos naturales, económicos, el peso de la inmigración y el impacto cultural en los diferentes territorios.

La etapa posrevolucionaria dejaba un saldo paradójico: territorios liberados, pero fragmentados en tamaño y posibilidades de desarrollo. Así las elites locales buscaron de manera aislada la inserción internacional de acuerdo a sus posibilidades productivas, limitada durante el Siglo XIX a la venta de materias primas a Europa en el marco de la etapa del transporte de la Segunda Revolución Industrial.

Los primeros pasos dados hacia la integración regional dieron cuenta del carácter complejo (y conflictivo) de estos procesos. El enfrentamiento entre países vecinos: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay protagonizaron un episodio cruento por sus efectos presentes y futuros al condicionar fuertemente la soberanía de la república guaraní: la Guerra de la Triple Alianza entre los años 1865 y 1870, como bien resaltan Vázquez, Damoni y Flores, (2012): los mismos países que integran el proceso de integración más profundo de Suramérica, evidencia de dos tendencias que se mantendrán a lo largo de décadas en el continente: integración y fragmentación. Asimismo, el carácter dependiente de la región en el desarrollo capitalista mundial, la creciente hegemonía de Estados Unidos fundamentalmente a partir del Siglo XX, gravitaron negativamente en el desarrollo soberano de la región.

### **El inicio del proceso de Conferencias Americanas**

Hacia fines del Siglo XIX, se inicia la etapa panamericanista de la integración regional, Estados Unidos impulsa este movimiento, cuyos pilares se basan en la doctrina Monroe (1823), para establecer un escudo protector frente a eventuales incursiones de las potencias imperialistas europeas y la realización en 1889 de la Primera Conferencia Internacional Americana destinada inicialmente a procurar información económica y a consolidar la posición de Estados Unidos en el comercio regional y de erosionar la influencia de Europa. (Vera-Fluixá, 2000; Morgenfeld, 2011).

En las sucesivas conferencias<sup>47</sup> de este período, quedarán manifiestas por un lado la intención de Estados Unidos de comandar el proceso de “seguridad continental” pero también la resistencia de los países latinoamericanos ante los intentos de intervención de los Estados Unidos en la política interna de los países de América Latina.

La crisis de los años treinta produjo un giro en la política exterior estadounidense que si bien conservó una política económica proteccionista, produjo cierto distanciamiento de las intervenciones militares que realizaba. Por esos años, en el marco de las políticas del “buen vecino”, Estados Unidos reconoce la soberanía de Cuba (1934), se fomenta el comercio con América Latina (consolidándose su poder de control sobre el mercado latinoamericano). Este acercamiento entre Estados Unidos y América Latina se enmarca en la necesidad de establecer un sistema de seguridad y cooperación en la región en el contexto de la posguerra, se inicia en este contexto la etapa interamericana de la integración regional (Vera Fluixá, 2000).

Corresponde señalar que el proceso de conferencias americanas se remonta al Siglo XIX, con la realización de la Primera Conferencia Internacional Americana, donde los gobiernos deciden establecer la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas precursora de la “Unión Panamericana”, y posteriormente constituida como Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 1948, en un contexto regional signado por los efectos de la Guerra Fría. En sucesivas conferencias y reuniones se sentaron las bases para la creación de un sistema interamericano que fue extendiendo sus funciones y competencias: legales, comerciales, de seguridad, de creación de instituciones especializadas, entre otras. Por su relevancia se destacan, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en México en 1945, tuvo por objeto debatir una agenda de temas comunes a los Estados Latinoamericanos en concordancia con las Naciones Unidas (en proceso de formación), la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1947, donde luego de la Segunda

---

<sup>47</sup> Luego de la primera conferencia panamericana de 1899- 1890, se sucedieron. México 1901-1902, Río de Janeiro 1906, Buenos Aires 1910, Santiago, 1923, La Habana 1928,, Montevideo 1933, Lima 1938, Bogotá 1948 (donde se aprueba la Carta de la Organización de los Estados Americanos y se constituye como tal), y Caracas, 1954.

Guerra Mundial y en los comienzos de la Guerra Fría, se adoptó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, “con el fin de asegurar la legítima defensa colectiva ante un eventual ataque de una potencia de otra región y decidir acciones conjuntas en caso de un conflicto entre dos Estados partes del Tratado”. Claramente, como sostiene Vera Fluixá, (2000), se trataba de obturar cualquier avance comunista en la región a través de un sistema de alianza regional. En la Novena Conferencia Internacional Americana reunida en Colombia en 1948 se adoptó la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. También se aprobó el Convenio Económico de Bogotá que se propuso fomentar la cooperación económica entre los Estados americanos, pero nunca se puso en vigencia. Para el autor, el interamericanismo focalizó sus acciones en la seguridad hemisférica ante eventuales avances comunistas en detrimento de la cooperación económica y comercial de la región, cuyo correlato fue la emergencia de dos actores que delinearon posiciones muy nítidas y diferentes, por un lado el conjunto (heterogéneo y disímil) de países latinoamericanos que procuraban avanzar a través de la cooperación económica y comercial, y por el otro Estados Unidos, asumiendo el rol de gendarme continental.

### **Las experiencias de integración de los años cincuenta**

Desde el punto de vista del autor, las experiencias en materia de integración desarrolladas desde el Siglo XIX hasta entonces, la creciente consolidación hegemónica de Estados Unidos, la frágil situación económica como consecuencia de la crisis de los años treinta, requirieron un cambio de timón en la orientación de las políticas de integración regional. En este marco, fueron paradigmáticos los postulados desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>48</sup> (CEPAL) en cuanto a la dependencia económica de América Latina respecto de los países centrales. Dada la desfavorable situación en los términos de intercambio comercial y la necesidad de avanzar en un proceso de desarrollo hacia adentro, de industrialización de los países latinoamericanos, mediante la adopción de medidas arancelarias de protección de las incipientes industrias nacionales, y de fomento de las exportaciones, con el impulso de Estados intervencionistas. Con respecto del rol

---

<sup>48</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo parte de Naciones Unidas, creado en 1948

protagónico del Estado en perspectiva cepalina, Rosenthal (1991), ensaya las siguientes explicaciones: el desarrollo industrial requería de cierta intervención y hasta participación macro y micro económica, y las barreras arancelarias exponían la situación de desventaja de los países de menor desarrollo relativo. De ahí la lógica de intervención estatal para corregir o mitigar situaciones derivadas de la concentración de los mercados, y la aplicación de esquemas de compensación tendientes a equilibrar una distribución territorial más equitativa de las industrias. Para este autor a pesar de la tendencia a minimizar los logros de la integración en ese período, el intercambio recíproco en la década de los años sesenta fue el elemento más dinámico del comercio exterior regional y además aumentaron los niveles de interdependencia económica entre los países subregionales, se avanzó en proyectos conjuntos de infraestructura, se crearon instituciones como la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), así como se avanzó en una potente política diplomática que fortaleciera la capacidad negociadora regional en foros internacionales (Vera Fluixá, 2000).

Latinoamérica priorizaba entonces en esta etapa de la integración, el desarrollo económico como motor para quebrar la situación de dependencia económica estructural. En esos años se desarrollaron importantes iniciativas de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en el marco del Tratado de Montevideo en el año 1960<sup>49</sup>. Asimismo, la exclusión de Cuba de la OEA en 1962, agudizaba en el continente la disputa ideológica que se mantendría por décadas.

En el año 1969 se crea el Pacto Andino<sup>50</sup>, se trató de una iniciativa subregional tendiente a facilitar el proceso de integración previsto en el ALAC (Vera Fluixá, 2000). Si bien inicialmente recurrió a un esquema de sustitución de importaciones y el impulso de procesos de industrialización, según el autor, la iniciativa no contó con el sustento político ni económico suficiente para desarrollar los objetivos propuestos. En sentido similar, Rosenthal (1991) advierte que la integración económica no avanzó de acuerdo a lo esperado, no obstante

---

<sup>49</sup> “El Tratado fue suscrito por nueve países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), quienes impulsaban, entre otros objetivos, la progresiva complementación de las economías de los países de la zona (art. 10), y la creación de una zona del libre comercio a realizar en el lapso de doce años a partir de la entrada en vigor del Tratado (1/6/1961)”. (Vera Fluixá, 2000: 17)

<sup>50</sup> Constituido inicialmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Chile se retira en 1975, y Venezuela ingresa en 1973 (Vera Fluixá, 2000: 18)

reconoce que el intercambio recíproco en este período fue clave en el dinamismo del comercio exterior, así como los proyectos comunes de infraestructura, entre otras iniciativas.

### **El agotamiento del modelo intervencionista**

En efecto, en la década de los años setenta el modelo intervencionista comenzó a demostrar signo de debilitamiento, las premisas de sustitución de importaciones e industrialización perdieron dinamismo y la interrupción violenta del orden democrático en varios países de América Latina dieron el golpe de gracia para que el modelo estatal intervencionista llegara de manera violenta y represiva a su fin.

En la década de los años ochenta América Latina padece los efectos de la llamada “década perdida”: recesión económica, fuertes procesos de endeudamiento externo, paulatina democratización de los gobiernos latinoamericanos luego de recurrentes golpes militares, procesos inflacionarios, aplicación de planes de ajuste estructurales que influyeron directamente en la orientación de las políticas de integración: se flexibilizó el esquema rígido de metas prefijadas y se avanzó en una modalidad de integración “informal” o por “proyectos”, se ensayaron modalidades de comercio compensado, bilateral, por sobre esquemas multilaterales. En ese contexto la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), constituida por México más todos los países sudamericanos, salvo las Guayanas, se formaliza en el Tratado de Montevideo de 1980. A diferencia del anterior (creado en 1960, sostenía una zona de libre comercio por el término de 12 años), ahora tiene una duración indefinida y no estipula ningún tipo de negociación o compromiso, más allá de lo que cada uno acepte libremente. En consecuencia, primaron la proliferación de acuerdos bilaterales, el comercio intralatinoamericano perdió dinamismo y, a diferencia de los años “cepalinos” la interdependencia económica regional disminuyó notablemente. De manera análoga, el Pacto Andino, nacido en el año 1969 y formalizado en el Acuerdo de Cartagena, también emprende un profundo proceso de transformación institucional a través del Protocolo de Quito (1987), al flexibilizar los compromisos regionales, al liberalizar el comercio y al establecer un arancel externo común imposibilitando de hecho la meta de establecer una Unión Aduanera. Los presidentes deciden en el año 1997 introducir reformas al Acuerdo de Cartagena para

adaptarlo al nuevo orden internacional y desde entonces el Pacto pasa a denominarse Comunidad Andina.

### **La integración regional en el nuevo orden global**

Al tiempo que a escala global se profundizan intensos procesos de transformaciones políticos, económicos y culturales. En el año 1991, con la caída de la Unión Soviética, se produce una nueva reconfiguración del orden mundial consolidando la posición de Estados Unidos como potencia militar y como centro de las decisiones. El fin de la lógica de un mundo bipolar supondrá reordenamientos y cambios en las políticas de integración regional. El paradigma de seguridad continental de los años de la guerra fría, dará paso a la redefinición de cooperación e integración económica, particularmente Estados Unidos potenciará sus mercados a través de acciones como la “Iniciativa de las Américas” impulsada por el presidente George Bush, y la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). (el primero de ellos celebrado entre Estados Unidos, Canadá y México, conocido como NAFTA, entró en vigencia en el año 1994). Este período de la integración regional, es denominado regionalismo abierto, también nuevo regionalismo (CEPAL, 1990; Perrotta, 2009, 2013), cuyas características centrales fueron la apertura comercial y la implementación de políticas de corte neoliberal en un clima de época favorable a la creación de instituciones internacionales reguladoras del comercio multilateral, como la Organización Mundial del Comercio.

En este marco, nace en América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), un acuerdo entre partes (países) para profundizar la apertura comercial de sus economías que hasta entonces se desarrollaba de manera unilateral. El MERCOSUR nace en el año 1991 con la firma del tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Perrotta (2009) advierte que si bien el sentido fundante del MERCOSUR fue económico (de hecho su marca de origen así lo indica: “Mercado” Común del Sur), no debe interpretarse exclusivamente como un acuerdo comercial, sus antecedentes en términos de protocolos de integración entre Argentina y Brasil se remontan a la década de los años ochenta entre los

Presidentes Sarney y Alfonsín<sup>51</sup> contribuyendo por añadidura, a la consolidación de los procesos de paz y democratización de la región, (una vez terminadas las recurrentes dictaduras militares).

Asimismo, cabe señalar que en estos años, el llamado proceso de Cumbres de las Américas<sup>52</sup> de prolongada existencia (desde sus orígenes en el siglo XIX a la actualidad), inicia en Miami en el año 1994 una etapa de modernización de cara a las transformaciones políticas, económicas y sociales del nuevo orden mundial y regional: se vigorizan las instancias de negociación multilateral, y la modernización de instancias regionales, cobrando especial protagonismo en las sucesivas Cumbres desarrolladas, la Organización de los Estados Americanos<sup>53</sup> (OEA). En este contexto, en la Cumbre de Miami, se impulsa avanzar en la constitución de un Área de Libre Comercio (ALCA), con el objetivo de promover la libre circulación y acceso a bienes y servicios en todo el continente hasta el año 2005. A tal fin se crea una instancia tripartita conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para asistir técnicamente a las negociaciones.

Esta etapa (decenio de los años noventa) la integración en América Latina caracterizada como de “nuevo regionalismo” (Sanahuja, 2008; Perrotta, 2013) muestra signos de agotamiento, agudizada por las consecuencias de la aplicación del recetario neoliberal en los países de la región. Asimismo, comienzan a darse debates y disputas por el sentido político e ideológico de los procesos de integración, de la inserción internacional y de las estrategias de desarrollo que el nuevo elenco gubernamental pretende para la región (Sanahuja, 2008). Para el autor, los acuerdos “sur-norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, y la creciente presencia de los mercados asiáticos, constituyen aspectos a considerar de este período. En esas circunstancias, surgen nuevas iniciativas que denomina “post-liberales” como: la Alternativa

---

<sup>51</sup> Rosenthal (1991) observa como trascendente en la década de los años ochenta, la firma del Acta Argentino Brasileño en el año 1986. Para el autor este acuerdo bilateral destrabó viejas rivalidades y mejoró el intercambio entre ambos países.

<sup>52</sup> Desarrollaremos en detalle la dimensión educativa del proceso de Cumbres de las Américas en el apartado correspondiente.

<sup>53</sup> La OEA asumió un rol activo en la preparación de las Cumbres: ayuda técnica, implementación de iniciativas acordadas en las Cumbres, creación de la Oficina del Proceso de Cumbres (1998) como Secretaria del Proceso de Cumbres, entre otras importantes funciones.

Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos ALBA- TCP (2004), la Unión Suramericana de Naciones UNASUR (2011), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC (2010) y la redefinición y alineamiento del MERCOSUR con el nuevo posicionamiento integracionista.

Según Sanahuja (2008) esta nueva etapa post liberal del regionalismo se caracteriza por: 1) primacía de la agenda política sobre la económica y comercial, pero advierte sobre la intención de algunos países como Venezuela y Brasil de ejercer el liderazgo 2) el retorno a la “agenda del desarrollo” en el marco de las agendas “post Consenso de Washington” 3) mayor papel de los actores estatales frente a los actores privados y el mercado 4) mayor énfasis en la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes, y mayor cooperación en los ámbitos no comerciales 5) mayor preocupación por las dimensiones sociales, atención de las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, vinculación de la integración regional con la reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto en que la justicia social ocupa centralidad en la agenda política de los países 6) mayor preocupación por los “cuellos de botella” y carencias de infraestructura con el objeto de mejorar la articulación entre mercados regionales 7) mayor énfasis en la seguridad energética y la complementariedad en este campo 8) búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y legitimización social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008: 22).

Hoy, para el autor, el mapa integracionista de la región muestra, por un lado un espacio norteamericano liderado por Estados Unidos en el que se incluyen México y la mayoría de países centroamericanos, basados en los Tratados de Libre Comercio (TLC), y en iniciativas como el Plan Puebla Panamá, sumado a otros países de Suramérica que también tratan de fortalecer relaciones comerciales con los países de Asia, y por el otro, un espacio suramericano, liderado por Brasil no exento de obstáculos para ejercerlo, “...a la rigidez de su base económica, el MERCOSUR, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, y a las dificultades que plantea el ALBA, el proyecto más ideologizado” (Sanahuja, 2008: 24)

### **2.2.1. Institucionalización de la educación en los espacios de integración regional**

Como señalamos, las experiencias de integración para América Latina han otorgado un lugar de importancia a la educación. A continuación, describimos las principales iniciativas que, en grado diverso, han alcanzado un nivel de institucionalización en las agendas regionales: MERCOSUR (1991), Cumbres de las Américas<sup>54</sup> (1994,1996, 1998, 2001, 2004, 2005, 2009, 2012, 2015), CELAC (2010), UNASUR (2011), Alianza para el Pacífico (2011), Cumbres Iberoamericanas (1991-2010), excepto la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) (2004) de acuerdo a la información consultada, se propone entre sus propósitos, avanzar en un Plan Continental contra el Analfabetismo. También se examinan iniciativas como el Movimiento Pedagógico Latinoamericano (2011), y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación CLADE (2000), como iniciativas educativas regionales no gubernamentales.

- **MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur nace en el año 1991, con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde sus inicios la educación forma parte de su agenda, institucionalizada en el Sector Educativo del MERCOSUR a partir del año 1992 (Decisión CMC 7/91). Esta iniciativa la desarrollaremos en particular, en el capítulo siguiente.

- **Las Cumbres de las Américas**

En el marco de la llamada etapa panamericana de la integración regional, las Cumbres de las Américas, constituyen un antecedente de multilateralismo insoslayable. Como señaláramos, el proceso de conferencias americanas se remonta al Siglo XIX<sup>55</sup>, con la realización de la Primera Conferencia Internacional Americana (1889-1890), donde los gobiernos deciden establecer la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas precursora de la “Unión

---

<sup>54</sup> Se citan las desarrolladas a partir de la década de los años noventa. Sobre Educación y el Proceso de Cumbres de las Américas ver Feldfeber y Saforcada, (2005)

<sup>55</sup> Por iniciativa del gobierno de Estados Unidos para contrarrestar el avance europeo en América y también para ampliar el comercio norteamericano en la región (Morgenfeld, 2011; Vera Fluixá, 2000)

Panamericana”, y desde el año 1948 pasó a denominarse Organización de los Estados Americanos. En su extenso y complejo recorrido (desde sus orígenes hasta el inicio del Siglo XXI) las transformaciones de la geopolítica mundial, dos guerras mundiales, el período de la llamada guerra fría, el fenómeno de la globalización y el reordenamiento del mundo post bipolar, entre otros acontecimientos permearon y confrontaron orientaciones ideológicas y prácticas en el ámbito de las conferencias panamericanas.

En su evolución, este proceso implicó la creación de múltiples organismos responsables de seguir el cumplimiento de los compromisos asumidos y de instancias institucionales responsables de la organización, ejecución y monitoreo de los acuerdos alcanzados. Como reseñan Feldfeber y Saforcada, (2005), surgen la Secretaría de Cumbres, el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), la Unidad de Comercio y la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE), entre otras instancias. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones ministeriales con el objeto de avanzar en las agendas de trabajo, algunas de ellas referidas a agricultura, comercio, trabajo, salud, educación, desarrollo. No obstante las autoras sostienen que más allá de la profusión de eventos, acuerdos y documentos producidos, sus resultados fueron objeto de críticas y cuestionamientos.

En materia educativa, las autoras establecen una diferencia entre las cumbres desarrolladas en las décadas de los años cincuenta y sesenta, y las que se sucedieron en una segunda etapa en la década de los años noventa<sup>56</sup>. En efecto, los temas de la agenda educativa que se llevará a cabo en el proceso de Cumbres, orientará sus prioridades en las ideas paradigmáticas de esa década: conocimiento y sociedad de la información; la evaluación de la calidad de la educación; la comparación de los sistemas educativos enfocados en los resultados y la definición de estándares e indicadores comunes; la conformación de instancias regionales de cooperación para abordar la exclusión social; y la necesidad de avanzar en nuevas formas de gestión de los sistemas educativos. De acuerdo con las autoras, en este contexto, la educación

---

<sup>56</sup> A partir de las década de los años noventa hasta la fecha se celebraron los siguientes encuentros: Miami, EUA, (1994). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (1996), Santiago, Chile (1998), Ciudad de Quebec, Canadá, (2001), Monterrey, México (2004), Mar del Plata, Argentina (2005), Puerto España, Trinidad y Tobago (2009), Cartagena de Indias, Colombia (2012), Ciudad de Panamá, Panamá (2015), la próxima se celebrará en Perú en el año 2018

contribuiría al crecimiento económico, a alcanzar mayores niveles de equidad y de reducción de la pobreza (mediante políticas focalizadas y programas compensatorios).

En línea con esta perspectiva, en la Cumbre de Punta del Este (1967), los jefes de estado declaran impulsar la educación como factor clave para el desarrollo, intensificar las campañas de alfabetización, la expansión de todos los niveles de enseñanza, la mejora de la calidad educativa, la ampliación de intercambios de profesores y estudiantes, de modo que, junto al desarrollo científico y tecnológico la educación forma parte de la tríada que estructura buena parte del plan de acción “desarrollista” del momento. (Feldfeber y Saforcada, 2005:14).

Vemos entonces que partir de la década de los años noventa en adelante las referencias a la educación en los sucesivos planes de acción fijados por los gobiernos otorga a la educación un papel diferente al asignado en la etapa anterior. Se hace referencia a la educación asociada a la erradicación de pobreza y la discriminación, como bien distinguen las autoras “El objetivo no es, entonces, la educación, sino la erradicación de la pobreza”. En efecto, desde el año 1994 (Cumbre de Miami) en adelante, se plantea la creación de una “asociación hemisférica, a través de los organismos existentes, a fin de proporcionar un foro de consulta para los gobiernos, los actores no gubernamentales, la comunidad empresarial, los donantes y las organizaciones internacionales, con el objeto de reformar políticas y orientar los recursos con mayor eficiencia”, además de descentralización, revisión de los programas de capacitación profesional y educación de adultos orientadas a las necesidades del mercado y los empleadores (Plan de Acción de Miami, 1994).

En la Cumbre realizada en Chile (1998), se reconoce a la educación como fundamento del desarrollo y se declara “propiciar la asignación de los recursos necesarios al gasto de educación para alcanzar niveles cada vez mayores de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia en los procesos educativos, enfatizando el uso óptimo de los recursos y una mayor participación de otros actores sociales”, acceso y capacitación en nuevas tecnologías, educación intercultural bilingüe, desarrollo de programas de valorización y profesionalización docente, implementación o refuerzo de los sistemas nacionales y subnacionales de evaluación educativos, desarrollo de políticas compensatorias e

intersectoriales, implementación de procesos de reforma educativa sustentados en principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia, (Plan de Acción de Santiago, 1998).

Es menester destacar que en la Cumbre realizada en la Ciudad de Quebec, en el año 2001, las autoras advierten un cambio respecto de las anteriores al priorizarse las políticas sociales como salud, trabajo, género, derechos humanos, diversidad cultural, el uso de las nuevas tecnologías. En ese sentido, algunos de los tópicos desarrollados fueron, capacitación de docentes y alumnos en el uso de TICs, apoyo de planes de movilidad de estudiantes, docentes y administradores de educación superior, mejora de la educación secundaria orientada a los requerimientos del mundo del trabajo, fortalecimiento de los sistemas educativos y realce del desempeño docente, reconocimiento de la educación como factor clave para la democracia. (Declaración de Québec, 2001).

En la Cumbre extraordinaria de Monterrey (2004), se buscaba limar ciertas asperezas y mostrar un aspecto social en el marco de las discusiones en torno al ALCA (Feldfeberg y Saforcada, 2005). En este sentido, en la Declaración de Nueva León, se hace referencia a la educación en relación a la promoción del acceso a una educación básica y de calidad, y a la producción d información sobre indicadores educativos.

La Cumbre de Mar del Plata (2005) se desarrolla en un marco de fuerte disputa en relación al ALCA: Estados Unidos y países alineados defendiendo la iniciativa, y los países alineados con el MERCOSUR asumiendo una posición contraria. En ese contexto, se alcanza un acuerdo para emitir una declaración (Declaración de Mar del Plata) que contemplara las discrepancias, pero también dejar sentados los consensos alcanzados en torno a los temas convocantes de la Cumbre, el combate a la pobreza, la garantía a la gobernabilidad democrática y la creación de trabajo decente. Específicamente, en cuanto a la educación, se expresa: la necesidad de aumentar la cobertura y calidad de la educación, el fortalecimiento de la profesión docente, la mejora de la eficiencia de los sistemas educativos, y la promoción de la alfabetización para asegurar la ciudadanía democrática.

En el caso de la Cumbre de Trinidad y Tobago (2009), en la agenda educativa plasmada en el Documento, por primera vez que la educación es un derecho humano y que la educación de calidad es esencial, un bien público y una prioridad (Declaración de Puerto España, 2009)

Por último, la Cumbre de Cartagena (2012), establece en su Declaración: mejorar el acceso a la educación de calidad de las niñas, promover oportunidades de empleo y educación para la juventud, uso equitativo y asequible a la banda ancha expandida, a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

- **ALBA**

La Alternativa Bolivariana para las Américas- Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), fue una propuesta del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chavez Frias durante la realización de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en la Isla Margarita, Venezuela (2001) y aprobada en el año 2004. La integran en calidad de Estado Miembro: Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Dominicana, Honduras, San Vicente y las Granadina, Ecuador (desde el año 2009).

El propósito de la propuesta fue desarrollar un modelo integracionista alternativo, “contra-hegemónico” (Feldfeber y Saforcada, 2012) a los conocidos en la región como los Tratados de Libre Comercio (TLC), que centraron visiones y funciones fundamentalmente en el aspecto comercial, profundizando la dependencia y subordinación de los pueblos.

Por tal motivo, es importante resaltar el carácter inédito (y en cierto modo disruptivo) de sus principios rectores: el comercio y la inversión al servicio de un desarrollo justo y sustentable, trato especial y diferenciado teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de las economías nacionales, integración energética, un Plan Continental contra el Analfabetismo, un Plan Latinoamericano de tratamiento gratuito de la Salud, desarrollo integrador de las comunicaciones y transporte, el fortalecimiento del Estado y de la Sociedad Civil, entre otros.

- **CELAC**

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), espacio regional que congrega a todos los Estados de América Latina y el Caribe. Con el propósito de avanzar en un proceso de autonomía para la toma de decisiones en pos de la cooperación e integración regional. La CELAC se constituye en febrero de 2010 en la “Cumbre de la Unidad” (Riviera Maya, México). En esa ocasión se decidió también que la CELAC sucedería al Grupo Río (GRIO), y a la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En el año 2011, en Caracas, Venezuela, queda formalmente institucionalizada y se avanza en la aprobación de importantes documentos, entre otros: La Declaración de Caracas, el Plan de Acción de Caracas, el Estatuto de Procedimientos, el Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas. Desde su constitución se llevaron a cabo diversas reuniones temáticas de trabajo: cooperación entre los niveles nacionales y subnacionales de integración, crisis financiera internacional, seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo social, erradicación del hambre y la pobreza, desastres naturales, cambio climático, protección al migrante, TIC, entre los más destacados. La CELAC está constituida por los 33 estados de América Latina y el Caribe, hecho inédito en materia de unidad. Representa alrededor de 550 millones de habitantes en una extensión de más de 20 millones de kilómetros, por su envergadura se trata de un proyecto político estratégico necesario en tiempos de globalización (Aravena, 2012). La estructura organizativa se compone de: 1) la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de Gobierno; 2) la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores; 3) la Presidencia Pro Témpore; 4) la Reunión de Coordinadores Nacionales; 5) reuniones especializadas y 6) la Troika.

En materia educativa se realizó, la I Reunión de Ministros de Educación, en el año 2013 en La Habana, Cuba, en cuya Declaración, los ministros ratifican para el logro de la Educación para Todos (EPT): “se requiere de acciones progresivas, integrales, a corto, mediano y largo plazo y en diferentes frentes, así como del trabajo mancomunado de los gobiernos, la sociedad civil, los maestros, estudiantes, instituciones educacionales, de formación, investigación y académicas de todos los miembros de nuestra Comunidad”.<sup>57</sup> En el encuentro

---

<sup>57</sup> Declaración De La I Reunión de Ministros de Educación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La Habana, 2013.

los ministros de Educación establecen una hoja de ruta que comprende la alfabetización total de las poblaciones y el logro de una educación de calidad como vehículo importante para el desarrollo social, elaborar en cooperación con la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), un catálogo de mejores prácticas, de formación y desarrollo docente, de atención a la primera infancia, sobre equidad para las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, y de mecanismos de cooperación sobre alfabetización existentes en la región. También realizar en cooperación con la CEPAL, un manual de las políticas públicas educativas de la región, identificar los programas de becas e intercambios académicos disponibles que se enmarquen en los principios y objetivos que rigen la CELAC, conciliar posiciones entre los Estados miembro a fin de garantizar que el proceso de reformas propiciado por UNESCO responda a los intereses de América Latina y el Caribe, y en particular respecto de los objetivos post 2015 a ser aprobados por UNESCO y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Asimismo, los máximos responsables de las carteras educativas acuerdan crear un Grupo de Trabajo permanente, cuya primera reunión se efectivizó en Costa Rica en el año 2015 para ejecutar la hoja de ruta definida por los ministros.

- **Alianza para el Pacífico**

La Alianza para el Pacífico constituye otra instancia de integración regional, creada en el año 2011. La integran Chile, Colombia, México y Perú<sup>58</sup>. Reconoce entre sus fortalezas la apertura al libre comercio ya que tiene como objetivo construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Su organización se estructura mediante la coordinación de ministerios y agencias de los cuatro países que la integran, y no a través de una secretaría permanente a diferencia de otros espacios de integración regional. En las Cumbres los jefes de estado que la componen se reúnen periódicamente para revisar avances y establecer líneas de acción a seguir. La Presidencia Pro Témpore se ejerce por el lapso de un año, está conformada por un Consejo de Ministros (de comercio, de relaciones exteriores) quienes adoptan e instruyen medidas para el cumplimiento de los acuerdos y declaraciones

---

<sup>58</sup> La I Cumbre de la Alianza para el Pacífico, se llevó a cabo en la ciudad de Lima, en el año 2011.

presidenciales. A su vez, cuenta también con un Grupo de Alto Nivel (GAN), constituido por los viceministros de las carteras mencionadas, se encarga entre otras funciones de realizar el seguimiento de las acciones de los grupos técnicos. Las áreas de incumbencia de los 18 grupos técnicos que funcionan actualmente comprenden una variada agenda: propiedad intelectual, pymes, turismo, movilidad de personas, y educación entre otras.

El Grupo Técnico de Educación (GTN) está integrado por las instancias ministeriales o equivalentes de cada uno de los países, tiene por objetivo fortalecer los lazos de integración educativa mediante acciones de cooperación, y se orienta al mejoramiento de las capacidades y competencias de las poblaciones de los países que la integran, para acceder a una educación de calidad con énfasis en el desarrollo del capital humano, en la competitividad, y productividad. El GTN posee entre sus atribuciones: aprobar, coordinar y dar seguimiento a las acciones de cooperación educativa entre las partes, establecer las acciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos, aprobar programas y proyectos y actividades de cooperación educativa entre otras. Así en el Plan de Acción del GTN, se apunta al objetivo al fortalecimiento y desarrollo de los sistemas de educación técnica mediante el intercambio de experiencias, y la ejecución de proyectos entre otras acciones. En el documento consultado se consigna que los países de la Alianza se encuentran en un proceso de reforma educativa motivo por el cual, la agenda tentativa de temas propuestos para desarrollar por el grupo técnico incluye: institucionalidad y gestión del sistema, marco de cualificaciones y currículo, evaluación, acreditación y sistemas de aseguramiento de la calidad, formación docente, investigación colaborativa, articulación entre la educación media, la educación superior y con el sector productivo.

- **UNASUR**

En el año 2004 en el marco de la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizado en Cuzco, Perú, se crea la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que con posterioridad (año 2007), en Venezuela dará lugar a la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), siendo aprobado su tratado constitutivo en el año 2011. La UNASUR está constituida por 12 países<sup>59</sup> y tiene por objetivo construir un espacio de integración cultural,

---

<sup>59</sup> Estados Miembro que integran UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.

económica, política y social respetando las realidades de cada nación. Se plantea como desafío: eliminar la desigualdad, lograr la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías respetando las decisiones soberanas de los Estados. Se propone además un conjunto de objetivos específicos que dan cuenta del conjunto de prioridades del elenco gubernamental que le diera origen. En efecto, entre otros, UNASUR se propone el fortalecimiento del diálogo político, el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región, la promoción de la diversidad cultural, las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos, la consolidación de una identidad suramericana, la cooperación económica comercial y en materia de inmigración, la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de títulos. En cuanto a su funcionamiento UNASUR cuenta con cuatro instancias decisorias: Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Gobierno, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados y Delegadas, Secretaría General. Cuenta también con doce Consejos Ministeriales y Sectoriales creados por los Jefes y Jefas de Estado de Gobierno. Como su denominación lo indica se trata de consejos temáticos<sup>60</sup>, entre ellos el de educación.

El Consejo Suramericano de Educación (CSE) se creó en el año 2012 en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Gobierno en Lima, Perú. El CSE comprende dos instancias: El consejo de Ministras y Ministros o máximas autoridades de la cartera educativa, y la Instancia Ejecutiva (conformada por delegadas y delegados designados por ministras y ministros o máximas autoridades).

Tiene por objetivos: a) fortalecer la integración educativa regional para garantizar y promover el derecho a la educación, b) concretar políticas para mejorar la equidad, calidad, pertinencia y acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades c) promover la reducción de asimetrías regionales y subregionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

---

<sup>60</sup> Consejos temáticos de UNASUR: de defensa, salud, energía, ciencia, tecnología e innovación, cultura, desarrollo social, economía y finanzas, educación, infraestructura y planeamiento, sobre el problema mundial de las drogas, seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada.

El CSE ha avanzado en el diseño de un Plan Operativo Quinquenal (2013-2017), cuyos ejes integradores lo constituyen: la calidad y equidad, la ciudadanía y derechos, y la integración social y regional, y un conjunto de objetivos específicos que priorizan el uso acceso y uso pedagógico de las TIC, la implementación de criterios regionales para la evaluación de la calidad y equidad de la educación, avanzar en un sistema regional de evaluación, promover políticas plurilingües y multilingües, promover el desarrollo de la profesión docente, promoción de la educación ambiental, promover la inclusión, participación y ejercicio del derecho a la educación, promover una mayor vinculación entre educación y trabajo, entre otros. Asimismo, se encuentra en proceso de elaboración y debate la estructura operativa del Consejo, no obstante cabe destacar que entre sus primeras acciones en el año 2012 se llevó a cabo en la ciudad de Rosario, Argentina el Seminario “Calidad Equidad y Financiamiento de la Educación Superior”, en cuya Declaración se afirma que la educación superior es un bien público social y un derecho humano universal conforme la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, el deber indelegable del Estado para su financiamiento y para promover el acceso universal permanencia y egreso en el sistema de educación superior, y el lugar estratégico de la Educación Superior para el desarrollo sostenible de nuestros países, el ejercicio responsable de la autonomía.

Asimismo, los Estados Parte han participado de la realización de un estudio comparado sobre los sistemas educativos de los países de UNASUR. Este estudio centrado en la educación básica se propuso dar cuenta de los marcos normativos, los procesos formativos y la oferta educacional del bloque de cara a las transformaciones sustantivas que los países de la región vienen desarrollando en materia de inclusión y expansión de sus sistemas educativos a lo largo de la última década.

- **Cumbres Iberoamericanas**

Si bien no constituye en sentido estricto una instancia de integración americana, cabe consignar por el trabajo desarrollado en el campo educativo, el proceso de Cumbres Iberoamericanas. Surge como iniciativa de España en la década de los años setenta en ocasión de comenzar a definir los actos conmemorativos de los 500 años de la llegada de Cristóbal Colón a América. La primera de estas cumbres se realizó en México en el año

1991, allí se definen una serie de objetivos tendientes a impulsar proyectos de cooperación iberoamericanos y entre sus principios y compromisos adoptados en sucesivos encuentros se destacan: el respeto por el derecho internacional, la soberanía, la no intervención y el derecho soberano de cada pueblo, la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de los mecanismos para garantizar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia Iberoamericana lo componen 22 países, tiene como propósito anual celebrar la Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado, le sigue la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores como su mayor instancia política.

La Secretaría Pro Tempore se ejerce anualmente por el país donde se realiza la Cumbre y es asistida por la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB). Las Cumbres disponen de una estructura compleja de gestión y de discusión: cuentan con instancias como las Reuniones de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, las Reuniones Ministeriales Sectoriales, un Sistema Iberoamericano (Organización de Estados Iberoamericanos, Organización Iberoamericana para la Seguridad Social, de la Juventud, entre otros), e Instancias Sectoriales entre otras dependencias.

En sus conferencias la educación ha ocupado un lugar destacado entre sus convocatorias citamos, "La educación como factor esencial del desarrollo económico y social" (Bariloche, Argentina, 1995). "Educación para progresar" (San José, Costa Rica, 2004) "Educación para la inclusión social" (Mar del Plata, Argentina, 2010), en este encuentro los mandatarios centraron sus debates teniendo como eje el Plan "Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios", un ambicioso Plan que se plantea abordar definitivamente los problemas educativos no resueltos como: analfabetismo, abandono escolar, baja calidad de la educación, trabajo infantil para hacer frente a la pobreza y la desigualdad en la región.

Asimismo, cabe mencionar que en materia educativa, llevan desarrolladas 24 Conferencias Iberoamericanas de Educación. En su recorrido el proceso de Cumbres Iberoamericanas ha desarrollado numerosos programas de cooperación estructurados en sectores o espacios que comprenden la vida cultural, social y económica de los países iberoamericanos. Así, en la Cumbre realizada en Chile (2007) se aprueba la realización del Plan Iberoamericano de Alfabetización (PIA), con el objetivo de universalizar hacia el año 2015 la alfabetización en la región, y el Programa de Movilidad Académica, Pablo Neruda.

### **2.2.2. Iniciativas educativas regionales no gubernamentales**

Incluimos algunas iniciativas educativas de alcance regional de carácter no gubernamental por contar en su haber con el desarrollo de acciones y estrategias vinculadas al ejercicio del derecho de la educación.

- **CLADE**

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) es una articulación plural de organizaciones de la sociedad civil, orienta sus acciones a la defensa y promoción del derecho a la educación pública y gratuita, de responsabilidad estatal que garantice la universalización y la obligatoriedad. Aboga por un conjunto de transformaciones que propendan a un modelo de desarrollo que responda al buen vivir, a la justicia social, a la dignidad humana, a la relación armónica con el medio ambiente en los países de América Latina y el Caribe. Para el logro de sus objetivos, define un conjunto de estrategias orientadas a la articulación interinstitucional, en alianza con otros movimientos y organizaciones sociales comprometidos con la defensa de los derechos humanos, acciona sobre los sistemas de justicia por el cumplimiento de los derechos fundamentales, la sensibilización y la movilización social. También realiza acciones de difusión y comunicación, de formación colectiva, producción de conocimiento e investigación desde la perspectiva de derechos.

- **Cumbres de los Pueblos**

Las Cumbres de los Pueblos surgen como propuesta alternativa a las Cumbres de las Américas desarrolladas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEA). Ya en el marco de la Cumbre realizada en Quebec (2001), se da inicio a una campaña continental para poner freno a los Tratados de Libre Comercio (ALCA) impulsados por los Estados Unidos. Las Cumbres de los Pueblos comienzan sus encuentros en el año 2005, en ocasión de celebrarse la Cumbre de Mar del Plata, Argentina, en donde debía entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que finalmente no se concretó. Se trata de un proceso impulsado por organizaciones y movimientos sociales que asumen el compromiso de generar espacios regionales alternativos basados en la solidaridad y

respeto mutuo de los pueblos y en procura de soluciones reales y estructurales para la vida de los pueblos. En el plano educativo se sostiene la necesidad de asegurar el derecho a una educación de calidad, el apoyo al movimiento estudiantil de la región por la gratuidad y universalización de la educación, la democratización de los sistemas educativos, y el rechazo a la privatización y mercantilización de la educación.

- **Movimiento Pedagógico Latinoamericano**

En el contexto del nuevo escenario regional que se configura a partir de las transformaciones impulsadas por los gobiernos que intentan producir un quiebre con las políticas neoliberales implementadas en América Latina, la Oficina Regional para América Latina (IEAL) de la Internacional de la Educación (IE)<sup>61</sup>, decidió en Bogotá (2011), impulsar una iniciativa que denominó Movimiento Pedagógico Latinoamericano, como expresión educativa de los cambios producidos en varios países de la región en la última década. Se propone recuperar, sistematizar, y socializar las experiencias de escuelas públicas, de organizaciones sociales, sindicales, campesinas, iniciativas de movimientos de desocupados para avanzar en una educación emancipadora.

A partir de lo desarrollado vemos que, el ideal de integración latinoamericana se remonta a los procesos independentistas de nuestra región en una dinámica no exenta de tensiones entre los proyectos políticos y económicos que se desplegaron en el marco de conformación de los Estados latinoamericano. Así, a lo largo del capítulo repasamos las principales experiencias integracionistas concibiéndolas en contexto, es decir como parte constitutiva del proyecto político que las sustentan. Asimismo, examinar las principales conceptualizaciones en torno a las teorías de la integración nos ha posibilitado la comprensión de las lógicas de funcionamiento de los principales momentos de la integración regional.

En el marco de estos procesos, la educación ha constituido desde los inicios, una dimensión valorada por los gobiernos de turno en los distintos espacios regionales. Prueba de ello es

---

<sup>61</sup> La IE es una de las 10 Federaciones Sindicales Internacionales, representa a más de 30.000.000 de docentes, trabajadores y trabajadoras de la educación. Cuenta con más de 360 organizaciones integrantes en 170 países y territorios de todo el mundo (36 organizaciones afiliadas en 19 países de América Latina).

la creciente y contante institucionalización como espacio propio, con independencia de las orientaciones políticas asumidas y de las diferentes significaciones que se le otorgó en los diferentes momentos de los procesos examinados. No obstante en el actual contexto latinoamericano, cabe preguntarse sobre el carácter realmente efectivo que asumieron los mandatos, compromisos y propuestas emanadas de las iniciativas examinadas, ya que estas se materializan en grado particular y diverso en cada uno de los sistemas educativos nacionales.

En suma, qué condiciones se generaron para la implementación de políticas y cuánto se avanzó en materia de integración educativa regional para promover y garantizar y el derecho a la educación en la región.

### **El MERCOSUR y las políticas del sector educativo para la garantía del derecho a la educación**

#### **Introducción**

El Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR) cuenta en su haber con más de veinte años de historia y constituye, más allá de sus logros y desafíos, una de las principales experiencias de integración en la región. Por tal motivo comenzamos por examinar su origen y trayectoria para luego abocarnos a la descripción y análisis del Sector Educativo del bloque (SEM) en cuanto a su emergencia, estructura de funcionamiento, líneas de acción, cambios y continuidades en relación a la garantía del derecho a la educación en el período que abarca el estudio (2003-2013). Entendemos que se trata de una etapa de resignificación del MERCOSUR en la que los gobiernos que lo componen produjeron importantes avances en los sistemas educativos, al tiempo que el SEM también se dinamizó como espacio para la concertación de políticas educativas. No obstante, debido al carácter dinámico y complejo que caracterizan a estos espacios, nos interesa indagar si los Estados Parte y el SEM generan las condiciones institucionales necesarias para concretar la definición de políticas relacionadas con la educación básica y consolidar el derecho a la educación en el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR.

Según hemos citado, en los primeros años del nuevo siglo y ante la evidencia del fracaso del recetario neoliberal, América Latina comienza a vivir un nuevo tiempo con la emergencia de proyectos progresistas que asumen la urgencia de revertir la enorme deuda social y comenzar a reconstruir economías devastadas que dejan las políticas de ajuste de la década de los años noventa. La educación no resultó indemne y en consecuencia, la mayoría de los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR, definen políticas de reconstrucción de sus sistemas educativos devastados y desfinanciados.

Se inicia un proceso en el que el elenco gubernamental prioriza la inclusión de los sectores sociales marginalizados y vulnerables en un marco de políticas destinadas a restituir y ampliar derechos fundamentales.

No hay duda que el derecho a la educación en la actualidad, goza del reconocimiento formal en el escenario regional. Sin embargo, en el plano de su realización el panorama dista de ser homogéneo debido a que cada país que integra el bloque, define en su normativa y en las políticas que implementa la manera en que lo concreta. En este punto nos preguntamos si la educación como derecho tiene el mismo significado en todos los casos. Es decir, ¿el derecho a la educación representa para los Estados disponer de oferta educativa universal, gratuita y obligatoria? ¿El derecho a la educación tiene límites? ¿Sólo se ejerce en los tramos o niveles que cada Estado define como obligatorios?

Estos interrogantes nos resultan de interés para el análisis de lo que sucede en materia de política educativa en el período estudiado, porque partimos de considerar que la expansión de los sistemas educativos y la universalización del acceso a la educación básica, constituyen importantes logros. No obstante, persisten inequidades y desigualdades que obstaculizan a las mayorías el derecho a gozar de una buena educación, que posibilite la efectiva democratización del acceso al conocimiento en términos de inclusión y calidad educativa.

Asimismo, en el plano regional, desde la creación del MERCOSUR en el año 1991, la educación ha ocupado un lugar de importancia dentro del bloque por concebirla estratégica en la consolidación de los procesos de integración. Por consiguiente, el SEM, cuenta desde sus orígenes con una institucionalidad sostenida que ha posibilitado un importante desarrollo de iniciativas (Perrotta y Vázquez, 2010; Perrotta, 2009, 2011, 2013).

### **3.1. MERCOSUR: origen y trayectoria**

Como hemos adelantado, el MERCOSUR nace en el año 1991 con la firma del tratado de Asunción como un acuerdo entre partes (países), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para profundizar la apertura comercial de sus economías que hasta entonces se desarrollaba de manera unilateral. Perrotta (2009) advierte que si bien el sentido fundante del MERCOSUR fue económico (de hecho su denominación de origen así lo indica: “Mercado” Común del Sur), no debe interpretarse exclusivamente como un acuerdo comercial. Sus antecedentes en términos de protocolos de integración entre Argentina y Brasil se remontan a la década de

los años ochenta entre los Presidentes Sarney y Alfonsín<sup>62</sup> contribuyendo por añadidura, a la consolidación de los procesos de paz y democratización de la región, una vez terminado el recurrente ciclo de dictaduras militares. En esa oportunidad, se celebra una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, se firma también el Acta Argentino - Brasileira (1986) que contenía un Programa de Cooperación Económica, se incluyen agendas no comerciales, principalmente sociales, y se contempla la participación de la sociedad civil en su implementación. Caetano (2011) considera que el Acuerdo Alfonsin – Sarney (1985) se proponía avanzar en institucionalidad y en una agenda integracionista más amplia y profunda que la que terminó concretándose. Para el autor, este momento del MERCOSUR, previo al Tratado de Asunción (1991), languideció ante la emergencia de un nuevo paradigma neoliberal en la región (y en el mundo). En tales circunstancias, comienza a gestarse otro concepto de Mercosur denominado “fenicio”, “comercial” (Peña, 2006; Caetano, 2006, citados por Perrotta, 2013), orientado prácticamente solo a lo comercial, con una institucionalidad limitada al nivel intergubernamental. Así pues, este cambio en las orientaciones queda plasmado en el Acta de Buenos Aires (1990), firmada por los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo. El documento establecía que en el año 1994 ambos países debían conformar un Mercado Común. Para el logro de sus cometidos, se enfatiza en la necesidad de modernizar las economías, de coordinar políticas macroeconómicas y en la aplicación de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 con la eliminación total de aranceles. Según Caetano (2011), esta iniciativa impulsada por Brasil resultó un punto de inflexión en la relación histórica bilateral dada la celeridad con que se avanzó y además, poniendo fin a la puja de liderazgos y tensiones entre los dos países. Pero también como adelantáramos, implicó un cambio en la orientación ideológica respecto de la etapa desarrollista precedente: la década de los años noventa, se caracterizará por el avance de las políticas neoliberales en un contexto signado por profundas transformaciones geopolíticas a escala global, nos

---

<sup>62</sup> Rosenthal (1991) resalta la firma del Acta Argentino Brasileira en el año 1986. Para el autor este acuerdo bilateral destrabó viejas rivalidades y mejoró el intercambio entre ambos países.

referimos centralmente a las nuevas configuraciones en la inserción internacional “post guerra fría” entre otras.

Por su parte, con la firma del Tratado de Ouro Preto en el año 1994 se avanzará en la conformación jurídica institucional del MERCOSUR, estructura que no sufrirá alteraciones significativas a lo largo del tiempo.

Desde sus orígenes, el bloque detenta un formato presidencial o intergubernamental, debido a que la representación de cada Estado Parte proviene de sus Poderes Ejecutivos, los acuerdos se alcanzan por consenso y todos los Estados votan o vetan en igualdad de condiciones. Como sostienen varios autores, esta etapa aperturista no pudo superar la fuerte dependencia de las economías nacionales de los flujos comerciales externos, ni la debilidad como bloque para hacer frente a las turbulencias financieras internacionales (Caetano, 2011, Vázquez, 2009, Ventura, 2009, Malamud, 2010). Las crecientes dificultades de las economías nacionales en un contexto de alta inestabilidad, dieron lugar a fricciones comerciales, enfrentamiento entre sectores por el incumplimiento de acuerdos que acrecentaron las tensiones (Caetano, 2011:36). El autor entiende que las dificultades domésticas (especialmente de los países más grandes), ponían de manifiesto las carencias institucionales del bloque para encontrar respuestas comunes favorables.

En efecto, siguiendo con los autores, las crisis financieras de 1998-1999, agravaron la situación económica de los países de la región y en ese marco el proceso integracionista se estanca, en tales circunstancias, sus principales socios comerciales recrudecen rivalidades y tensiones. En este sentido Caetano (2011) afirma que ni la Firma del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1998), ni la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998), que ratifica los compromisos asumidos por los Estados Parte en materia de derechos básicos laborales, pudieron incidir en esta etapa de estancamiento. Los compromisos se mediatizaron o bloquearon en un clima creciente de conflictividad, de igual forma se asistía a la caída de la actividad del comercio al interior del bloque, y los gobiernos avanzaban en acciones cada vez más unilaterales.

En el primer semestre del año 2000 durante la Presidencia Pro Témpore de la Argentina se lanza la iniciativa conocida como Programa de Relanzamiento del MERCOSUR, apoyada

por todos los Estados asociados, con el propósito (nuevamente) de fortalecer la unión aduanera, pero debido a la hostilidad del contexto para poder llevarse a cabo, no dejó de ser una mera expresión de voluntades. No obstante, este relanzamiento se produce en un contexto de crisis que se inició con la devaluación del real en 1999 y luego, como la define Perrotta (2010), la triple crisis económica, político y social de Argentina de fines del año 2001.

El año 2002 es visualizado por Perrotta (2009, 2011) y Caetano, (2011), como un punto de inflexión en el devenir integracionista, pues identifican el fin a la etapa “fenicia” “comercial” “competitiva”. Por un lado, Argentina, con un nuevo cambio de gobierno, abandona el régimen de convertibilidad y retoma el bilateralismo con Brasil, pero además, el bloque en su conjunto acuerda en la necesidad de avanzar en otras dimensiones de lo regional además de la comercial y en una reforma institucional acorde con este nuevo rumbo. En efecto, en el año 2002, mediante el Protocolo de Olivos, se crea el Tribunal Permanente de Revisión de Cuentas con el objeto de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del plexo normativo del MERCOSUR. La Secretaría Administrativa del organismo se transforma en Secretaría Técnica (Dec CMC N°30/02) junto con la constitución del Sector de Asesoría Técnica.

Con la llegada de gobiernos progresistas y la acción colectiva de diversas organizaciones sociales, se comienza a priorizar la dimensión social y política de la integración con una mirada continental para el desarrollo y bienestar de los pueblos.

El proceso de integración regional transita una nueva etapa en cuanto a los objetivos del MERCOSUR a partir, fundamentalmente de la decisión política de los presidentes Inácio Lula Da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina). En el año 2003, se firma el Consenso de Buenos Aires: un posicionamiento político que daba cuenta de la inédita concentración económica producto del proceso de globalización, la deuda social que sufren los pueblos de la región, y el rol estratégico de los Estados para garantizar la distribución equitativa de lo producido, el papel relevante de la educación como factor de inclusión social, el impulso al proceso de integración que fortalezca nuestra inserción en el mundo, reconociendo además que el bloque no se reduce a su función comercial, “sino que constituye un espacio

catalizador de valores, tradiciones, y futuro compartido”<sup>63</sup>. El nuevo giro, decididamente político y social que los mandatarios imprimieron a la política integracionista, se reflejó en la decisión conjunta de ampliar y/o revitalizar los espacios de participación, como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, que será reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR (2007), hecho fundamental destinado a fortalecer y garantizar la representación política y social del conjunto heterogéneo que constituye la región.

Como sostiene Caetano (2011), más allá de las diferencias (el gobierno uruguayo de Jorge Batlle se mostraba reticente respecto del MERCOSUR) el “clima de época 2003” se presentaba decididamente favorable a un proceso de integración que ampliara sus dimensiones. En efecto, en el año 2004 y en ocasión de celebrarse los 10 años del primero, se avanza en la firma de un “Tratado de Ouro Preto II”, con el afán entusiasta y renovador de una nueva construcción institucional. No obstante, la euforia inicial fue perdiendo fuerza en la complejidad que implicaba un proceso de estas características y reaparecieron dificultades conocidas: incumplimiento de acuerdos comerciales, desequilibrios irresueltos, relativa capacidad para llevar adelante una agenda compartida, aún de la mano de gobiernos afines en el plano ideológico.

La creación en el año 2003 del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), es un hecho importante destinado a reducir las asimetrías al interior del bloque, mediante financiamiento y apoyo de proyectos de fortalecimiento de los Estados menos desarrollados. Para el autor, es una iniciativa de vital trascendencia, “más programática que efectiva” (Caetano, 2011:48). Según Vázquez, Damoni y Flores, (2012:63), este fondo se constituye con los aportes de cada país: Brasil es el mayor aportante, lo sigue Argentina y en muy menor medida, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, el destino de los recursos se define según un criterio de equidad: Paraguay aporta el 1% y recibe el 48%, Uruguay aporta el 2% y percibe el 32% de las inversiones. Los autores coinciden en señalar que el desembolso aún resulta insuficiente para subsanar las asimetrías entre países.

---

<sup>63</sup>Consenso de Buenos Aires  
<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>

Asimismo en el año 2006, la República Bolivariana de Venezuela suscribe, en el ámbito del MERCOSUR, el Protocolo de Adhesión, instrumento que refleja la decisión de los Presidentes de incorporar paulatinamente a un nuevo Estado. En el año 2012, Venezuela se constituye en Estado Parte<sup>64</sup>. Del mismo modo, Bolivia y Ecuador iniciaron el mismo recorrido para la admisión. Bolivia adquiere el estatus de Estado en proceso de Adhesión en el año 2015 en la última Reunión de Jefes y Jefas de Estado durante la Presidencia Pro Témpore de Brasil.

Otro aspecto sustantivo de estos años fue la generación de condiciones favorables para ampliar la participación ciudadana. En este sentido, Uruguay presenta en el año 2005 la iniciativa *Somos Mercosur*, y al año siguiente en Argentina, esta iniciativa toma la forma de *Programa Regional Somos Mercosur*, a partir del cual se crearon puntos focales en los Estados Parte. El trabajo realizado en estos espacios fue un aporte decisivo para la realización de las *Cumbres Sociales del Mercosur* que se encuentran vigentes.

A pesar de la crisis financiera global desatada en el año 2008, las economías regionales mostraron una mayor fortaleza como consecuencia del proceso de desendeudamiento público, un nivel de reservas robusto y la aplicación de medidas anticíclicas para hacerle frente o mitigar sus efectos. No obstante, se produjo una importante desaceleración de las exportaciones, de la disminución de la inversión extranjera directa, sumada la inestabilidad del precio de las *commodities*, se registra un aumento del desempleo (en especial entre jóvenes), y de la caída del ingreso (Caetano, 2011). También, como consecuencia de la crisis, las asimetrías entre los países del bloque tienden a profundizarse particularmente en los sectores vulnerabilizados (niños, jóvenes, mujeres, migrantes, pueblos originarios, afrodescendientes), por lo cual, la conflictividad social también queda en riesgo de aumentar.

En este contexto, y complementariamente con las respuestas nacionales a la crisis, existe la visión compartida que ante circunstancias turbulentas o adversas, el sentido de la integración resulta fundamental como estrategia común para profundizar definiciones políticas estructurales, relanzar acuerdos nacionales y regionales, converger en una agenda común sobre temas prioritarios (infraestructura, comercio, energía, producción de alimentos,

---

<sup>64</sup> En los años de existencia del Mercosur, Venezuela constituyó su primera incorporación como Estado Parte.

desarrollos científico-tecnológicos, promoción del comercio intrarregional, una nueva arquitectura financiera internacional) en procura de una reinserción internacional, más justa y sustentable en un mundo multilateral (Cateano, 2011). El autor señala la necesidad de renovar las políticas de integración regional, activar proyectos de desarrollo menos dependientes de las turbulencias internacionales, aplicar políticas decisivas de redistribución de la riqueza en pos de reducir los niveles de pobreza e indigencia, y reafirmar el valor de la democracia como factor clave de la gobernabilidad.

En síntesis, entre los años 2008-2010 si bien las dificultades persisten, el MERCOSUR “parece haber recuperado parte de su capacidad de propuesta y de profundización” (Caetano, 2011: 62), constatable en una nueva agenda que abarca la complementariedad productiva, con énfasis en la producción de cadenas de valor regionales de pequeñas y medianas empresas, radicadas fundamentalmente en los países más pequeños; la creación del Fondo MERCOSUR para las Medianas y Pequeñas Empresas, el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR; la dinamización del Fondo para la Convergencia Estructural FOCEM; y la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el período 2008-2012. En materia de políticas sociales, el autor puntualiza algunas de relevancia: se aprueba la estructura y actividades del Instituto Social (creado en el año 2007), la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR, también la elaboración de un primer proyecto plurinacional “Economía Social y Solidaria para la Integración Regional”, con previsión financiera del FOCEM, un conjunto de iniciativas que durante el año 2010 consolidó la tendencia integracionista del bloque en esta nueva etapa que se remonta al año 2003.

En cuanto a la caracterización de esta última etapa de la integración post crisis, Perrotta (2013), sostiene que aún no se ha consensuado un concepto que la denomine. Se concibe como regionalismo postneoliberal (Brizzozero 2011), regionalismo social y productivo (Briceño Ruiz, 2011), regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011), Mercosur solidario (Perrotta, 2011).

También, en el marco de este proceso de renovación regional, emergieron otros modelos de integración “post liberales” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010). Tanto la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos

(ALBA-TCP), del año 2004, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2010 y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de 2008, son expresiones superadoras de las ensayadas con anterioridad bajo las formas del regionalismo abierto.

En definitiva, el MERCOSUR en sus más de 20 años de existencia ha transitado un camino complejo, incompleto, con fortalezas y debilidades, limitado o condicionado por su propia institucionalidad: el bloque no cuenta con una autoridad regional autónoma, se rige por acuerdos intergubernamentales cuyos miembros son representantes de los Ejecutivos nacionales, las decisiones se alcanzan por consenso con la presencia de todos los Estados Parte, la autoridad máxima la constituye el Consejo del Mercado Común (CMC), compuesta por los ministros de economía y asuntos exteriores de los países que integran el bloque (Perrotta y Vázquez, 2009; Perrotta, 2011). El Grupo de Mercado Común (GMC), es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, también integrado por ministros de economía de relaciones exteriores y representantes de Bancos Centrales. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) realiza el seguimiento de la aplicación de los instrumentos comunes en materia de política comercial intrabloque con terceros países y con organismos internacionales. Apuntan a que, en simultáneo, proliferaron espacios sin poder de decisión como Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, Subgrupos, Comités ad hoc, Foros, etcétera, que presentan el producto de su trabajo a los órganos decisorios (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009).

Para los autores, en el balance del funcionamiento institucional del MERCOSUR: 1) no se vislumbra en el modelo institucional de los órganos decisorios un proyecto colectivo; por el contrario, se trata de articular proyectos nacionales que colocan al proyecto común según sea la coyuntura política nacional y regional. 2) la ausencia de formaciones permanentes de las instancias decisorias, obstaculiza la generación de una cultura institucional que consolide los procesos. 3) la condición intergubernamental<sup>65</sup> de su esquema promueve una gran

---

<sup>65</sup> “Otro aspecto que merece atención es que en los procesos de integración hay un cambio en la importancia relativa del papel de los actores. Muchas negociaciones del Mercosur han sido realizadas por el sector privado, como en el caso del sector automovilístico. La integración continúa siendo un proceso desde arriba, con carácter intergubernamental, pero la presencia del sector empresarial –como actor real del proceso– descentraliza y

fragmentación de agendas y agencias, diluyendo la perspectiva integral de las acciones; se parcializan las propuestas y “dificulta la construcción de una posición común”. 4) se evidencia una concentración de poder en los niveles Ejecutivos, más específicamente en algunas agencias. En este sentido se destaca el pedido recurrente en las Reuniones de Ministros de mayor efectividad y racionalidad en las dinámicas de participación del bloque, para evitar la superposición y dispersión de normas. (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009)

Este nuevo rumbo del proceso integracionista pone de manifiesto déficits estructurales que atraviesan al bloque. Según los autores, son de carácter transversal: 1) de rendición de cuentas, porque no hay transparencia en los órganos decisorios y en los mecanismos de consulta establecidos; 2) en la dinámica intergubernamental, se prioriza una “visión nacional de la integración” si bien desde hace unos años el bloque cuenta con el Parlamento del MERCOSUR, las decisiones continúan circunscriptas en los Poderes Ejecutivos nacionales, lo que ha provocado una importante pérdida de legitimidad social y política de los procesos; y 3) en sus años de existencia, el MERCOSUR revela una cultura institucional que presenta carencias, que pueden obstaculizar la profundización de la integración que se requiere, porque prevalece la visión nacional en los procesos de concertación y la reserva de información.

Si bien en la actualidad el MERCOSUR que se infiere alineado ideológicamente, supondría un proceso favorable integracionista, Caetano (2011) se interroga sobre si efectivamente podemos observar la convergencia de posicionamientos comunes en la política exterior de los Estados Suramericanos, en un contexto de crisis global. Asimismo, el autor resalta como ineludible asumir los dilemas que comprende la inserción en un “mundo de bloques” desde una mirada regional.

Caetano, Vázquez y Ventura (2009) plantean la necesidad de incorporar los temas sociales en la agenda del MERCOSUR para encarar los desafíos y deudas aún pendientes. Como se sostiene, la decisión política de avanzar en una dinámica de integración más potente y efectiva, suele expresarse con claridad en un plano discursivo, aunque luego en los niveles

---

desconcentra la gestión y decisión estatales, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial”. Oszlak (2007:61)

de implementación de las políticas este proceso no se produce con la fluidez que ameritan las decisiones tomadas. En sentido similar, se ha avanzado en acciones que promuevan un mayor protagonismo de la sociedad civil y que convaliden la legitimación social de los procesos de integración<sup>66</sup>. No obstante, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y la concurrencia y coordinación de políticas son fundamentales para que las prioridades de agenda trasciendan los temas comerciales y se trabaje en un sentido de complementariedad estratégica, productiva y social para responder de un modo razonable, eficaz, pero también más solidario frente al turbulento “orden” mundial (Sanahuja, 2008).

### **3.1.1. El Sector Educativo del MERCOSUR**

El Sector Educativo del MERCOSUR (en adelante SEM), como adelantamos, se constituye en el año 1991<sup>67</sup>, a instancia de los Ministros de Educación de la región como ámbito de concertación de políticas educativas luego de la aprobación del Consejo del Mercado Común mediante la Decisión 07/91 en la que se formaliza la Reunión de Ministros de Educación.

Perrotta (2010) destaca del Protocolo de Intenciones celebrado en el año 1991, los temas sustantivos considerados y acordados por los Ministros de Educación, a saber: el papel fundamental de la educación para que se consolide y proyecte el proceso de integración regional; la importancia de reencontrarse con el origen cultural común de los pueblos latinoamericanos y la afirmación de la identidad de cara a los desafíos del mundo contemporáneo; el carácter formativo y productivo que adquiere la educación para la modernización de los Estados Parte y, en ese marco, la ampliación de sus mercados nacionales; la libre circulación de bienes, servicios y personas, reconociendo en la educación un elemento clave para potenciar el desarrollo económico y la integración regional. En el documento de referencia, los Ministros de Educación declaran:

---

<sup>66</sup> Vázquez (2009) sostiene que la relevancia que adquiere una política de integración debe ser enseñada y explicada para ser legitimada. Al respecto Barrios (2011:101) afirma que no se puede integrar lo que no se conoce.

<sup>67</sup> Es de resaltar la importancia otorgada por el bloque a la educación ya que sólo un mes después de la creación del MERCOSUR, comenzaron los contactos informales entre representantes de los Ministerios de Educación de los Estados Parte para avanzar en una propuesta sujeta a revisión y aprobación de las instancias superiores. (Perrotta y Vázquez, 2010).

1. su compromiso histórico ante la voluntad integracionista de los Estados Parte sobre la base de los principios fundamentales de democracia, igualdad y cooperación, manteniendo la identidad y libertad de los pueblos;
2. la necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos en el ámbito del MERCOSUR para lograr un desarrollo equilibrado en toda la Región y en los diversos Sectores;
3. la conveniencia de potenciar los programas de formación e intercambio de docentes, especialistas y alumnos con el objetivo de facilitar el conocimiento de la realidad que caracteriza a la Región y promover un mayor desarrollo humano, cultural, científico y tecnológico;
4. el interés de difundir el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR - español y portugués - a través de los Sistemas Educativos; formales, no formales e informales;
5. el propósito de favorecer la articulación, la equiparación y la convalidación de los estudios entre los diferentes Sistemas Educativos, en todos sus niveles y modalidades;
6. el compromiso de propiciar la creación, el desarrollo y la consolidación de sistemas de información, comunicación e investigación entre los Estados Parte;
7. la necesidad de garantizar un nivel adecuado de escolarización que asegure una educación básica para todos, respetando las características culturales y lingüísticas de los Estados Parte;
8. la necesidad de propender a una mayor interacción en la relación educación-trabajo-empleo, con el fin de mejorar la calidad de vida.

Los Ministros de Educación también acuerdan para el logro de los objetivos propuestos, avanzar en la implementación de programas educativos. Con tal fin, definen tres áreas de incumbencia:

- formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración;
- capacitación de los recursos humanos favorables al desarrollo;
- armonización de los sistemas educativos.

Como afirma la autora, estas directrices serán el marco de referencia de las acciones del SEM a lo largo de su existencia, más allá de los cambios en las orientaciones ideológicas y consecuentemente en la redefinición de objetivos producidos desde su nacimiento hasta la actualidad. Perrotta (2010; 2011) distingue en principio tres etapas en el accionar del SEM, si bien se interroga sobre la existencia de una etapa adicional abierta con la incorporación de Venezuela (Perrotta, 2013, 2014). La autora denomina la primera etapa (1991-2001) de “conocimiento y reconocimiento”, de acuerdo a las metas establecidas: 1) desarrollo de una identidad regional por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de la integración, y 2) promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejora de la calidad de la educación (Plan Trienal 1998-2000). En tal sentido, las actividades se orientaron a favorecer, mediante la construcción gradual de lazos de confianza entre los actores involucrados, el conocimiento de las realidades educativas nacionales a través del intercambio de información y elaboración de iniciativas a cargo de los equipos técnicos nacionales para llegar a establecer un sistema estadístico común y la armonización de los sistemas educativos. Pero además, todas estas acciones contribuyeron a sentar las bases de funcionamiento del Sector, caracterizado por un desarrollo creciente y sostenido de sus capacidades institucionales y propositivas (Perrotta, 2013). La segunda etapa (2002- 2008 aproximadamente), es de “visibilización de las políticas”, por considerar que las acciones planificadas en el periodo precedente se materializan en acciones efectivamente implementadas (Perrotta, 2013), movilizand más actores y recursos disponibles<sup>68</sup>. En este período se asiste a una redefinición de objetivos (en el contexto de redefinición del bloque) y a una reorganización de la estructura institucional del SEM en consonancia con las transformaciones en curso, implicando entre otras acciones la profesionalización de sus cuadros técnicos y procesos de mejora de la gestión. “El diagnóstico realizado reveló la necesidad: de adecuar la estructura del SEM, de mejorar su gestión y generar un sistema de financiamiento para implementar las acciones del Sector” (Plan de Acción 2001-2005).

También, con el propósito de garantizar mecanismos de financiamiento para las acciones del Sector, se sostiene la necesidad de contar con una fuente de financiamiento específica para el

---

<sup>68</sup> “Al igual que en la etapa anterior, el SEM recurrió a la cooperación internacional para viabilizar sus acciones: además de la OEA y la OEI, y la UNESCO comienza a financiar programas específicos” (González, I, 2009 en Perrotta, 2013:63)

Sector como reaseguro de la factibilidad de las acciones. Así en el año 2003, se crea el FEM (Fondo Educativo MERCOSUR), conformado por un aporte mínimo más otro proporcional a la matrícula escolar de cada país. Según la autora, los avances en materia de educación superior y educación básica resultan de importancia y dan cuenta de ello la puesta en marcha y evaluación del programa experimental de acreditación de titulaciones; el inicio del Concurso anual “Caminos del MERCOSUR” dirigido a estudiantes de escuelas secundarias; la ejecución del programa Bibliotecas Escolares del MERCOSUR; la firma del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario, Medio no Técnico y Nivel Técnico Medio. También se avanza en acciones destinadas a la movilidad de estudiantes y en la incorporación de nuevos actores (ONG’s, centrales sindicales, movimientos sociales) a través de la participación en Foros. La tercera etapa se inicia<sup>69</sup> en el año 2008. Perrotta (2013) la define como de “profundización de las políticas”, debido a que se amplían las acciones a partir del caudal de experiencias acumuladas en los años de existencia del Sector.

“La evaluación del Plan de Acción 2001-2005, demuestra que, a pesar de las crisis económicas y políticas que vivieron nuestros países y de las inestabilidades que sufrió el MERCOSUR en estos años, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) siguió funcionando y avanzando en las direcciones acordadas, aún con oscilaciones y pasos lentos, resaltándose en un primer balance su continuidad” (Plan de Acción 2006-2010).

En este período se impulsaron algunas iniciativas de relevancia, como el Parlamento Juvenil MERCOSUR y el concurso Caminos del MERCOSUR, por el alcance y aceptación no sólo de funcionarios nacionales y regionales, sino fundamentalmente entre estudiantes y docentes de escuelas secundarias de los países que integran el bloque. También en esta etapa se produce una modificación en la estructura institucional, al crearse la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente en el año 2011 (Perrotta, 2013). Asimismo, la autora destaca como distintivo de la etapa, la participación de los Estados Asociados en las distintas instancias de trabajo que constituyen el SEM (Chile, Ecuador, Colombia, Perú)<sup>70</sup>, pero se registran dificultades en la implementación del Fondo Educativo del MERCOSUR, en buena

---

<sup>69</sup> Si bien como apunta la autora el Plan de Acción en curso estaba vigente desde el año 2006.

<sup>70</sup> Bolivia se encuentra en proceso de adhesión

medida por las limitaciones normativas internas (de cada país), lo que deriva en demoras para la disponibilidad de los fondos y la ejecución de proyectos. Perrotta (2013) reconoce avances en lo concerniente a la distribución de información, no obstante la comunicación con la sociedad civil requiere ser mejorada.

### **3.1.2. Estructura del SEM**

La estructura aprobada para su funcionamiento permitió avanzar de manera sostenida en el cumplimiento de los objetivos propuestos mediante actividades, desarrollo de proyectos y programas merced a alcanzar una institucionalidad temprana<sup>71</sup> (Perrotta, 2009, 2010, 2011, 2013). No obstante, como hemos adelantado, a lo largo de su existencia fue transformándose de acuerdo a las necesidades que presentan nuevas demandas y desafíos.

En sus orígenes, el SEM contó con la Reunión de Ministros (REM) como instancia superior política y jerárquica, y Comités Coordinadores Regionales (CCR) con predominio técnico. Luego, por decisión del Consejo del Mercado Común (15/01), el Sector se organiza en torno a las siguientes áreas temáticas: educación básica, educación tecnológica y educación superior.

La autoridad máxima es la Reunión de Ministros (REM), asistida por el Comité Coordinador Regional (CCR), asesorado a su vez por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Educación Tecnológica (CRC-ET) y Formación Docente (CRC-FD) creada en el año 2011. Cabe consignar también que por Decisión CMC N° 05/06, se incorpora el Comité Asesor del Fondo del Sector Educativo del MERCOSUR (CAFEM) a la estructura orgánica del SEM. Asimismo, el Sector cuenta con grupos gestores de proyectos, grupos de trabajo (GT), comisiones ad hoc (de carácter temporal), comisiones de gestión y Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación (CGSIC) que proporciona apoyo técnico a la totalidad del Sector (Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015; Perrotta y Vázquez, 2010)<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Para complementar la información respecto de las distintas instancias del SEM ver Vázquez y Perrotta (2012).

En el año 2011, el Consejo del Mercado Común decide aprobar la Estructura Orgánica y el Reglamento Interno de la Reunión de Ministros de Educación y los órganos dependientes. En la actualidad el SEM cuenta con la siguiente organización para su funcionamiento<sup>73</sup>:

#### 1. Reunión de Ministros de Educación (REM)

Constituye la máxima instancia jerárquica del SEM, es la responsable de colaborar en la definición de políticas educativas regionales y de adoptar Acuerdos. Para tal fin, debe elevar al Consejo del Mercado Común las propuestas para su consideración (Acuerdos Internacionales, Decisiones, Recomendaciones, entre otros instrumentos) y elevar al CMC, a título informativo, los Acuerdos Interinstitucionales que se adopten en el marco de sus acciones.

#### 2. Comité Coordinador Regional (CCR)

Asiste de manera permanente a la Reunión de Ministros. Este cuerpo es responsable de proponer políticas de integración y cooperación en el ámbito educativo y coordinar las acciones del SEM. Está integrado por funcionarios designados por los ministerios de Educación de cada Estado Parte. Entre sus funciones se encuentran: actuar como canal de comunicación orgánica del Sector, con la estructura institucional del MERCOSUR (particularmente en relación a la Reunión de Ministros), identificar los mecanismos de financiamiento y recursos que permitan la implementación de programas y proyectos prioritarios para el Sector, procesar la información derivada de Actas, informes Ejecutivos y de aquellos provenientes de otras instancias del SEM, elaborar un programa anual, y calendarizar sus actividades en el marco del Plan de Acción, difundir en relación a su ámbito de actuación los avances en el proceso de integración y particularmente los resultados de los proyectos y estudios realizados, elevar a la REM las propuestas de Acuerdos derivados de las actividades de asesoría y coordinación general, e informar sobre los avances en materia de acuerdos de política educativa, y de rendición de cuentas cuando se lo requiera, resolver dentro de sus competencias situaciones no contempladas en el Reglamento.

#### 3. Comisiones Regionales Coordinadoras de áreas (CRCA)

---

<sup>73</sup> Según se desprende del Plan de Acción del Sector Educativo del MEROCSUR 2011-2015

Las CRCA son instancias que dependen del CCR, tienen por función principal, la planificación, presentación e implementación de propuestas de acción y mecanismos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Sector, proponer la creación de instancias de trabajo específicas, analizar y evaluar proyectos que elevará al CCR

4. Comité Asesor del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM)

Se trata de una unidad que asesora la administración financiera del FEM, diseña e implementa estrategias para la obtención de recursos extraordinarios provenientes de terceros países, de otros organismos y del sector privado.

5. Grupos de Trabajo (GT)

Se trata de un subsistema especializado que asesora al CCR o a alguna CRCA. Funcionan de manera permanente y tienen por función proyectar y/o realizar una o varias tareas encuadradas en un tema. La creación de un Grupo de Trabajo debe ser considerada por el CCR y aprobada por la REM.

6. Grupo Gestor de Proyectos (GGP)

De carácter temporal, específico, convocado ad hoc por iniciativa del CCR o por sugerencia de las Comisiones Regionales Coordinadoras de Área, tiene por función elaborar perfiles y desarrollar proyectos aprobados por el SEM/FEM.

7. Comisión Ad Hoc:

Como su nombre lo indica, es de carácter especial, temporaria, con el objeto de abordar una temática de interés y considerada pertinente para el SEM. Su duración se extiende hasta la conclusión de las actividades y fines para la que fue creada. Se constituye con funcionarios de los Estados Parte.

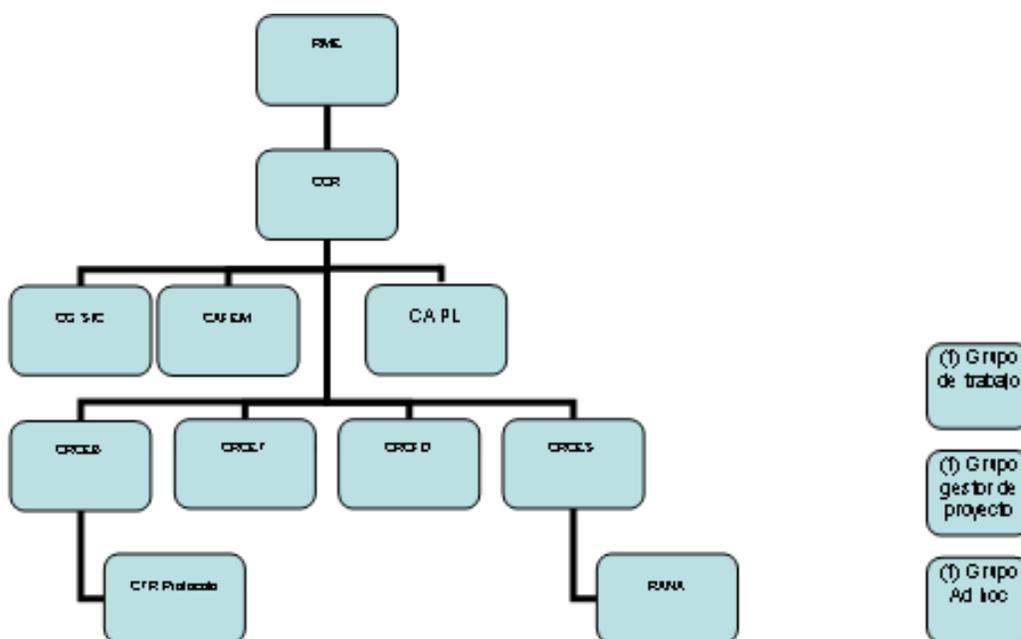
8. Comité de Gestión

Son unidades específicas que administran instancias relacionadas con los procesos de funcionamiento del SEM.

9. Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación (CGSIC)

Atiende los requerimientos de comunicación, difusión, información y trabajo colaborativo que se produce en el ámbito de las acciones del SEM. Entre sus tareas se ocupa del desarrollo del sitio web, plataformas de comunicación, enlaces con diferentes programas del sector, de la actualización y mantenimiento de los datos, documentos de trabajo, actas y anexos de las reuniones que se realizan, difusión de convocatorias, noticias, resoluciones del SEM y publicaciones digitales, diseño y elaboración de indicadores, y armonización de terminología.

### Organigrama Actual del Sector Educativo del MERCOSUR



Fuente: Plan de Acción 2011-2015. Sector Educativo MERCOSUR

Desde sus inicios, el Sector organiza su trabajo en torno a Planes de Acción Plurianuales acordados en el Comité Coordinador Regional y aprobados por la Reunión de Ministros de Educación<sup>74</sup>. Esta herramienta tiene por objeto procurar un funcionamiento planificado y

<sup>74</sup> A partir del año 1992, la agenda educativa del sector, se estructuró en planes de acción trienales hasta el año 2000, y quinquenales desde del año 2001 en adelante.

orgánico de las diferentes áreas y grupos de trabajo que lo conforman. El SEM lleva desarrollados cinco Planes de Acción, a saber: 1992- 1994 (prorrogado hasta 1997), 1998-2000, 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2015.

Enfocaremos el análisis en aquellos que correspondan al período abordado por el presente estudio, es decir 2003-2013, considerando en particular los tópicos vinculados al derecho a la educación.

El Plan de Acción 2001-2005, se aprueba en la XX REM celebrada en Asunción en el año 2001. El mismo incluyó la nueva estructura orgánica y una serie de procedimientos para favorecer la elaboración de futuros planes, programas y proyectos. En un marco caracterizado por un cambio de orientación,<sup>75</sup> y a diez años del nacimiento del Sector, los ministros de Educación redefinen como misión del Sector “contribuir a los objetivos del MERCOSUR conformando un espacio educativo común, estimulando la formación de la conciencia ciudadana para la integración, la movilidad, y los intercambios con el propósito de lograr una educación de calidad para todos, con especial atención en los sectores más vulnerables, en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región” (Plan de Acción 2001-2005). Este Plan destaca en su introducción el compromiso asumido por los Estados Parte en la Carta de Buenos Aires y, en un contexto de relanzamiento del SEM, el desafío de consolidar el bloque mediante procesos de integración que permitan a los países revertir la inequidad existente, “garantizar el derecho a la educación básica y a favorecer el acceso a la educación técnica vocacional, siendo ambos elementos claves para la superación de la pobreza y para la movilidad social y económica” (Carta de Buenos Aires en Plan de Acción 2001-2005).

---

<sup>75</sup> Es en el año 2002, en la Carta de Buenos Aires, donde se reconoce un cambio de orientación: la necesidad de priorizar la dimensión social de la integración en general, (Perrotta y Vázquez, 2010), y de la educación como un derecho. En efecto, en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el Mercosur, los Estados Parte junto con Bolivia y Chile (Estados asociados) se comprometen a “garantizar el derecho a la educación básica y a favorecer el acceso a la educación secundaria, técnica y vocacional, siendo ambos elementos claves en la superación de la pobreza como vehículos de movilidad social y económica.

En tal contexto, se reconocen los logros alcanzados, como la coordinación de instancias en el trabajo intergubernamental, la aprobación de protocolos y acuerdos de integración educativa, la sensibilización de los sistemas y actores educativos y de la sociedad civil para la conciencia de pertenencia a un espacio ampliado, favorecer el aprendizaje de las lenguas oficiales del MERCOSUR, la puesta en marcha de un Sistema de Información y Comunicación entre otras acciones de relevancia. Se asume la necesidad de incorporar nuevos actores al proceso de integración educativo, promover instancias más eficientes de articulación con los demás sectores del bloque y especialmente “reconocer la institución educativa como espacio cultural privilegiado para la formación de una conciencia favorable a la integración regional que impacte significativamente en la escuela como núcleo básico”. (Plan de Acción 2001-2005).

En consecuencia, el Plan aspira a “contribuir a la consolidación del bloque, promoviendo las condiciones que favorezcan una genuina integración económica, social y cultural, sustentada en la horizontalidad, la reciprocidad y la solidaridad”. Pero además, es explícito en reconocer la validez de la integración si es capaz de favorecer que los países reviertan la inequidad en la región y en el bloque, se identifica a la educación como una herramienta clave para generar las condiciones que contribuyan a superar la marginación y la exclusión existente, dada la grave situación económica y social en la que se encuentran los países en el inicio del nuevo milenio. Tienen como principios orientadores: vincular la agenda del SEM a las políticas educativas nacionales para lograr mayor impacto en los sistemas educativos y en la sociedad en general, el fortalecimiento de las escuelas principalmente primarias y secundarias como espacios culturales favorables a la integración, la exigencia de una educación de calidad especialmente destinada a los sectores más vulnerables para superar la inequidad existente, la movilidad e intercambio de distintos actores educativos para el desarrollo e intercambio de experiencias y ampliar el diálogo con la sociedad para involucrar a los distintos actores en los procesos de integración.

El Plan de Acción que comprende el período 2006-2010 expresa en sus prioridades las nuevas orientaciones de los elencos gubernamentales de la región y del escenario mundial, sosteniendo la centralidad de la educación como factor de inclusión. En efecto, se advierte respecto de la formulación de los anteriores, una referencia de contexto que da cuenta del

carácter político que los Estados Parte adjudican a los procesos de integración, al reconocer aspectos estructurales que atentan contra el desarrollo de los países que integran el bloque: el deterioro de las instancias multilaterales, el predominio de políticas unilaterales sobre los países de menor poder, las consecuencias de la aplicación de las políticas económicas de los años noventa que condicionaron negativamente el desarrollo económico y social de la mayoría de los países entre otras transformaciones, en el que el SEM no fue ajeno. El MERCOSUR, se afirma en el documento, “no se restringe a la mera construcción de un mercado común, sino que implica una eficaz coordinación –desde un nivel macro hasta las instancias de las políticas sectoriales– para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región” (Plan de Acción 2006-2010). En ese sentido, si bien los Estados Parte reconocen la centralidad de la educación para la inclusión y la justicia social, a pesar de los esfuerzos realizados, la deuda educativa se expresa en el inequitativo acceso al conocimiento y en la fragmentación y segmentación de los sistemas educativos.

Entre sus objetivos estratégicos se destaca la promoción de una “educación de calidad para todos como factor de inclusión social de desarrollo humano y productivo” (Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010). Corresponde mencionar que, en la Reunión de Ministros de Educación del Sector Educativo del Mercosur (REM-SEM) celebrada en Brasil en el año 2006, se acuerda comunicar al Consejo de Mercado Común del MERCOSUR que la educación, por ser un bien público, no debe figurar en la lista de ofertas en las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el contexto del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios GATS de la Organización Mundial del Comercio (OMC), manifiestan que encomendarán al Comité Coordinador Regional (SEM) la tarea de coordinar con las distintas instancias del Sector, una red de observación, esclarecimiento y estudios tanto dentro y fuera de la región, de forma de subsidiar el posicionamiento del MERCOSUR en las negociaciones relacionadas e informar a la Reunión de Ministros (RME).

Como podemos apreciar, el Plan de este período aporta nuevas miradas, propósitos y propuestas de acuerdo al nuevo escenario regional y mundial. Se sostiene la importancia de la eficacia en la coordinación de políticas (macro y sectoriales) para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y se reafirma la centralidad de la educación en los procesos de desarrollo e inclusión social.

Más allá de los resultados todavía insuficientes, se valora la continuidad en las acciones y se sostiene la necesidad de profundizar el relacionamiento con la sociedad civil y con los medios de comunicación, se avanza en la concreción de nuevos acuerdos: en el segundo semestre de 2006 se da comienzo a la implementación del Programa de Movilidad Académica Regional de Carreras Acreditadas (MARCA), se armonizan nuevos perfiles técnicos, se capacitan docentes en educación tecnológica. En el año 2008, se finaliza el libro “Memoria y Derechos Humanos en el MERCOSUR”, se aprueba el proyecto “Parlamento Juvenil del MERCOSUR”, se implementa un sistema de indicadores educativos y un registro de experiencias regionales de innovación destinadas al sector productivo.

Es de destacar que en el periodo de vigencia del Plan, con aporte propio de los países, se realizaron publicaciones de trascendencia como el “*Informe Comparativo del estado de la educación de los países de la región*” (1996-2000) en el año 2005, y el “*Informe Comparativo del estado de la educación de los países de la región*” (2001-2005) en el año 2008, el documento “Perfiles Técnico Profesionales - Nivel Medio – Orientaciones Didácticas” y la colección “MERCOSUR lee”. También se avanzó en la realización de encuentros y seminarios con especialistas sobre enseñanza de historia y geografía, actualización de docentes de español y portugués como lenguas extranjeras, formación docente, y un congreso de educación tecnológica.

La visión y misión que sustentan el Plan dan cuenta de las nuevas configuraciones y prioridades en la agenda del Sector al reconocerse como un espacio de concertación de políticas que desarrollan acciones entre distintos niveles (países del bloque, instancias regionales, etcétera) y que integran la educación a las dimensiones políticas, económicas, sociales y políticas.

En tal sentido, son sus objetivos estratégicos:

1. Contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.
2. Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.

3. Promover la cooperación solidaria y el intercambio, para el mejoramiento de los sistemas educativos.
4. Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales.
5. Concertar políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR.

El Plan de Acción 2011-2015, actualmente vigente, fue presentado por el Comité Coordinador Regional a la XL Reunión de Ministros de Educación, realizada en la Ciudad de Asunción, Paraguay, en el año 2011. En su introducción se alude a la coyuntura internacional y regional, en particular a la crisis económica del año 2008<sup>76</sup>, y al creciente lugar adquirido por los países en desarrollo favoreciendo mecanismos de negociación multilateral. Se destaca en particular el papel político que ha jugado la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para fortalecer las relaciones entre los países de la región así como la consolidación del MERCOSUR como un proyecto político de integración regional que representa mucho más que un acuerdo comercial y que responde al ideal integracionista de los pueblos de América del Sur por cuanto sus dimensiones políticas y culturales son constitutivas del proceso de integración.

Se evalúa positivamente el reconocimiento de la educación como derecho humano y como un bien público y social plasmado en un nuevo marco normativo de los países de la región, en el aumento de los niveles de cobertura y en la expansión de los sistemas educativos nacionales. Sin embargo, pese a los avances alcanzados, y en sentido similar a evaluaciones de los planes anteriores, la desigualdad en el acceso al conocimiento y alcanzar una educación de calidad continúan siendo materia pendiente (especialmente respecto de los sectores de la población históricamente excluidos). En esta ocasión, nuevamente se consigna la continuidad de las acciones del SEM más allá de las dificultades propias de todo proceso de integración, realidad plasmada en el funcionamiento regular de las distintas instancias que lo constituyen. Reunión de Ministros, Comité Coordinador Regional, las Comisiones Coordinadoras de Áreas (básica, superior y formación docente), y el Sistema de Información y Comunicación,

---

<sup>76</sup> Crisis económica mundial que se ubica en el año 2008 especialmente con la caída del banco estadounidense Lehman Brothers

así como reuniones de grupos de trabajo, realización de seminarios (de Posgrado y de Patrimonio Indígena). También se llevó a cabo la ejecución de varios proyectos, dada su importancia, destacamos el Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM) por ser el primero de carácter sectorial y por favorecer la continuidad de las acciones del SEM, hasta ese momento financiada por los Ministerios de Educación de los países que integran el bloque y por organismos internacionales. En relación a estos, se evalúa positivamente el afianzamiento de vínculos con otros bloques regionales e internacionales, UNASUR, OEA, UNESCO, OEI, Unión Europea. En el marco regional, se avanzó en la planificación de acciones previstas en el Consejo Suramericano de Educación, Ciencia Tecnología e Innovación (COSECCTI) de la UNASUR con el objeto de procurar la convergencia y complementariedad con las acciones prevista por el SEM para el período 2011-2015. También se firmó el primer acuerdo con la Unión Europea para la creación de un Programa de Movilidad MERCOSUR y otro específico destinado a la formación docente, Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM) (Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015).

De acuerdo con los compromisos asumidos en material regional e internacional, el MERCOSUR cuenta con un nuevo marco aprobado por nuestros países en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. Se trata del Programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que aborda los desafíos pendientes en materia educativa en relación al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación especialmente destinada a los sectores vulnerables y excluidos, con el compromiso de invertir más y mejor en un plazo de 10 años.. Además, se evalúa favorablemente la realización de cuatro foros sociales con la participación de distintos actores de la sociedad civil vinculados con la educación (ONGs, Centros de Estudiantes, sindicatos docentes entre otros). En particular se trabajó de manera coordinada con los gremios docentes que integran la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, en la formulación de una agenda de trabajo común.

En lo relativo a la educación básica, se consolidó y actualizó la tabla de equivalencias del protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico, la institucionalización plasmada en ocho ediciones

consecutivas del Proyecto Caminos del MERCOSUR destinados a estudiantes de educación media de la región y la primera realización del Proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR, cuyos representantes presentaron propuestas educativas.

Vemos entonces un funcionamiento sostenido pero también el crecimiento del Sector materializado en la expansión de programas, proyectos e iniciativas en correspondencia con las nuevas orientaciones políticas a partir del nuevo milenio.

Así la importancia creciente de la formación docente como factor clave del mejoramiento de la educación, la inversión educativa, el financiamiento y monitoreo de las acciones del SEM serán parte de la agenda de acciones del nuevo Plan.

El Plan de Acción 2011-2015 tiene como visión:

“Ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable”.

La visión y misión de este Plan incluye el mejoramiento y la democratización de los sistemas educativos de la región, estimular la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y una ciudadanía regional con el objeto de alcanzar una educación de calidad para todos, con justicia social y respeto por la diversidad cultural de los pueblos de la región.

Son sus objetivos estratégicos<sup>77</sup>:

1. Contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medioambiente;

---

<sup>77</sup> Cabe mencionar que en el Plan 2011-2015 que los objetivos estratégicos guardan relación con las metas generales 1° a 11° del Programa Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

2. Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo;
3. Promover la cooperación solidaria y el intercambio, para mejorar los sistemas educativos;
4. Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales; y
5. Concertar políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

En síntesis, los distintos planes que encuadraron las líneas de acción del Sector en sus 20 años de trayectoria, tienen en común con los mandatos fundacionales del Protocolo de Intenciones de 1991: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los Estados Parte (Perrotta 2013: 54). No obstante, como todo proceso dinámico e históricamente determinado, se incorporan nuevas definiciones en los sucesivos planes, como por ejemplo, la consideración de la educación como un derecho y como un bien personal y social, la importancia de la inversión estatal destinada a la educación, la mejora de la calidad de la educación y de los aprendizajes para superar la desigualdad educativa, la expansión de los sistemas educativos, la vinculación con el mundo del trabajo, entre otros.

Hemos señalado que el SEM organiza su accionar en cuatro comisiones regionales coordinadoras: educación superior, educación tecnológica y formación docente (incorporada en el año 2011), y educación básica, que desarrollaremos en particular. Están asistidas, a la vez, por el Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación en cuanto a requerimientos de comunicación, difusión e información de las acciones del SEM en sus distintas instancias de trabajo. Estas instancias planifican e implementan líneas de acción teniendo en cuenta los objetivos estratégicos establecidos por el SEM, proponen al CCR la creación de instancias para optimizar el desarrollo del trabajo, y analizan, evalúan, gestionan y ejecutan proyectos.

La Comisión Regional Coordinadora de Educación Tecnológica se ocupa de abordar los desafíos planteados por los avances científico-tecnológicos, su impacto en los modos de producción, y la necesidad de garantizar una educación continua y de calidad para todos mediante la generación de conocimientos, actitudes, valores y habilidades orientadas a la profesionalización de las personas desde una perspectiva social y regional.

La Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior, planifica sus acciones en torno a la necesidad de establecer un espacio académico regional, la mejora de la calidad y la formación de recursos humanos como aspectos esenciales para dinamizar los procesos de integración

La Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente, creada en el año 2011 surge de identificar en los últimos años de funcionamiento del SEM un área de vacancia en el tratamiento de la formación docente y la necesidad de establecer un enlace con el área de Educación Básica

### **3.2. El derecho a la educación en la normativa vigente de los Estados Parte del MERCOSUR**

Partimos de considerar la producción normativa como un proceso de construcción social que expresa en buena medida el “clima” o contexto político en el que se gesta. En línea con esta concepción, para Saforcada y Vassiliades “cada norma debería ser leída a la luz de los procesos sociales históricos del país, inscripta en el contexto en el que fue aprobada y en vínculo con otras legislaciones” (Saforcada y Vassiliades, 2011: 289). En este sentido, en la última década, varios Estados de la región suramericana avanzaron en la revisión y elaboración de un nuevo marco normativo como un aspecto inescindible de las transformaciones educativas que impulsaron los gobiernos en el período estudiado. Los instrumentos normativos establecen orientaciones y sentidos para la formulación de políticas. La hipótesis de López (2007) es que esta nueva generación de normas educativas se alimenta de los aciertos y fracasos de las leyes que las precedieron, en particular, las sancionadas en los años noventa. Saforcada y Vassiliades (2011) reconocen en las nuevas leyes de la década,

la centralidad del papel del Estado como responsable y garante de la educación<sup>78</sup>. Según Perazza “[...] Cada producción normativa responde a coordenadas específicas de las culturas políticas de cada país” (Perazza, 2014:18). Sin desconocer que la institucionalización de la norma, es decir, la puesta en práctica de aquello que contiene y prescribe, conlleva bastante de declarativo y escaso o dispar cumplimiento efectivo, indagar el modo en que se concibe la educación como derecho en la normativa vigente en los Estados Parte del MERCOSUR, resulta de interés para el estudio porque permite reconocer definiciones sustantivas como sentidos, fines y principios de la educación, el papel del Estado, la familia, la sociedad civil, el mercado, las políticas educativas y el financiamiento para llevarla a cabo. Además, a partir del impulso común de los Estados parte de implementar políticas tendientes a universalizar la escolaridad, la pertenencia a un mismo espacio político de integración regional supondría una instancia privilegiada para distinguir sentidos y orientaciones (Perazza, 2014).

Para identificar la presencia del derecho a la educación que rige en los Estados Parte del MERCOSUR<sup>79</sup>, se priorizaron dos instrumentos normativos (a efectos de este apartado, no se consultaron otras leyes educativas, decretos reglamentarios, planes nacionales que guardan relación directa con las leyes de educación nacionales o son consecuencia de lo que ellas prescriben). Se analizan por un lado, los textos constitucionales, por tratarse de leyes supremas que proclaman principios, consagran derechos, establecen garantías, y cuyas normas regulan la organización jurídica de los estados modernos. Por el otro, las leyes generales o nacionales de educación actualmente vigentes.

## **Cuadro 2.** Resumen de la normativa vigente de cada caso bajo análisis

<b>País</b>	<b>Norma Constitucional</b>	<b>Derecho a la educación</b>	<b>Ley de Educación Vigente</b>	<b>Derecho a la educación</b>
<b>Argentina</b>	Constitución Nacional (1853). Ratificado en las reformas de 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1994	Todos los ciudadanos gozan del derecho de enseñar y aprender (Art 14).	Ley de Educación Nacional 26.206 (2006)	La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado. (Art 2).

<sup>78</sup> “La mayoría de las leyes sancionadas en la última década, en un contexto de revisión y crítica de los gobiernos neoliberales de décadas anteriores, contienen afirmaciones que dan cuenta de la principalidad del Estado respecto de la responsabilidad por la educación” (Saforcada y Vassiliades, 201: 292).

<sup>79</sup> Los Estados Parte del Mercosur en el período 2003-2013 lo constituyen: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<b>Brasil</b>	Constitución (1988)	La educación es un derecho social (Art 6). La educación es un derecho de todos y un deber del Estado y la familia, (Art 205). Igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, la gratuidad de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales. (Art 205)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 (1996)	El derecho a la educación y el deber de educar. El acceso a la educación básica obligatoria es un derecho público, subjetivo exigible al poder público (Art 4).
<b>Paraguay</b>	Constitución Nacional (1992)	El estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo integral y armónico, y el ejercicio pleno de sus derechos (Art 54). Toda persona tiene derecho a una educación integral y permanente (Art 73). Se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura, la ciencia y la tecnología sin discriminación alguna (Art 74)	Ley General de Educación 1264 (1998)	Todo habitante de la República tiene derecho a una educación integral y permanente (Art 1) Determina la responsabilidad del Estado en garantizar el derecho a aprender, la igualdad de oportunidades y asegurar el acceso a la educación a toda la población (Art 3 y 4).
<b>Uruguay</b>	Constitución Nacional (2004)	Garantía de libertad de enseñanza, de obligatoriedad, de laicidad y de gratuidad de la enseñanza oficial (Art 68, 70, 71).	Ley General de Educación 18.437 (2008)	Declara de interés general la promoción del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental, y como un bien público y social siendo el Estado el responsable de garantizar y promover una educación de calidad para todos los habitantes (Art 1 y 2).
<b>Venezuela</b>	Constitución Nacional (1999)	La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, la educación es	Ley Orgánica de Educación (2009)	Ratifica la concepción de la educación como derecho humano fundamental y deber social asumiéndola el

		democrática, gratuita y obligatoria, de máximo interés y función indeclinable del Estado en todos sus niveles y modalidades (Art 2).		Estado como un proceso esencial de promoción de valores. (Art 4).
--	--	--	--	---

Fuente: elaboración propia en base a la normativa de referencia consultada

En la República Argentina, el derecho a la educación se encuentra consagrado en la Constitución Nacional de 1853 y ratificado en las sucesivas reformas constitucionales (1860,1866, 1898,1949, 1957, 1994) así, el artículo 14 establece que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de enseñar y aprender.

La Ley N° 26.206, Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, establece en el artículo 2 que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

La República Federativa de Brasil, en su Constitución de 1988, define en el artículo 6 que la educación es un derecho social, y en el artículo 205, que la educación es un derecho de todos y deber del Estado y la familia, el artículo 206 contiene entre sus principios: la igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, la gratuidad de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales. La “*Lei de Diretrizes e Bases da Educação*” N° 9.394 (1996) establece que el acceso a la educación básica obligatoria es un derecho público, subjetivo exigible al poder público por cualquier ciudadano, asociación u organización legalmente constituida.

La República del Paraguay, en su Constitución Nacional de 1992, hace referencia en el artículo 54 a la protección del niño, y establece que el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo integral y armónico y el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, define en el artículo 73 que toda persona tiene derecho a una educación integral y permanente, y en el artículo 74 se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna.

La Ley General de Educación Ley N°1264 (1998) declara en su artículo 1 que todo habitante de la República tiene derecho a una educación integral y permanente que, como sistema y proceso se realizará en el contexto de la cultura de la comunidad. Determina también la responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar el derecho a aprender, la igualdad de oportunidades y asegurar el acceso a la educación a toda la población. (artículos 3 y 4)

La República Oriental del Uruguay, establece en el capítulo II de su Constitución Nacional (2004) disposiciones generales en cuanto a derechos, deberes y garantías. Asimismo, en el artículo 68, estipula la garantía de libertad de enseñanza, la obligatoriedad, laicidad, y gratuidad de la enseñanza oficial. (artículos 70 y 71).

La Ley General de Educación, Ley N° 18.437 (2008), declara de interés general la promoción del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental, y como un bien público y social siendo el Estado el responsable de garantizar y promover una educación de calidad para todos los habitantes. (artículos 1 y 2)

La República Bolivariana de Venezuela en su Constitución (1999) establece en su preámbulo la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2). El artículo 102, define a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, la educación es democrática, gratuita y obligatoria, de máximo interés y función indeclinable del Estado en todos sus niveles y modalidades.

La Ley Orgánica de Educación (2009) en el artículo 4 ratifica la concepción de la educación como derecho humano y deber social fundamental asumiéndola el Estado como un proceso esencial de promoción de valores.

En los textos constitucionales de los países que integran el MERCOSUR, el derecho a la educación es definido de maneras diversas. La Constitución argentina, refiere al “derecho de enseñar y aprender”. En el caso de Brasil, se reconoce a la educación como un derecho social que es deber del Estado y la familia. La Constitución paraguaya, establece la obligación del Estado, la familia y la sociedad de garantizar al niño su desarrollo integral, el ejercicio pleno de sus derechos en el marco de igualdad de oportunidades. Por su parte Uruguay estipula la garantía de libertad de enseñanza, la obligatoriedad, laicidad, y gratuidad. Por último, la

Constitución venezolana define a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental.

En las leyes de educación nacionales vigentes en los Estados Parte, la educación es considerada como un derecho personal y social (Argentina), un derecho de todos (Brasil), de cada habitante (Paraguay), un derecho humano fundamental, un bien público y social (Uruguay), un derecho humano y deber social (Venezuela).

En todos los casos se explicita la función del Estado como garante del derecho a la educación (Argentina, Uruguay, Paraguay), como deber junto con la familia (Brasil), como deber junto con la familia y la sociedad (Paraguay), como función estatal indeclinable junto con la familia y organizaciones comunitarias (Venezuela).

En cuanto al alcance del derecho a la educación (Saforcada y Vassiliades, 2011), destacamos tres dimensiones que comprenden su realización. 1) la igualdad, expresada en los principios y fines de las leyes de educación de Brasil y Venezuela, y en términos de igualdad de oportunidades y equidad, en las leyes de Argentina, Paraguay, Uruguay. 2) la gratuidad, que se establece en todas las leyes vigentes de los Estados parte. 3) la obligatoriedad, en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay se definen 14 años desde el nivel inicial hasta la finalización del nivel secundario. Paraguay, establece 9 años, de educación escolar básica (comprende 9 grados, entre 6 y 14 años de edad). Venezuela, estipula 12 años desde el nivel preescolar hasta el pregrado universitario.

La normativa abordada expone en sus principios y fines la orientación que en materia de política educativa define cada país y el lugar que ocupa el Estado para garantizar su realización. En líneas generales, en el ámbito de los Estados Parte que integran el bloque, las leyes de educación sancionadas en la última década, en un contexto de revisión y crítica de las políticas neoliberales aplicadas en la región, conciben a la educación como un derecho y también lo expresan con mayor precisión en cuanto a alcances (obligatoriedad, universalización) y responsabilidades estatales (Saforcada y Vassiliades, 2011). No obstante, si las leyes son horizontes que promueven un cambio social (IIPE-CLADE, 2015), se materializan en políticas y dinámicas institucionales propias de cada país y en la apropiación del sentido de ejercer el derecho a la educación por parte de la ciudadanía. Continuar con las

transformaciones políticas, económicas y educativas para hacer efectivo aquello que las normas prescriben continúa siendo una tarea central para alcanzar un horizonte social más justo.

### 3.3. Políticas nacionales de los Estados Parte destinadas a la educación básica desde la perspectiva de derechos

La noción de educación básica, actualmente, alude a la adquisición de saberes comunes desde una perspectiva de derechos. De todos modos en los países que integran el bloque, esta categoría se encuentra directamente relacionada con los cambios realizados en las últimas décadas. En este sentido, López (2007), sostiene que los procesos de universalización y obligatoriedad de esta etapa, han llevado a redefinir la por un lado qué entienden los países por educación básica<sup>80</sup> y por el otro, cuáles son los niveles o trayectos educativos que se definen obligatorios. De acuerdo a esta circunstancia, la garantía del derecho a la educación está condicionada por los niveles obligatorios establecidos por cada país? En qué medida entonces es posible la realización de este derecho en términos de igualdad?

Sin soslayar esta tensión, el panorama regional en relación a la obligatoriedad escolar se ha modificado notoriamente en términos de expansión tanto en cantidad de años como de niveles o tramos educativos que comprende Saforcada y Vassiliadis, (2011); SITEAL, (2013).

**Cuadro 3.** Años de escolaridad obligatoria en los Estados Parte del MERCOSUR

Pais	Años de Escolaridad Obligatoria	Rango de edades	Niveles de educacion obligatoria
Argentina*	14 años	4 a 17 años	Inicial Primario. Secundario
Brasil**	14 años	4 a 17 años	Infantil Fundamental

<sup>80</sup> Según la definición consensuada por los países del Mercosur, se entiende por enseñanza básica a la impartida en dos niveles de sus sistemas educativos que también por consenso, los países han denominados Primario y Secundario Bajo; estos niveles, se corresponden, respectivamente, con Cine 1 y Cine 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación 1997 (Cine 1997)...” Abdala, F (2008) Educación Básica. En *Estudo Analítico Comparativo dos Sistemas Educacionais do Mercosul 2001-2005* (pp;80). Mercosul

			Medio
Paraguay	9 años	6 a 14 años	Educación escolar básica. Tres ciclos.
Uruguay	14 años	4 a 17 años	Inicial. Primario. Secundario
Venezuela	12 años	5 a 17 años	Preescolar Primario. Secundario

\*Argentina establece la obligatoriedad escolar desde los cuatro años de edad. Ley N° 27.045/14

\*\*Brasil estipula la obligatoriedad escolar a partir de los cuatro años de edad. Enmienda Constitucional 59/09

Fuente: Elaboración propia.

Como hemos adelantado, los países que conforman el bloque han desarrollado, a partir de la primera década del siglo, importantes transformaciones que hicieron posible una mejora sustantiva en la situación educativa (con independencia de las singularidades nacionales). Prueba de ello, lo constituye la generación de nuevas leyes desde la perspectiva de derechos que dan marco un normativo a estos cambios: la expansión de los sistemas educativos, la obligatoriedad, la inclusión (en particular de quienes no asistían a la escuela), la calidad de los aprendizajes, la creciente universalización de la educación básica, las reformas curriculares que incorporan contenidos, disciplinas, la modificación de formatos organizativos de promoción en resguardo de las trayectorias educativas, la introducción de nuevas tecnologías en las aulas, la formación docente, la creciente inversión, dan cuenta de las respuestas estatales frente a un panorama educativo seriamente dañado luego de la aplicación de la reformas educativas del periodo neoliberal.

La implementación de las políticas educativas que resultan del período, dan cuenta de la toma de posición pública a nivel de los gobiernos, así, por ejemplo: determinar que un nivel educativo sea obligatorio, compromete al Estado a disponer de oferta educativa para el conjunto de la población que lo requiera. Para ello, debe generar y garantizar las condiciones materiales e institucionales para la universalización de un tramo o nivel educativo, de manera que quien aspire a la escolarización tenga la posibilidad de realizarlo, así como definir la estructura y contenidos curriculares para los niveles de educación que defina obligatorios. Esto supone una serie de esfuerzos, transformaciones e impactos en los sistemas educativos

y en las instituciones escolares tales como erogaciones presupuestarias, definiciones pedagógicas, organizativas (aumento de los planteles docentes) y de relaciones con la comunidad.

En efecto, se han definido políticas destinadas a la escolaridad básica teniendo como principio rector la educación como un derecho humano fundamental<sup>81</sup> siendo la inclusión y la calidad de los aprendizajes dimensiones prioritarias aunque con alcances y resultados relativos e insuficientes: una buena cantidad de alumnos aún no consiguen completar la educación obligatoria en los tiempos estimados y situaciones como ingreso tardío, repitencia, sobreedad o abandono escolar determinan las trayectorias escolares para muchos niños y jóvenes latinoamericanos. En líneas generales, las políticas estatales implementadas se centraron en el mejoramiento de las condiciones para la escolarización de los alumnos provenientes de sectores vulnerables a través de programas de transferencia monetaria condicionada donde el Estado otorga una suma de dinero a las familias a cambio del cumplimiento de determinadas prestaciones relacionadas con la escolaridad y la atención sanitaria. Así, programas de nutrición y salud escolar, otorgamiento de becas, estímulos para la movilidad de los estudiantes, turismo educativo, colonias de vacaciones, distribución de libros, útiles escolares, netbooks, entre otras iniciativas, se pusieron en marcha para favorecer la retención y la permanencia de los niños y jóvenes en las escuelas. En relación al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, se desarrollaron programas orientados a la alfabetización inicial, la promoción de la lectura y la escritura, al fortalecimiento de los aprendizajes en matemática, ciencias naturales, sociales, al uso pedagógico de las TIC's. También se avanzó en procesos de redefiniciones y actualizaciones curriculares, se han llevado a cabo programas o iniciativas destinados a la inclusión educativa de poblaciones específicas para mejorar el acceso, la permanencia, reingreso y egreso de los alumnos a través de dispositivos de escolarización alternativos a los formatos tradicionales como los programas de promoción asistidos, las aulas de aceleración, las escuelas de reingreso, o los denominados “plurigrados” en contextos de educación rural donde se

---

<sup>81</sup>”Desde la perspectiva del derecho a la educación, el panorama resulta auspicioso: más años de estudio y más sectores sociales incluidos en el sistema escolar”. (Poggi, 2015:11)

establecen instancias de promoción propias. Cabe mencionar también los programas y proyectos con la sociedad civil como los jardines de infantes comunitarios en el marco de acuerdos y acciones intersectoriales, programas socioeducativos y de apoyo a las escuelas para favorecer el proceso educativo, como por ejemplo los planes de Mejora Institucional implementados en las escuelas de nivel secundario argentinas. Se avanzó también en programas para promover cambios en la gestión escolar, en pos del mejoramiento de la enseñanza y los aprendizajes. Se fortalecieron los equipos docentes con más horas de escolaridad, nuevas figuras institucionales como tutores, maestros de apoyo, promotores socioeducativos para acompañar las trayectorias escolares de los alumnos. En este marco se destacan las iniciativas dirigidas a enriquecer las experiencias de aprendizaje mediante experiencias artísticas, recreativas, deportivas.

En general, los países que integran el SEM han avanzado en la institucionalización de los procesos de evaluación de la calidad educativa, a través de dispositivos nacionales, como el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) en Argentina; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) en Brasil; Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes (ANEP), de Uruguay. También se impulsaron iniciativas de evaluación de la calidad educativa regionales, como el Estudio del laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE/UNESCO) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE/UNESCO), e internacionales como la Prueba PISA/OCDE, mediante pruebas censales, muestrales o estandarizadas.

### **3.4. El SEM y la concertación de políticas. La Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica**

La Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica, (en adelante CRC-EB) lleva adelante su agenda de trabajo, de acuerdo a los objetivos estratégicos del SEM. En las reuniones de esta comisión, los representantes informan sobre el estado de avance de las políticas nacionales en curso, intercambian experiencias y abordan dificultades y desafíos comunes: la inclusión educativa, la calidad de la enseñanza, el mejoramiento de los aprendizajes, el acceso, la permanencia, la promoción, y el egreso en todos los niveles de la

educación en el actual contexto de ampliación de los sistemas educativos figuran en las agendas de trabajo.

La CRC-EB concibe a las escuelas del MERCOSUR como un espacio donde se encuentran culturas e identidades favorables para consolidar, a través de la educación, un sentido de pertenencia regional. Las acciones y los proyectos se orientan fundamentalmente a la enseñanza de las Lenguas, la Historia, la Geografía y las Nuevas Tecnologías en perspectiva regional y en la mejora de la calidad de la educación en consonancia con los compromisos regionales e internacionales asumidos en pos de hacer efectivo el derecho de todos de gozar de una educación de calidad. En este sentido, proyectos como Parlamento Juvenil MERCOSUR y el Concurso Caminos del MERCOSUR, constituyen valorables iniciativas. Sin embargo hay mucho por desarrollar en las instituciones educativas en materia de identidad y pertenencia regional en los contenidos curriculares. Se concibe el aprendizaje como un proceso cultural,

Al igual que las demás comisiones, la CRC-EB realiza una reunión presencial por semestre (período de vigencia de la Presidencia Pro Témpore). Las actividades de la CRC-EB se nutren en gran medida de las agendas de trabajo informadas por los distintos Grupos de Trabajo (GT) que la conforman de manera permanente: Primera infancia, Escuelas de Frontera y Parlamento Juvenil, y de la Comisión Técnica Regional del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (CTR-Protocolo) y Formación de Profesores de Español y Portugués (actualmente forma parte de la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente).

#### **3.4.1. Acciones, programas y proyectos destinados a la educación básica**

- Reconocimiento de estudios, títulos y certificados – primaria – media.

El reconocimiento de títulos y certificados de estudios es de fundamental importancia para facilitar y garantizar la movilidad de las personas en los procesos de integración educativa. Prueba de ello lo constituye la aprobación en el año 1995 del Protocolo de Integración Educativa para el Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, por parte de los ministros de educación de los países del bloque, junto

con la conformación de la Comisión Técnica Regional para hacer efectiva la implementación del Acuerdo, más la actualización de los requisitos y condiciones de la Tabla de Equivalencias del MERCOSUR que facilita la movilidad de los estudiantes y garantiza el derecho a la educación en la región. También se concretó la implementación del Sello MERCOSUR, instancia que democratiza el acceso a la información y conocimiento de los derechos y obligaciones plasmados en el Protocolo a personas e instituciones.

- Proyecto Bibliotecas Escolares

El Proyecto de Bibliotecas Escolares se inicia en el año 2005, parte de considerar la lectura como una práctica privilegiada en las aulas y escuelas de la región para aumentar y enriquecer la dotación de libros de las bibliotecas escolares, y para ampliar los horizontes culturales y lingüísticos de los estudiantes y docentes respecto de otras realidades a través de un repertorio variado de autores.

- Proyecto “MERCOSUR lee”

La iniciativa tuvo por finalidad la edición y difusión de cuentos de autores del MERCOSUR. Los Estado Parte más Bolivia y Chile, realizaron la selección de cinco títulos destinados a adolescentes y niños para hacer conocer obras de relevancia en las escuelas, y promover el bilingüismo dentro de la región.

- Concurso Caminos del MERCOSUR

El proyecto es una iniciativa del SEM, se propone afianzar la identidad mercosureña entre los estudiantes de la región. Se trata de un concurso anual histórico – literario, que contempla construir conocimiento, intercambiar vivencias, experiencias, fundamentalmente desarrollar vínculos de respeto y solidaridad entre los estudiantes, que posibiliten apreciar el valor de la identidad regional y de la diversidad cultural. Cada año el lema del concurso es definido por el país anfitrión: los ganadores de cada país, participan de la experiencia realizando un viaje de estudios por la ruta emblemática seleccionada. La primera se realizó en el año 2003, cuyo lema fue “El gaucho y la cruz del Sur” (Argentina), luego, “Neruda Poeta, político, ciudadano y premio nobel de literatura” (Chile, 2004), “Brasilia, Patrimonio Cultural de la Humanidad” (Brasil, 2005), “Abriendo el portón de los sueños con Augusto Roa Bastos” (Paraguay, 2006), “Río de la Plata: Un mundo a descubrir”(Uruguay, 2007), “Lagos, Salares y Culturas en la Ruta del Sol (Qapac Ñan)”. (Bolivia, 2008), “Las ciudades históricas De Minas Gerais”

(Brasil, 2009), “Bicentenario en la gesta emancipadora”. (Argentina, 2010), “Paraguay en el Bicentenario de su independencia” (Paraguay, 2011), “El éxodo del pueblo oriental” (Uruguay, 2012), “La ruta del café” (Colombia, 2013). “La Floresta Amazónica (Brasil, 2015)<sup>82</sup>

- Parlamento Juvenil MERCOSUR

El Parlamento Juvenil es una iniciativa del Sector que procura afianzar los ámbitos de participación y desarrollar la identidad regional entre los jóvenes de escuelas de educación secundaria, mediante espacios de diálogo donde debatan, intercambien, reflexionen en torno a temáticas de interés común. Se trata de una experiencia formativa porque los jóvenes se interiorizan del funcionamiento de las instituciones democráticas a través del debate de ideas, propuestas, la toma de decisiones colectivas así como también cómo ejercer sus derechos en el ámbito de la esfera pública. El programa se lleva a cabo en escuelas secundarias de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay, prestando especial atención a las instituciones que trabajan con población de sectores vulnerables.

- Escuelas de Frontera

El programa Escuela de Frontera surge como instancia binacional a partir de una Declaración conjunta argentino- brasileña celebrada en el año 2004<sup>83</sup> en la que se destaca el valor de la educación para favorecer la integración regional atribuyendo singular importancia a la enseñanza del español en Brasil y del portugués en Argentina. En el mismo año, se formaliza el trabajo iniciado por los equipos técnicos de ambos países y se constituye el Grupo de Trabajo para avanzar en las acciones previstas para el año 2005, se trabajó en el mejoramiento de los instrumentos de diagnóstico sociolingüístico y se estimó conveniente para el desarrollo del programa el sistema de ciudades gemelas internacionales<sup>84</sup>. En una primera etapa participaron escuelas argentinas (de las provincias de Corrientes y Misiones) y brasileñas (de los municipios de Uruguayana, Itaquí, São Borja, Foz do Iguazú, entre otras). El programa

---

<sup>82</sup> Año 2014: no se realizó.

<sup>83</sup> “En esta ocasión, los participantes recordaban que la última acción específica promovida por la Argentina para sus fronteras se refería a un proyecto del gobierno militar, en los años setenta, titulado “Marchemos hacia las Fronteras”. Esta acción formulaba un trabajo conjunto entre la Gendarmería Nacional (...) y las escuelas para una “educación de defensa” en relación con el expansionismo de los países vecinos”. (Escuelas de Frontera. Documento Marco Referencial de Desarrollo Curricular, 2007).

<sup>84</sup> Documento Programa Escuelas Bilingües de Frontera (2007). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Argentina), y Ministério da Educação (Brasil)

tiene por objetivo que los alumnos egresados se constituyan en ciudadanos activos, sensibles a la interculturalidad, que conciban a la frontera como un espacio de cooperación democrático. Las escuelas organizan sus proyectos pedagógicos en torno a los intereses de los alumnos y se consensuan entre los docentes de los países involucrados. A partir de la experiencia y evaluación realizada, en el año 2008 la propuesta se extiende a la frontera brasileño –venezolana, brasileño - paraguaya y brasileño-uruguaya.

- Proyecto Memoria y Derechos Humanos en el MERCOSUR

Los países que integran el MERCOSUR sufrieron en la última mitad del Siglo XX dictaduras militares signadas por la violación flagrante a los derechos humanos. Estas experiencias y la posterior recuperación democrática tornaron necesario volver la mirada sobre estos procesos perpetrados por el terrorismo de Estado y, especialmente, la puesta en valor de la memoria como ejercicio insoslayable de la sociedad para construir un futuro de paz y respeto. En consecuencia los países que integran el SEM, deciden incorporar la temática de Derechos Humanos como un aspecto fundamental para la educación en la región. No obstante, recién a partir del año 2006, se realiza un homenaje a las y los docentes víctimas del terrorismo de Estado, y se decide la implementación del Proyecto “Memoria y Derechos Humanos del MERCOSUR: biblioteca y materiales didácticos”, así el año 2009 se concreta la publicación del libro común “Memoria y Derechos Humanos MERCOSUR”. El proyecto contiene una biblioteca virtual cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los sistemas educativos para la formación democrática en los países de la región, y mediante los materiales ofrecidos favorecer el conocimiento y la reflexión sobre el pasado reciente. La propuesta está dirigida a docentes del último ciclo de la escolaridad obligatoria (primaria y secundaria), institutos de formación docente y equipos técnicos de las carteras educativas.

- Proyecto de Terminología

El objetivo de esta iniciativa es desarrollar una base de terminología común (Banco de Datos Terminológicos. BDT), que contemple las singularidades de cada país para avanzar en una posterior compatibilización. El trabajo se centra en la planificación de acciones de capacitación, de unificación de criterios metodológicos para su posterior información y difusión. El BDT, es un repositorio que contiene la terminología educativa sistematizada y consensuada en el Grupo de Trabajo de Terminología (GTT). Esta tarea se encuentra en

desarrollo desde el año 2007 y cuenta en su haber con centenares de términos educativos que refieren a las áreas de inicial, primaria, secundaria, técnico profesional, no formal y superior, en español y portugués, con resguardo de las particularidades léxicas y semánticas de cada uno de los países que integran el bloque.

- Proyecto de Indicadores Estadísticos del MERCOSUR

Este proyecto<sup>85</sup> contempla la construcción de indicadores educativos para la comparabilidad entre países, pero además, disponer de información estadística y metodológica sistematizada, fiable resulta imprescindible para la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas educativas y el desarrollo de agendas de trabajo comunes. En el marco de este proyecto se realizaron dos estudios analíticos, descriptivos comparativos: el primero abarca el período 1996-2000 y el segundo, 2001-2005, con el objetivo de presentar un diagnóstico de la situación educativa de los Estados Parte y Asociados y las tendencias recientes en relación a la educación básica, media y superior.

- Vinculación del SEM con la comunidad

El Sector propicia espacios de encuentro con distintos actores de la sociedad civil mediante la realización de Foros Educativos MERCOSUR en los que se debate y reflexiona la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la educación. También el SEM ha desarrollado declaraciones conjuntas con el Sector Educación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

### **3.4.2. Las agendas de trabajo de las reuniones de la CRC-EB**

Por último, y para completar el análisis respecto del funcionamiento de la CRC-EB, hemos examinado las Actas de las Reuniones de la CRC-EB comprendidas entre los años 2003-2013. Si bien se trata de instrumentos que recogen de manera sintética lo actuado en el marco de la Comisión, permiten apreciar a lo largo del período, el resultado de un conjunto de iniciativas (focalizamos en las planteadas desde una perspectiva de derechos) y las sucesivas

---

<sup>85</sup> Grupo de Especialistas en estadísticas Educativas (1998-2001), Grupo Gestor de Proyectos (desde 2000 en adelante)

propuestas frente a los retos y desafíos que constituyen para esta instancia y los grupos de trabajo que la conforman, la expansión de los sistemas educativos: la extensión de los años de obligatoriedad escolar, la mejora de la calidad de los aprendizajes en la educación básica, la formación docente, el sostenimiento de las políticas de inclusión educativa, entre otras, impulsadas por el SEM. En efecto, en las Actas de referencia, se consigna el informe del estado de situación de los grupos de trabajo. Al respecto, se puede apreciar cierta recurrencia en temas o propuestas que se infiere no terminan de concretarse: bien por decisiones de las autoridades educativas nacionales que exceden las competencias de los grupos de trabajo y de la propia Comisión, por ejemplo: ampliar el universo de escuelas del programa Escuelas de Frontera, de manifiesto en las Actas de los años 2006 en adelante. También por propias indefiniciones de las distintas instancias del SEM y de los responsables nacionales, como realizar reuniones conjuntas de grupos de trabajo o de comisiones regionales. Por caso, y en sentido similar, desde el año 2005 se observa en las agendas la preocupación por la cuestión docente, y la necesidad de vincular la CRC-EB con el grupo de trabajo de Formación Docente. Como se ha consignado, desde el año 2013, formalizó su espacio como Comisión Coordinadora Regional de Formación Docente. No obstante, continúa pendiente la reunión conjunta (plasmada en las acciones del Plan de Acción 2011-2015).

Complementariamente, se revisaron las actas del Comité Coordinador Regional (CCR), focalizando en las acciones puestas a consideración por la CRC-EB, y las Actas de las Reuniones de Ministros (REM).

En líneas generales, las propuestas elevadas a la REM fueron consideradas<sup>86</sup>, y aprobadas. Algunas de ellas de relevancia para la CRC-EB, como el impulso dado a programas de alfabetización (REM, 2003), el compromiso de fortalecer programas de lectura en el marco del Proyecto Bibliotecas Escolares (REM, 2004)), el acompañamiento para dar continuidad al concurso histórico- literario Caminos del MERCOSUR desde el año 2003, el Programa

---

<sup>86</sup> También sucede que la REM decide avanzar iniciativas pero luego no se concretan. A título ilustrativo: como resultado de debates de interés común entre los Ministros de Educación en relación a la enseñanza de la matemática y las ciencias naturales en los sistemas educativos de la región, resolvió la conformación de un grupo de trabajo que aborde estas temáticas, sin embargo no se ha constituido hasta el momento (REM, 2008)

Bibliotecas Escolares del MERCOSUR desde el año 2005, el programa Parlamento Juvenil del MERCOSUR desde el año 2010, y la realización de seminarios regionales.<sup>87</sup>

Sin embargo, y en relación a la perspectiva de nuestro análisis, un punto a destacar que surge de la lectura de las actas y documentos emitidos en las REM, es la escasa referencia a la educación como derecho, dada la creciente importancia que asumió a partir del nuevo milenio. Así, en la Declaración de Asunción del año 2003, los Ministros de Educación consideran a la educación como uno de los factores decisivos para la promoción de la dignidad de la persona humana, el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos.

No obstante, en la REM del año 2005, se celebra una Declaración conjunta por parte de los Ministros de educación y de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. En cuyo contenido se manifiesta la coincidencia de la educación como derecho social, una política de Estado y se reafirma en circunstancias de negociaciones sobre servicios en la Organización Mundial del Comercio (OMC) la posición respecto de la educación como un bien público y un patrimonio colectivo de las naciones suramericanas.

En suma, las políticas que se llevaron a cabo en el período, tuvieron como punto de partida un diagnóstico compartido: las consecuencias de las políticas de ajuste neoliberal expresadas en la exclusión y la pobreza de amplios sectores de la sociedad, su correlato en las trayectorias escolares de niños y jóvenes, y en el deterioro de los sistemas educativos nacionales. Las políticas de inclusión educativa desde un enfoque de derechos sociales son un innegable logro de los Estados, aunque insuficientes si no se institucionalizan para garantizar la inversión creciente, para fortalecer el trabajo en las instituciones, en las trayectorias educativas, en la formación docente, en dotar de más y mejores escuelas, y en avanzar en nuevos formatos escolares que potencien los procesos de mejora.

En concomitancia el SEM, como hemos desarrollado a lo largo de este capítulo, ha llevado adelante un proceso de transformaciones sobre la base y el respaldo de la experiencia y el saber acumulado en sus veinte años de existencia. Dicho proceso comprende mejoras en la

---

<sup>87</sup> Entre los últimos realizados: evaluación educativa (Argentina, 2013), educación infantil (Brasil, 2013), educación básica (Argentina, 2014).

gestión, generando las condiciones para posibilitar la continuidad de las Reuniones de Ministros, el Comité Coordinador Regional, las de las Comisiones Coordinadoras Regionales, las que implican al Sistema de Información y Comunicación. También, la concreción de reuniones de distintos grupos de trabajo para avanzar en temáticas como derechos humanos, bibliotecas escolares, educación de jóvenes y adultos, entre otras. Por otra parte, se avanzó en decisiones de relevancia para la generación de financiamiento propio, como la formación del primer fondo sectorial, el Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM). Se consolidó en la actualización y resignificación de sus agendas de trabajo ante la emergencia de nuevas demandas y la participación de nuevos actores vinculados con la educación en foros sociales como ONGs, sindicatos docentes, organizaciones de estudiantes.

Como vemos, el SEM ha avanzado en acciones e iniciativas en el marco de un nuevo tiempo político que prioriza la inclusión desde una perspectiva de derechos. Los propósitos y agendas que se desprenden de los planes de acción estratégicos, dan cuenta de estas directrices. Las iniciativas encaminadas también se sustentan en la educación como derecho, aunque con altibajos en el impacto que producen y dificultades que se derivan de las coyunturas y decisiones nacionales por un lado, y de la estructura y dinámica institucional del Sector por el otro.

De acuerdo a lo examinado ¿en qué medida las acciones desarrolladas por los países aún continúan siendo iniciativas nacionales que requieren de mayor articulación e integralidad en el seno del SEM? Cómo pensar regionalmente la educación? ¿Cómo potenciar el vínculo educación e integración para contribuir de manera efectiva a que el derecho a la educación trascienda el plano de lo declarativo y se exprese integralmente en los sistemas educativos nacionales pero también en las iniciativas regionales? Particularmente, el MERCOSUR y las políticas de integración educativa continúan siendo contenidos que requieren mayor presencia en los sistemas educativos. En sentido similar, en términos de conocimiento y reconocimiento de la pertenencia e identidad regional entre estudiantes y docentes.

El diseño de una política educativa de alcance regional, presupone en primer lugar, asumir el carácter complejo de estos procesos reflejado en las tensiones derivadas de las diferentes lógicas y prácticas institucionales de pertenencia, de la formación político y técnica de los

funcionarios y representantes. En segundo lugar, requiere coherencia en la identificación de los problemas (Martinez Nogueira, 2010), en la definición de un diagnóstico compartido, que contemple las especificidades desde una mirada que a su vez trascienda las prioridades nacionales. En tercer lugar, supone la coordinación de políticas basadas en visiones, diseños institucionales y acuerdos sostenibles en el tiempo que incluya el monitoreo y seguimiento de las políticas para evaluar y redireccionar acciones.

De modo que el Sector educativo del bloque, como espacio de concertación de políticas regionales, debiera poder avanzar en una agenda que contemple las adecuaciones necesarias como la redefinición de grupos de trabajo, la realización de reuniones conjuntas con decisores políticos del campo de la educación básica de los respectivos países, dar impulso a investigaciones educativas, llevar adelante proyectos conjunto y de sistematización de experiencias que favorezcan la toma de decisiones frente a problemas y desafíos comunes, en el marco de las transformaciones educativas de las últimas décadas para avanzar en la definición de políticas educativas de impacto regional. Desde esta posición, la articulación de la política educativa con otras políticas sociales, sumada a la articulación de las agendas en el seno del SEM con las agendas educativas nacionales, fortalecería la solidez de las políticas y del Sector como lugar privilegiado para llevar adelante la agenda educativa regional.

**Cuadro 4.** Síntesis de las políticas educativas nacionales desarrolladas en el período (2003-2013)

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
Argentina	<p>Ley de Educación Nacional. N°26.206.</p> <p>Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE):</p> <p>Plan Nacional Trienal para la Educación Obligatoria 2009-2011 (Res CFE 79/09).</p> <p>Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016. (Res CFE 188/12)</p>	<p>Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. Establece el aumento progresivo de la inversión en educación entre los años 2006-2010. (Art 1)</p> <p>“El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB).” (Ley de Educación Nacional, Art 9)</p>	<p>14 años a partir del año 2014 (desde los 4 años hasta nivel secundario completo)</p>	<p>Plan Nacional para la educación inicial: obligatoriedad escolar desde la sala de 4 años y universalización de la sala de 3.Estrategias intersectoriales para el desarrollo infantil. Educación para niños desde los 45 días hasta los 3 años (creación de centros de desarrollo infantil). Dotación de ludotecas, bibliotecas para niños y docentes.</p> <p>Plan Nacional para la educación primaria: jornada escolar extendida o completa. Intensificación y mejoramiento de la enseñanza de la ciencia, matemática, lectura y escritura. Escuelas secundarias con orientación en artes y deportes. Intensificación y ampliación de experiencias culturales. Turismo educativo, muestras itinerantes, Parlamento Juvenil Mercosur, Coros y orquestas.</p> <p>Plan Nacional para la educación secundaria: elaboración y aplicación del “Índice de Mejoramiento de la Educación Secundaria” (IMESA). Profesores con concentración horaria. Creación de alternativas pedagógicas para alumnos de 10 a 15 años en condiciones escolares de sobriedad. Educación secundaria y formación para el trabajo destinada a adolescentes y jóvenes. Profundización de estrategias para la finalización de la primaria y la secundaria Políticas de alfabetización. Plan nacional de Alfabetización Encuentro y Plan Fines. Movilidad, becas estudiantiles, provisión de servicios alimentarios,</p>

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
				<p>Programa Nacional de Formación Permanente: universal, gratuito, situado, en servicio.</p> <p>Señales de televisión educativa: canal Encuentro y Paka Paka.</p>
<b>Brasil</b>	<p>Lei de Diretrizes e Bases da Educação N° 9.394 (1996).</p> <p>Plan Nacional de Educación (2012): establece 20 metas para la educación que deben ser alcanzadas por Brasil en los próximos 10 años.</p>	<p>En el año 2012, la Cámara de Diputados aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) que establece entre otros puntos fundamentales el compromiso de inversión de 10% del PBI en la educación pública a alcanzarse en 10 años. (7% en los primeros 5 años).</p>	<p>A partir de los 4 años de edad hasta los 17 años (Enmienda Constitucional 59/09). A ser implementada hasta el 2016.</p>	<p>Programa Más Educación: para inducir la ampliación de la jornada escolar, y la organización curricular, destinado a las escuelas públicas estatales, municipales y del Distrito Federal, comprende acompañamiento pedagógico, educación ambiental, artística, en derechos humanos, digital, para la salud, comunicación.</p> <p>Programa de Innovación para la Educación Media (ProEMI) (2009), para promover la reestructuración curricular. Las escuelas medias que adhieren al ProEMI, reciben apoyo técnico y financiero. Parlamento Juvenil MERCOSUR, Programa Proinfancia (2007) para la construcción de escuelas infantiles y maternales, provisión de equipamiento. Programa Salud en la Escuela. Formación continua de profesores, tecnología al servicio de la educación básica: “TV Scola”, portal del profesor, banco internacional de objetos educacionales, biblioteca virtual, guía de tecnologías. Programas de apoyo a la gestión educativa, acciones de fortalecimiento y capacitación dirigido a los consejos escolares.</p>

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
				<p>Infraestructura: Fondo Nacional de desarrollo de la educación, (FNE), Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación básica (FUNDEB), espacios deportivos, transporte escolar, provisión de recursos digitales, programa nacional de alimentación escolar (PNAE). Evaluación de los aprendizajes: Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB, 2007). Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica.</p>
<p><b>Uruguay</b></p>	<p>El financiamiento de la educación está garantizado por el Presupuesto Nacional, en el año 2012 se destinaba un 4.6% del PBI a la educación.</p>	<p>Ley General de Educación N° 18.437 (2008).</p> <p>Órganos encargados de la educación obligatoria: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739, (1985).</p> <p>La Administración Nacional de Educación Pública cuenta con los siguientes consejos para su funcionamiento (Art 54):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Directivo Central,</li> </ul>	<p>14 años. Desde los 4 años de edad hasta los 17 (educación media básica y superior).</p>	<p>Programas destinados a la educación básica: Plan de Tránsito entre ciclos educativos para alumnos en condiciones de sobriedad o repitencia. Programa Compromiso Educativo, para estudiantes de educación media superior</p> <p>Promejora: Programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales para la mejora de los aprendizajes</p> <p>CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria: Tiempo completo y extendido inicial y primaria. Verano educativo, abatimiento del ausentismo, campamentos. Programa Maestros Comunitarios. Maestro más maestros</p> <p>CES Consejo de Educación Secundaria: Programa de culminación de estudios secundarios. Programa Uruguay Estudia..</p> <p>Universalización de la educación secundaria CEIP-UTU Consejo de Educación Técnico Profesional</p>

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Educación Inicial y Primaria,</li> <li>• Consejo de Educación Media Básica,</li> <li>• Consejo de Educación Media Superior y</li> <li>• Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).</li> </ul> <p>- Ordenanza n° 45 de la ANEP, que determina el estatuto del funcionario Docente,, del año 2013</p> <p>- Ordenanza n° 14 de la ANEP, con las normas para la habilitación de las instituciones privadas, del año 2013</p>		<p>CFE Consejo de Formación en Educación: Programa nacional de educación y trabajo destinado a jóvenes entre 15 y 20 años desvinculados del sistema formal. Programa aulas comunitarias para jóvenes vulnerables a la desafiliación social y educativa</p> <p>Proyecto de Impulso a del Ciclo Básico (PIU) Liceos con tutorías</p> <p>Programa Rumbo programa de finalización de estudios para personas jóvenes y adultas</p> <p>Programa Redescubrir para personas de</p> <p>15 años que deseen culminar la educación media básica.</p> <p>Plan Nacional de Lectura. Portal Uruguay Educa. Educación en Derechos Humanos. Educación ambiental. Plan Nacional de alfabetización Digital. Plan Ceibal. Cineduca. Programa de Educación Sexual. Campamentos Educativos.</p>
<b>Paraguay</b>	<p>Ley General de Educación 1264 N° (1998)</p> <p>Plan Estratégico de la Reforma</p>	<p>La Constitución Nacional de 1992 establece que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 20% del total</p>	<p>La Ley 1264 (1998) establecía que la educación escolar básica obligatoria era de 9 años).</p>	<p>En las dos últimas décadas el sistema educativo paraguayo ha planteado objetivos y estrategias tendientes a garantizar el acceso a la educación, como la universalización del nivel preescolar, la ampliación de la cobertura de la educación escolar básica (EEB), la gratuidad de la educación inicial y media, entre otros.</p>

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
	Educativa. (Paraguay 2020) vigente desde el año 1996 y actualizado en el año 2008	asignado a la Administración Central, excluyendo los préstamos y las donaciones.  Actualmente la inversión en educación alcanza un 4% del PBI.	En el año 2010, la Ley N° 4088, extiende la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media (Art 1 y 2).	A partir del año 2011 se avanza en la provisión de almuerzo escolar  Desde el año 1995 se contempla por ley la provisión del Complemento Nutricional a niños y niñas de escuelas públicas, que atiende a la población vulnerable de zonas rurales y urbanas periféricas (Art. 1° de la Ley 850/95).
<b>Venezuela</b>	Ley Orgánica de Educación (2009).  Plan Educación para todos Venezuela (2003). Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)	El Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación Ley Orgánica de Educación (Art 50).	9 años desde nivel preescolar hasta el nivel medio diversificado.	Educación Inicial: Proyecto Simoncito, meta la universalización de la educación preescolar y la ampliación de la cobertura para la población de cero a tres años. Atención y fortalecimiento de la familia como primera institución educativa. Construcción, reparación y ampliación de instituciones educativas. Dotación de recursos. Desarrollo y consolidación de estrategias no convencionales  Proyecto Escuelas Bolivarianas: orientado a subsanar las limitaciones de la educación preescolar y de la primera y segunda etapa de educación básica. El currículo se administra mediante una jornada escolar completa, implica: implementación y desarrollo de experiencias pedagógicas innovadoras, atención alimentaria, realización de actividades complementarias del área cultural y deportiva

País	Normativa Educativa	Financiamiento	Años de obligatoriedad	Principales acciones del periodo (2003-2013)
				<p>Liceos Bolivarianos: dirigido a la adolescencia y la juventud temprana, tiene por objetivo garantizar el acceso, permanencia y prosecución de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo; extender la cobertura de la matrícula, con énfasis en la educación del adolescente y joven entre los 12 y 18 años, priorizando la población rural, indígena y de frontera; y articular el Liceo Bolivariano con el sistema de producción de bienes y servicios, a través de elaboración de proyectos educativos productivos y sustentables.</p> <p>Escuelas Técnicas Robinsonianas: tienen como objetivo la diversificación de la educación de los jóvenes con incidencia en el sector productivo y con prioridad en el desarrollo de las escuelas granjas y escuelas técnicas, comerciales, industriales y agropecuarias</p> <p>Mejoramiento de la calidad de la educación: Sistema Nacional de Formación Permanente (incluye un trayecto de formación de docentes indígenas). Proyecto de Formación de Docentes en Ciencia y Tecnología. Proyecto de Producción y Publicación de Materiales Didácticos en Idiomas Indígenas. Creación de los Centros Bolivarianos de Informática como apoyo a las actividades académicas. Desarrollo de la educación en espacios de frontera a partir de la intensificación de las Escuelas Bolivarianas, Simoncitos, Escuelas Productivas e Intercultural Bilingüe. Programa de Alimentación Escolar Bibliotecas de Aulas. Erradicación del analfabetismo y disminución de la exclusión escolar (Misión Robinson I y II).</p>

## **Reflexiones Finales**

El presente trabajo se propuso analizar las iniciativas orientadas a garantizar el derecho a la educación que han sido concertadas en el proceso de integración regional del MERCOSUR así como reconstruir sus relaciones y alcances con las políticas nacionales impulsadas por los gobiernos de los Estados Parte en el período 2003-2013.

El recorrido por las principales experiencias integracionistas en América Latina permitió observarlas como parte de las políticas públicas implementadas por los Estados para ampliar y potenciar sus posibilidades de desarrollo y de inserción regional e internacional.

A lo largo del estudio, se revisaron las principales iniciativas concibiéndolas en contexto. Es decir, como parte constitutiva del proyecto político que les dieron origen y sustentación. Se observó que en el marco de estos procesos, la educación ha constituido desde los inicios, una dimensión valorada por los gobiernos en ejercicio. Prueba de ello es la creciente y contante institucionalización como espacio propio, con independencia de las orientaciones políticas asumidas y de las diferentes significaciones que se le otorgó en los procesos examinados.

En particular, se analizó el Sector Educativo del MERCOSUR considerando el origen, la trayectoria y el funcionamiento de este espacio. Se focalizó en las líneas de acción orientadas a garantizar el derecho a la educación en el período que abarca el estudio por entender que se trata de una etapa de resignificación del MERCOSUR, en la que los Estados Parte han avanzado en políticas de inclusión educativa desde una perspectiva de derechos. Cabe destacar que el Sector Educativo del bloque se formaliza en 1992 sobre la base de negociaciones informales llevadas adelante desde 1991 y, desde entonces, se ha consolidado como espacio de concertación de políticas en un proceso también signado por las diferentes orientaciones y tomas de posición que asumieron los Estados que lo integran y el bloque respecto de la educación.

Centrar el análisis de las iniciativas en materia de políticas educativas del SEM en relación con la garantía del derecho a la educación, ha permitido tomar conocimiento de los logros y avances del Sector, pero también los alcances y dificultades para potenciar sus capacidades institucionales.

En el primer capítulo del estudio, se indagaron las distintas significaciones que ha alcanzado la educación concebida como derecho, en la evolución y consolidación de los Estados modernos y en el devenir del proceso de ampliación de ciudadanía. Se observó que a partir de la caída del Antiguo Régimen la educación deja de ser una función de la Iglesia para ser asumida por el Estado, quien asume la responsabilidad directa en la gestión y organización de los sistemas educativos nacionales. Este lugar se mantendrá constante pero con características disímiles de acuerdo con los diferentes alineamientos asumidos por el Estado moderno capitalista. Por otra parte, en el proceso de construcción y expansión de la ciudadanía, los derechos conquistados pasan de tener un carácter individual, donde el Estado sólo debe garantizar el ejercicio de las libertades, a un carácter social que requiere de una fuerte presencia estatal para su realización. En sentido similar, ocurre en la evolución del derecho a la educación, donde se cristalizan dos modelos. Uno de ellos, representado por el Estado liberal, que con base en una concepción del derecho a la educación como derecho individual, conforma sistemas educativos duales con una educación elemental común para el pueblo y, a partir de allí, una educación diferenciada en función de las posibilidades de cada individuo, lo que suponía, en definitiva, una educación para los sectores populares y otra para la clase dominante. Otro modelo, jacobino o social, que postulaba que la educación debía ser igual para toda la sociedad. Esta segunda posición constituyó el antecedente de la educación como derecho social, que se desarrolla en la etapa del Estado de Bienestar y se refrenda en sucesivos Tratados y Acuerdos Internacionales. Dadas estas características, resulta evidente que estos modelos tensionan el lugar del Estado, bien como garante de libertades individuales, o como garante del bien común (Puelles Benitez, 1993).

Por otra parte, la revisión de los documentos emitidos por la ONU y la UNESCO, desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 en adelante, permitió dar cuenta de la recurrente apelación a la importancia de la educación como factor clave para el desarrollo de las personas y de los pueblos, así como la necesidad de establecer niveles educativos obligatorios y gratuitos, la mejora de la calidad de los aprendizajes y de la formación docente, entre otras preocupaciones. Ciertamente los avances en el siglo pasado fueron escasos. Así, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (2000), los líderes mundiales definieron, basados en acuerdos adoptados en la década de los años noventa, ocho objetivos globales a cumplirse en 2015, entre los cuales figura nuevamente la necesidad de

universalizar la educación primaria. En cuanto a los compromisos regionales, además de los emitidos por UNESCO, se destaca el proceso de Cumbres de las Américas, en el marco de las acciones de la Organización de Estados Americanos (OEA). Estas iniciativas son de larga data en la región (sus orígenes se remontan al Siglo XIX). Sin embargo, recién en el año 2009 en ocasión de la Cumbre de Puerto España, se explicita la educación como un derecho, un bien público y una prioridad.

En el nuevo milenio y ante el fracaso de las políticas neoliberales, el derecho a la educación recobra singular impulso en la Cumbre Iberoamericana de Ministros de Educación llevada a cabo en El Salvador, en el año 2008, plasmada en la Declaración Final con la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. La novedad que introduce es la definición de metas e indicadores surgidos de un proceso de participación y consulta coordinado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en el que intervinieron organizaciones sociales, políticas y sindicales de la región.

El examen de los instrumentos e iniciativas regionales respecto del reconocimiento formal de la educación como derecho arroja un balance dispar. Así como constituye un avance innegable para el diseño de las políticas educativas, encuentra sus límites cuando se observa en los sistemas educativos nacionales las condiciones que se generan para hacerlo efectivo. No obstante, resulta insoslayable que los gobiernos han llevado a cabo importantes transformaciones para comenzar a mitigar las consecuencias que dejaron la aplicación de políticas de ajuste estructural y la situación educativa en la región ha mejorado debido a las políticas educativas de inclusión legitimadas en nuevos marcos normativos. Sobre este punto, el análisis de la normativa nacional respecto del derecho a la educación permite identificar tanto el significado que adquiere en cada caso, como también las condiciones materiales, simbólicas e institucionales para su realización. En efecto, hoy en la región es una realidad el aumento de los años de escolaridad obligatoria y la cantidad de niños y jóvenes en las escuelas. Los avances en la universalización de la educación así como la expansión en la ampliación de los años de obligatoriedad escolar, son indudables conquistas de las últimas décadas que marcan un avance significativo en materia de concreción del derecho a la educación. Sin embargo, si las trayectorias educativas no se producen en condiciones de

igualdad, se debilitan y condicionan estos avances y contribuyen a reforzar la segmentación que caracterizan a los sistemas de educación latinoamericanos. Se produce un proceso de exclusión incluyente mediante el cual, las prácticas de exclusión asumen nuevas formas en el marco de las dinámicas de inclusión que se desarrollan en los sistemas educativos (Gentili, 2009).

En el segundo capítulo se abordaron las principales experiencias integracionistas de la región. Del análisis surge que se trata de experiencias inescindibles del proyecto político que define el tipo de desarrollo y de integración que pretende alcanzar. Se trata de iniciativas que no se cristalizan en un acto fundacional, sino que se construyen en un proceso dinámico y estratégico de las agendas estatales. A lo largo de este recorrido se evidencian en primer término las tensiones en los proyectos políticos y económicos en disputa durante la conformación de los Estados latinoamericanos. En segundo término, el protagonismo creciente de Estados Unidos en la definición del carácter de las experiencias de integración ya sea como “gendarme” continental o como promotor de la realización de Tratados de Libre Comercio. Por último, los distintos cambios de orientación en los procesos integracionistas en el Siglo pasado y en la actualidad, dan cuenta de la condición de dependencia estructural que sufre la región respecto de las economías dominantes.

No obstante, ante los recurrentes fracasos de las políticas aplicadas en nuestros países, y con el recambio de los elencos gubernamentales de corte progresistas, se inicia una etapa de la integración regional que comienza a disputar los sentidos de la integración y a priorizar políticas de desarrollo con inclusión social. En este marco, nuevas redefiniciones orientan al MERCOSUR y surgen un conjunto de iniciativas alternativas o contrahegemónicas como la Alternativa Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos ALBA-TCP (2004), la Unión Suramericana de Naciones UNASUR (2011), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC (2010). Corresponde señalar que estos espacios conviven, en un mapa latinoamericano “dividido”, con países como Chile, Colombia, México, Perú y países de Centroamérica que suscriben Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá asumiendo un rol subordinado a la economía norteamericana.

Esto permitió concluir que tanto las experiencias de integración en general como las educativas en particular, estuvieron permeadas y condicionadas por los cambios de orientación de los proyectos políticos de cada etapa de su desarrollo.

Así, las Cumbres de las Américas, se desenvuelven en un extenso período que abarca la etapa panamericanista de la integración hasta nuestros días. En consecuencia, las transformaciones de la geopolítica mundial, las Guerras mundiales, la Guerra Fría, el mundo post-bipolar, la globalización, permearon y condicionaron sus discursos y prácticas en el marco del multilateralismo continental.

Por otra parte, las experiencias que se plantean un modelo de integración alternativo a partir de la emergencia de gobiernos posneoliberales, como el ALBA, la CELAC, la UNASUR y el MERCOSUR, reivindican una agenda educativa que contempla las realidades latinoamericanas como la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad, el fortalecimiento de la identidad latinoamericana.

Desde una concepción diferente de la integración basada en el libre comercio, la Alianza para el Pacífico da cuenta de los sentidos que adquiere la educación para los propósitos de este espacio: construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En consecuencia, se apunta al fortalecimiento y el desarrollo de los sistemas de educación técnica, la evaluación, la acreditación, la calidad, la formación docente y la vinculación con el sector productivo, entre otros tópicos, que dan cuenta de las prioridades educativas definidas por este espacio.

Cabe destacar la identificación de algunas iniciativas educativas de alcance regional, aunque no americana en sentido estricto, como el proceso de Cumbres Iberoamericanas, con un vasto desarrollo educativo en la región. Otras, de carácter no gubernamental, dan cuenta del desarrollo de acciones y estrategias vinculadas a la promoción y defensa del derecho de la educación, como la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, las Cumbres de los Pueblos y el Movimiento Pedagógico Latinoamericano. Estas experiencias son impulsadas por organizaciones sindicales y movimientos sociales que

asumen el compromiso de generar espacios regionales alternativos basados en la solidaridad y respeto mutuo de los pueblos y en procura de soluciones reales y estructurales.

El balance del capítulo permite afirmar que más allá de las distintas orientaciones políticas, del grado de institucionalización alcanzado y de los logros obtenidos, la educación tiene un espacio consolidado y convalidado al interior de estos procesos. Aunque, nuevamente como se ha señalado, los pronunciamientos y definiciones de políticas, se expresan en la toma de decisiones y en la generación de condiciones específicas para instrumentarlas.

En suma, en estos procesos se observa la tensión entre dos concepciones contrapuestas, una que concibe la educación como un derecho social, Otra, donde es considerada en términos de derecho individual con énfasis en las oportunidades. En la primera, el Estado asume un papel principal como responsable y garante del derecho. En la segunda, adquiere un rol subsidiario, donde las responsabilidades estatales se presentan más diluidas, se prioriza la libertad de elección y la libertad de enseñanza.

En el tercer y último capítulo se examinó el origen y trayectoria del MERCOSUR y las políticas del sector educativo para la garantía del derecho a la educación

El análisis global de esta experiencia, demuestra que como todo proceso de construcción política, ha transitado un camino complejo, con logros y dificultades. Asimismo, las distintas etapas examinadas dan cuenta de los cambios de rumbo que experimentó y que condicionaron su evolución, en términos de definición de agenda, prioridades y acciones en el marco de una institucionalidad basada en un formato intergubernamental que concentra mayormente las decisiones en los Ejecutivos Nacionales. Básicamente se reconocen dos momentos en su evolución, uno en el comienzo de sus actividades, con predominio de los aspectos comerciales, otro, a partir del nuevo siglo, con una orientación que incluye en su agenda que incluye dimensiones sociales de la integración.

La incorporación temprana del SEM al bloque ha posibilitado un desarrollo y una institucionalización sostenida (Perrotta, 2011). En este sentido se observa que así como el SEM, ha llevado adelante un proceso de transformaciones sobre la base y el respaldo de la experiencia y el saber acumulado en sus años de existencia, que comprende mejoras en la

gestión, en la generación de financiamiento para el desarrollo de proyectos e iniciativas, en la actualización y algunas redefiniciones ante la emergencia de nuevas demandas y la participación de nuevos actores, no ha experimentado transformaciones de carácter estructural en cuanto a su organización, instancias que lo componen y modo de funcionamiento. Por otra parte, si bien los Estados Parte en el periodo bajo estudio, han avanzado en la implementación de políticas de inclusión educativa, y también se han concertado otras en el ámbito del SEM, estas últimas tienen una incidencia relativa en los sistemas educativos nacionales.

El ámbito en particular donde se planifican y desarrollan las políticas destinadas a la educación básica es la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica (CRC-EB). Su funcionamiento general da cuenta de la continuidad de las acciones, y del incremento y fortalecimiento de algunas iniciativas. Del análisis de las Actas de las reuniones y de la normativa del MERCOSUR se observó lo que diferentes autores (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009; Perrota y Vázquez, 2010) señalan sobre la dinámica de funcionamiento del proyecto regional vinculada a las características de su institucionalidad. En primer lugar, se detecta cierta inercia en la dinámica de las agendas de trabajos que condicionan su funcionamiento y el logro de los objetivos que contienen los sucesivos planes de acción. En segundo lugar, hay un marcado recambio de referentes nacionales en la participación de las reuniones de la Comisión. En ocasiones se trata de perfiles técnicos, otras asisten funcionarios políticos quienes suelen desconocer en detalle las acciones realizadas, o los compromisos asumidos con anterioridad. En tercer lugar, y derivado de la anterior, luego de celebrarse la reunión de la Comisión durante la Presidencia Pro Témpore, en el transcurso del semestre no es frecuente el intercambio de información o materiales de trabajo preparatorios para la reunión siguiente. En cuarto lugar se identifica cierta superposición de agendas que no posibilitan la articulación y comunicación deseable entre los grupos de trabajo que conforman la CRC-EB. Por último, se registra un déficit importante en materia de comunicación y difusión de las acciones de la Comisión, debido a que en el sitio del SEM, la información disponible sobre las acciones destinadas a la educación básica es incompleta y desactualizada.

A los aspectos anteriormente señalados, y de acuerdo con el análisis desarrollado, entendemos que debe agregarse una sexta cuestión, que se vincula con la identificación de un área vacante dentro de la CRC-EB en relación con el impulso de proyectos de producción teórica y de sistematización de experiencias referidas a la educación básica a nivel regional y a las políticas implementadas por los países en las últimas décadas. Esta vacancia resulta particularmente significativa si se repara en la importancia de contar con información sistematizada para poder pensar las dinámicas e iniciativas de integración en materia de política educativa.

En síntesis, del estudio de la Comisión se desprende, la necesidad de trascender, en la dinámica de las reuniones de trabajo, la mera presentación de políticas nacionales para poder avanzar en la concreción de iniciativas de integración educativa del bloque. Para ello, resulta necesario profundizar y ajustar el funcionamiento de la CRC – EB con el fin de dinamizar las acciones. Sobre este punto, se estima conveniente acordar reuniones semestrales con decisores políticos (secretarios, directores de educación básica) para que definan y acuerden políticas que luego los equipos técnicos ejecuten.

En segundo término, es preciso evaluar la pertinencia de los grupos de trabajo en relación con las realidades y urgencias que en materia de educación básica experimentan los países que la integran y con las políticas educativas nacionales desarrolladas en la última década. Así, por ejemplo, la educación secundaria es un tema de ocupación y preocupación común a los países que integran el bloque, sin embargo no se cuenta con un grupo de trabajo que la aborde. Tampoco existe un grupo de trabajo sobre educación y ruralidad, a pesar de que existe cierta preocupación común en la necesidad de ampliar el universo de escuelas de frontera. Del mismo modo, la formación docente es un aspecto insoslayable de la educación básica, sin embargo aún no se han realizado reuniones conjuntas (previstas en el Plan de Acción 2011-2015) entre ambas comisiones.

El estudio realizado permite sostener dos conclusiones. La primera se relaciona con la distancia que todavía existe en el plano de lo declarativo por parte de los Organismos internacionales, regionales y los Estados, y las condiciones en que las políticas expresan el contenido de aquello que los instrumentos prescriben. Las iniciativas en materia de política educativa de los Estados Parte y del SEM en relación con la garantía del derecho a la

educación, dan cuenta de un panorama heterogéneo en cuanto a sentidos, alcances y responsabilidades estatales. Sobre este aspecto se examinó el contenido y el alcance que los Estados y el SEM otorgan al derecho a la educación tanto en la definición e implementación de políticas como en las capacidades institucionales para llevarlas adelante. El interrogante que se abre es, por un lado, en qué medida todas estas declaraciones incidieron positivamente en la definición de las políticas educativas nacionales y de alcance regional. Por el otro, si las acciones desarrolladas por el SEM promovieron efectivamente el ejercicio del derecho a la educación

La segunda conclusión refiere al sentido que asume la educación en términos regionales para los distintos actores involucrados. En líneas generales, se concluye que predominan las acciones nacionales en los ámbitos de discusión del Sector y que se evidencia un escaso conocimiento de las actividades desarrolladas por el SEM al interior de las administraciones gubernamentales nacionales. En consecuencia, los avances y acuerdos que se producen son de baja incidencia en los sistemas educativos nacionales. Es necesario profundizar, a nivel regional, el intercambio de experiencias, así como mejorar la articulación de las agendas en el seno del SEM y con las agendas educativas nacionales. Particularmente, el MERCOSUR y las políticas de integración educativa continúan siendo contenidos que requieren mayor presencia en términos de conocimiento y reconocimiento de la pertenencia e identidad regional entre estudiantes y docentes porque, como se ha señalado, no se puede integrar ni otorgar valor a aquello que no se conoce.

La mayoría de los Estados que integran el bloque han avanzado en grado diverso en la extensión de la obligatoriedad escolar, en mejorar la calidad de la educación, en expandir la matrícula, en el desarrollo de políticas de inclusión educativa. En consecuencia, el SEM constituye un espacio privilegiado para compartir experiencias, preocupaciones y avanzar en posibles respuestas comunes frente a los retos y desafíos que los países enfrentan para garantizar el derecho a la educación del conjunto de la ciudadanía.

No obstante, este análisis queda abierto a la luz del nuevo escenario que se presenta en el MERCOSUR ante el cambio de orientación política que ha comenzado a configurarse en la región. El proceso de alta conflictividad política en Venezuela, el resultado de las últimas elecciones legislativas adversas al gobierno del Presidente Nicolás Maduro, el persistente y

prolongado proceso destituyente que afronta la Presidenta Dilma Rousseff en Brasil, y la victoria en elecciones democráticas de un representante de un partido de derecha, Mauricio Macri, en Argentina, amerita poner en cuestión la continuidad del proyecto de integración regional iniciado en el nuevo siglo. Si bien con altibajos y limitaciones, la mayoría de los gobiernos priorizaron un conjunto de políticas de desarrollo con inclusión social junto con una visión de defensa de la unidad y la soberanía latinoamericana. Quedará para interpretaciones posteriores si estas definiciones adoptadas y la apropiación de las políticas de restitución y ampliación de derechos gozan de la solidez necesaria para no dar marcha atrás en lo que se logró y avanzar en lo mucho que todavía falta profundizar para hacer de América Latina una región más justa.

## Referencias bibliográficas

- Ansaldi, W., Giordano, V. y Soler, L. (2008). Democracia y revolución. 200 años después. Aportes para una sociología histórica de América Latina *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, (7) 25, 7-16.
- Caetano, G., Vázquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma Institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En G. Caetano (Coord.), *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Caetano, G. (2011). *Breve historia del MERCOSUR en sus veinte años. Coyunturas e instituciones (1991-2001)*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Caballero, S. (2011). *El proceso de integración regional del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional* (Documento de trabajo 12). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)
- Castro Loria, M. (2011). Derecho a la educación. Su evolución y consagración legal. *Revista Política Educativa*. 44, 15-23.
- Caporaso, J., y Keeler, J. (1993). The European Community and Regional Integration Theory. En *Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association*, Washington D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9181285.pdf>
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). (2014). *América Latina a 25 años de la*

*aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de [http://www.unicef.org/lac/C1420868\\_WEB.pdf](http://www.unicef.org/lac/C1420868_WEB.pdf)

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). (2012). Los derechos de las niñas y los niños indígenas. *desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 14. Recuperado de <http://www.unicef.org/lac/Desafios-14-CEPAL-UNICEF.pdf>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2012). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/1241/1/S1100927\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/1241/1/S1100927_es.pdf)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2010). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/1232/1/S0900786\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/1232/1/S0900786_es.pdf)

Coraggio, J.L. (1997). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?. En J.L. Coraggio y R.M. Torres (1997), *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Corbalán, M. A. (2002). *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos

Chauí, M. (1984). *Convite à Filosofia*. São Paulo: Editora Atica.

Deutsch, K. W. ([1968] 1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.Aires.

- De Sousa Santos, B. (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, 39, 105-124. doi: 10.1590/S0102-64451997000100007
- De Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes.
- Feijó, M. & Poggi, M. (2014). *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Feldfeber, M., Safocarda, F. & Jaimovich, A. (2005). *La educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización de los sistemas educativos*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Feldfeber, M. (2011). ¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación. En R. Perazza (Comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Feldfeber, M. & Safocarda, F. (2012). Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano. En X. Rambla (Ed.), *La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández Lamarra, N. (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 35, 39-71.
- Fernández Lamarra, N. (2010). La convergencia de la educación superior en América Latina y su vinculación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites. *Avaliação*, 15(2), 9-44.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la declaración universal de los derechos humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, 19-57.

- Gentili, P. (1998). *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes
- Gentili, P. & Alencar, C. (2001). *Educar na esperança em tempos de desencanto*. Petrópolis: Vozes.
- Gentili, P. (Coord.) (2011). *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Grüner, E. (2010). *La oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hermo, J. (2006). *La Acreditación Regional de Carreras en el MERCOSUR: presente y futuro. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre globalización y educación superior*. (Tesis de Maestría no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- Hettne, B. (2002). The new regionalism: a prologue. En B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (Eds.), *Comparating regionalisms: implications for global development* (22-42). Basingstoke: Palgrave.
- Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340.
- Hettne, B., y Soderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (33-47). London: Routledge.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. México DF: UAM-X, CSH, Depto. de Relaciones Sociales.
- IIPE UNESCO/CLADE (2015). *Las Leyes Generales de Educación en América Latina. El*

*Derecho como Proyecto Político.* Recuperado de <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/IPE%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>

Itzcovich, G. (2013). *La expansión educativa en el nivel primario: tensiones entre educación inclusiva y segmentación social* (Cuaderno N°18). Recuperado de [http://www.siteal.org/sites/default/files/cuaderno\\_gabriela\\_3\\_20\\_12\\_13.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/cuaderno_gabriela_3_20_12_13.pdf)

Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.

López, N. (2005). La educación en América Latina, entre el cambio social y la inercial institucional. *Revista Galega de Economía*, 14(1-2), 1-20.

López, N. & Buitrón, V. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco.

Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Instituto de ciencias sociales. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)*, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En C. H. Acuña, R. Martínez Nogueira, F. y Repetto (Comps.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión Pública*. Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Mény, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Mény, Y. (2011). Las políticas del mimetismo institucional. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 319-336). Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- MERCOSUL (2005). *Estudo analítico-descriptivo comparativo do setor educacional do Mercosul (1996-2000)*. Recuperado de <http://www.oei.es/quipu/mercosur2005.pdf>
- MERCOSUL (2008). *Estudo analítico comparativo do sistema educacional do Mercosul (2001-2005)*. Recuperado de <http://www.oei.es/pdfs/25Mercosul.pdf>
- Mitrany, D. (1975). The prospect of integration: federal or functional?. En A. Groom y P. Taylor (Eds.), *Functionalism: theory and practice in International Relations*. New York: Crane, Russak & Co.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina & Ministerio de Educación de Brasil. (2007). *Documento Marco Referencial de Desarrollo Curricular. Escuelas de Frontera*. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/curriform/publica/pebf.pdf>
- Minteguiaga, A. (2008). Lo público: Estado y sociedad civil en América Latina. Presentación del dossier. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 32, 33-36.
- Minteguiaga, A. (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México DF: FLACSO-México.
- Monedero, J. C., Bonilla Molina, L. (2013). Introducción. En P. Gentili, *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Caracas: Centro Internacional Miranda (CIM), Fondo Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación (FONACyT), CLACSO.
- Montúfar, C. (2001). *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.

- Morgenfeld, L. (2011). *Vecinos en conflicto*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Mouffé, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nun, J., Murmis, M. & Marín, J. C. (1968). *La marginalidad en América Latina. Informe preliminar* (Documento de trabajo 53). Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Di Tella.
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Ed.) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- OREALC/UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe). (2013). *Situación Educativa para América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Salesianos Impresiones. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002245/224559s.pdf>
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, 1.
- Oszlak, O. (1980). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Oszlak, O. (2007). El Estado Democrático en América Latina, *Revista Nueva Sociedad*, 210.
- Parrado Diez, S. (2002). *Sistemas Administrativos Comparados. Temas de Gestión y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Paviglianiti, N. (1997). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: OPFYI. Serie Fichas de Cátedra, FFyL-UBA.
- Perazza, R. (Coord). (2014). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente en los países del Mercosur*. Buenos Aires: Teseo. OEI. PASEM.

- Perrotta, D. (2009). Las políticas de educación superior en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR. Balances y desafíos (1991- 2008). En *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: la universidad como objeto de investigación "Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso"*, Córdoba.
- Perrotta, D. & Vazquez, M. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las agendas en desarrollo social y educación* (Documento de trabajo 010). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.
- Perrotta, D. (2011). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCA-SUR 1998- 2008)*. (Tesis de Maestría no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- Perrotta, D. (2013). La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR. *Revista Densidades*, 13, 43-76.
- Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderrozas (Cord.), *Relaciones internacionales. Teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pineau, P. (2008). La educación como derecho. Recuperado de <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/bancoderecursos/media/docs/eje02/eje02-sugeridos03.doc>
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Documento Básico*, Buenos Aires: Santillana.
- Poggi, M. (Coord.). (2015). *Mejorar los aprendizajes en la educación obligatoria. Políticas y actores*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

- Powell, W. W. & Dimaggio, P. J. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Puelles Benítez, M. (1993). Estado y educación en las sociedades europeas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1.
- Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, A. (1999). Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1). Recuperado de <http://eial.tau.ac.il>
- Keohane, Robert O. y Nye, J. S. ([1988] 1998). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Quijano, A. (1998). *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul.
- Rico, M. N. (Coord.). (2011). *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosenthal, G. (1991). Un análisis crítico a 30 años de integración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 113, 60-65.
- Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rossetti, M. (2014). *La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Saforcada, F. (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación, y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas,

- en P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher, F. Stubrin (Comps.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Saforcada, F. y Vassiliadis, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del Siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educ. Soc.*, Campinas, (32)115, 287-304. Recuperado de <http://www.cedes.unicamp.br>
- Sampieri Hernández, R., Collado Fernández, C. y Lucio Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill Interamericana.
- Sanahuja, J. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña y M. Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Soderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En F. Soderbaum y T. Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (1-21). Basingstoke: Palgrave.
- Sormani, H. (2012). Teorías de las formaciones especiales. Un aporte metodológico. Recuperado de: [http://laargentinacomogeografia.blogspot.com.ar/2012/04/teoria-de-las-formaciones-espaciales-un\\_25.html](http://laargentinacomogeografia.blogspot.com.ar/2012/04/teoria-de-las-formaciones-espaciales-un_25.html)
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. (2005). Ciudadanía, Estado y globalización. Una mirada desde la Argentina contemporánea. En J. Nun (Comp.), *Debates de Mayo: nación, cultura y política*. Buenos Aires: Gedisa.
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado?. En Thwaites Rey, M. y López, A. (2005), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometo.

- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?”, *OSAL*, 9(27).
- Tenti Fanfani, E. (2010). *Aportes para el desarrollo curricular. Sociología de la Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Tomasevski, K. (2003). Contenido y vigencia del derecho a la educación. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- UNESCO. (2014). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2013-2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>
- UNESCO/UIS (2014). *Informe de seguimiento de la Educación para todos en el mundo* (Documento de política 14, Boletín 28). Recuperado de [http://www.oei.es/quipu/marco\\_accion\\_americas.pdf](http://www.oei.es/quipu/marco_accion_americas.pdf)
- Vázquez, F., Damoni, E. & Flores, E. (2012). *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Vázquez, M. (Coord.). (2011). *Los logros de la integración educativa en la región*. Buenos Aires: Casa Patria Grande, Secretaría General Presidencia de la Nación.
- Vazquez, M. & Perrotta, D. (Coords.). (2012). Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Recuperado de <http://www.youblisher.com/p/595577-Paz-Democracia-e-Integracion-Regional-en-America-Latina/>
- Veiga, P. y Ríos S. P. (2007). *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas* (Documento Serie CEPAL, Serie Comercio Internacional 82). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Vera-Fluixá, R. (2000). *Principios de integración regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*. Bonn: Center for European Integration Studies Rheinische Friedrich Wilhelms -Universität Bonn.

Vieira, L. (1998). Ciudadanía y control social. En L. C. Bresser Pereira & N. Cunill Grau (Eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 215-255), Buenos Aires: CLAD, Paidós.

Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

### **Legislación**

Constitución de la Nación Argentina, 1994.

Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 2004.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, Argentina, 2005.

Ley N° 26.206 de Educación Nacional, Argentina, 2006.

Ley N° 27.045 de Educación inicial, Argentina, 2014.

Ley N° 9.394, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, Brasil, 1996.

Ley N° 1.264, General de Educación, Paraguay, 199.

Ley N° 18.437, General de Educación, Uruguay, 2008.

Ley Orgánica de Educación, Venezuela, 2009.

### **Otras fuentes consultadas**

Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000).

Recuperado de [http://www.oas.org/ddse/english/cpo\\_cs\\_referencia3.asp](http://www.oas.org/ddse/english/cpo_cs_referencia3.asp)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Recuperado de [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Marco de Acción Mundial. Educación para Todos (2000).

Recuperado de <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/dakframspa.shtm>

## **Siglas**

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BDT	Banco de Datos Terminológicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFEM	Comité Asesor del Fondo del Sector Educativo del MERCOSUR
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CCR	Comité Coordinador Regional
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados de Latinoamérica y Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGSIC	Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación
CIDI	Consejo Interamericano de Desarrollo Integral
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
CMC	Consejo del Mercado Común
COSECCTI	Consejo Suramericano de Educación, Ciencia Tecnología e Innovación
CRC-EB	Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica
CRC-ES	Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior
CRC-FD	Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente
CRC-ET	Comisión Regional Coordinadora de Educación Tecnológica
CSE	Consejo Suramericano de Educación
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EPT	Educación para Todos

FEM	Fondo Educativo MERCOSUR
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
GMC	Grupo del Mercado Común
GGP	Grupo Gestor de Proyectos
GRIC	Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres
GRIO	Grupo Rio
GTN	Grupo Técnico de Educación
IE	Internacional de la Educación
IEAL	Oficina Regional para América Latina
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
LLECE	Estudio del laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MARCA	Programa de Movilidad Académica Regional de Carreras Acreditadas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización y Cooperación para el Desarrollo Económico
OCM	Organización Mundial de Comercio
ODM	Objetivos de Desarrollo para el Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y La Cultura
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PASEM	Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR
PIA	Plan Iberoamericano de Alfabetización
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PTC	Programas de Transferencia Condicionada
REM	Reunión de Ministros de Educación

SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEM	Sector Educativo del MERCOSUR
SITEAL	Sistema de información de Tendencias Educativas en América Latina
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UDSE	Unidad de Desarrollo Social y Educación
UIS	Instituto de Estadísticas de la UNESCO
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

