



**NUEVOS FORMATOS DE CONVERGENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR:
INVESTIGACIÓN EN CIUDADES BINACIONALES
DEL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA**

NEW FORMATS OF CONVERGENCIAS OF HIGHER EDUCATION:
RESEARCH IN BINATIONAL CITIES OF THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA

NOVOS FORMATOS DE CONVERGÊNCIAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
PESQUISA EM CIUDADES BINACIONAIS DO CONESUL DA AMÉRICA LATINA

Patrícia Viera-Duarte¹

RESUMEN: Con este artículo, se presenta un estudio sobre políticas de democratización e internacionalización de la Educación Superior en “ciudades fronterizas vinculadas” de Brasil, Argentina y Uruguay; más precisamente “ciudades binacionales” en las que se evidencian lógicas internacionales y sub nacionales en el tratamiento de los problemas acceso y permanencia a la Educación Terciaria Pública. Se trata de una investigación enmarcada dentro de un Programa de Estudios Posdoctorales y tiene por objetivos: describir las políticas de democratización de la ES en regiones de fronteras del cono sur de América Latina, comparar los discursos de las políticas educativas nacionales (y acuerdos bilaterales) con las interpretaciones de los actores locales en estos contextos; y aportar a la reflexión metodológica sobre las investigaciones acerca de educación, internacionalización, democratización y ciudadanía en contextos fronterizos. Para esto se ha utilizado análisis de documentos oficiales, entrevistas y grupos focales con los actores involucrados en algunas experiencias relevantes de Educación Superior en ciudades de frontera con oferta educativa universitaria. En este trabajo se presentan los primeros hallazgos de la investigación.

PALABRAS CLAVE: Educación superior. Democratización. Internacionalización.

ABSTRACT: This article shows the of a study about policies of democratisation and internationalisation of Higher Education in border cities linked of Brazil, Argentina and Uruguay; more precisely “binational cities” where there is evidence of international and subnational logics in the treatment of problems related to access and performance in that level. This research is framed in a programme of Postdoctoral Studies, and its objectives are: describing policies of democratisation of Higher Education in frontier regions of South America; comparing discourses of national educational politic (and bilateral agreements) with the interpretation of local actors in border contexts; providing material to the methodological reflection about researches regarding education, internationalisation, democratisation and citizenship in contexts of frontier. In that order, the analysis of official documents, interviews and focus groups to actors involved in experiences of Higher Education in the border cities as have been used. The first findings of the research are presented in this article.

KEYWORDS: Higher education. Democratisation. Internationalisation.

RESUMO: Este artigo apresenta um estudo sobre políticas de democratização e internacionalização do Educação Superior nas cidades fronteiriças vinculadas de Brasil, Argentina e Uruguay; mais precisamente “ciudades binacionais” onde há evidências de lógicas internacionais e subnacionais no tratamento de problemas relacionados ao acesso e desempenho nesse nível. Esta pesquisa é enquadrada num programa de Estudos Posdoctorais, e seus objetivos são: descrever a política de democratização da Educação Superior nas cidades fronteiriças binacionais da América do Sul; comparando discursos de políticas educacionais nacionais (e acordos bilaterais) com a interpretação de atores locais em contextos fronteiriços; fornecendo material para a reflexão metodológica sobre pesquisas sobre educação, internacionalização, democratização e cidadania em contextos de

Presentado en: 28/02/2018 – **Aceptado em:** 30/03/2018 – **Publicado en:** 10/04/2018.

© Rev. Inter. Educ. Sup.

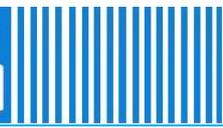
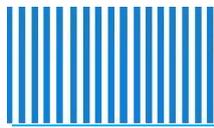
Campinas, SP

v.4

n.2

p.401-424

mayo/ago. 2018



fronteira. Para isto, foi utilizada a análise de documentos oficiais, entrevistas e grupos focais com os atores envolvidos em algumas experiências relevantes do Ensino Superior nas cidades fronteiriças com oferta educativa universitária. Neste trabalho são apresentados os primeiros achados da investigação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação superior. Democratização. Internacionalização.

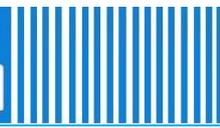
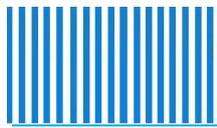
INTRODUCCIÓN

Con el presente artículo, se presenta avances de la investigación que se está realizando desde un Programa de Estudios Posdoctorales y un Centro de Estudios sobre Políticas Educativas acerca de la democratización e internacionalización de la Educación Superior en “ciudades fronterizas vinculadas” localizadas en el cono sur de América Latina. Algunos avances de este estudio han sido comunicados, en forma oral, en el 2º Congreso Iberoamericano de Educación Comparada en Paraíba/ Brasil (2017); un año después, la investigación sigue en curso y hoy cuenta con un caudal mayor de datos que posibilitan otros análisis y la construcción de nuevas categorías teóricas sobre el tema

Para el planteamiento del problema, se han tomado como punto de partida los antecedentes de investigaciones anteriores referidas a la educación en las fronteras de Uruguay con Brasil (VIERA-DUARTE, 2005; 2013; 2015), así como los planteos de Fernández Lamarra (2004; 2010), Fernández Lamarra; Costa de Paula (2011) y Fernández Lamarra; Cóppola (2013) acerca de la democratización y la internacionalización Educación Superior en Latinoamérica.

A partir de la hipótesis de que las fronteras podrían funcionar como espacios naturales de “convergencias”, esta investigación tiene por objetivos: a) describir las políticas de democratización de la Educación Superior en regiones de frontera del cono sur de América Latina. b) Comparar los discursos de las políticas educativas nacionales y acuerdos bilaterales con las interpretaciones de los actores locales en contextos de frontera y c) aportar a la reflexión metodológica sobre las investigaciones acerca de educación, internacionalización, democratización y ciudadanía, a fin de buscar nuevos paradigmas de estudio sobre la ES destinados a la formación de ciudadanos en contextos subnacionales y supranacionales.

En la primera etapa del estudio se llevaron a cabo análisis de documentos oficiales y, por tanto, los hallazgos -en esta fase- se resumieron a un mapeo de casos, descripción de datos abiertos y a la constatación de dificultades para seguir adelante con el estudio comparado debido -más que nada- a las asimetrías de los casos. Por estas razones se han realizado ajustes metodológicos para entregar finalmente: un estudio de casos múltiples de políticas de democratización de la Educación Superior en ciudades de frontera; y un estudio comparado de las narrativas de los actores involucrados en estas políticas



Se han identificado casos de Educación Superior en ciudades denominadas -en los acuerdos bilaterales- como “localidades fronterizas vinculadas”, en el entendido que las fronteras han quedado excluidas en las sociedades y en los Estados nacionales modernos (MAZZEI, 2016); pero aún así se constituyen en espacios de oportunidades para pensar el mundo y la sociedad desde nuevas perspectivas. Son zonas de clivaje y podría constituirse en un laboratorio de políticas y procesos educativos porque allí, naturalmente, se aceleran los fenómenos típicos de la globalización y de la crisis de la modernidad, por lo que obliga a romper paradigmas.

En este estudio, se seleccionan los casos por criterio de existencia de oferta educativa terciaria en estas localidades para indagar los efectos de las políticas de frontera en las trayectorias educativas de los estudiantes fronterizos que podrían entrar dentro de la categoría de “alumnos de nuevo ingreso” a las universidades (EZCURRA, 2007; 2011) ya que conforman una población estudiantil muy distinta a la tradicional población estudiantil universitaria.

Para el estado del arte, se priorizan algunos antecedentes referidos a los fenómenos de internacionalización de la Educación Superior y de democratización de acceso este nivel educativo. La cantidad de antecedentes hallados pone en evidencia que este tema marca presencia en la agenda académica internacional y regional. En el mismo segmento del artículo se realiza un breve encuadre teórico y epistémico para avanzar a la presentación de aspectos metodológicos de la investigación desde el planteo del problema hasta la decisión final de diseñar un conjunto de técnicas de producción de datos que pudiera dar cuenta de la complejidad del problema planteado.

Se comparten resultados parciales que, luego de un primer nivel de análisis, sentaron las bases para el estudio de narrativas en clave comparada. En la etapa en la que actualmente se encuentra la investigación, las entrevistas a informantes calificados de las políticas educativas de frontera -tanto de Brasil, de Argentina como de Uruguay- han arrojado datos suficientes para el análisis interpretativo de los procesos de cambio educativo más allá de los acuerdos bilaterales, o sea desde “políticas binacionales en territorio” en el caso de ciudades vinculadas de Brasil, Uruguay y Argentina. Finalmente, se presentan algunos hallazgos en materia de políticas públicas de fronteras relacionadas con el problema de la inclusión en la ES, sus oportunidades y sus trabas.

Se encontraron casos múltiples bien interesantes para un estudio cualitativo con enfoque narrativo (RICOER, 1996) aplicado a la Educación (BOLÍVAR, 2001, 2002) (BOLÍVAR; DOMINGO, 2006) para comprender las formas particulares de democratización e internacionalización de la ES en regiones fronterizas del sur de Iberoamérica. En el estudio de estos casos peculiares de políticas educativas se evidencia la necesidad de dar un giro en la formación de los discursos sobre la educación comparada e internacional (SCRIEWER, 2002), sobre todo en el abordaje del problema de la democratización de la ES; esto se hace aún más notorio al observar que las políticas públicas en general, y las educativas en

particular, requieren una comprensión diferente en estas ciudades localizadas entre dos países.

FUNDAMENTACIÓN

Las políticas sobre Educación Superior han sido objeto de estudio por parte de los diversos programas del Sector Educativo del Mercosur (SEM), de los proyectos, trabajos y estudios del IESALC de la UNESCO, de la OEI, de la RIACES, de la Unión Europea y de las diversas redes de universidades existentes: la Asociación Universitaria Grupo Montevideo (AUGM), el Centro Universitario de Desarrollo (CINDA), entre otras. Dentro de este campo, varios investigadores se han ocupado de los estudios sobre el fenómeno de la internacionalización de la ES a nivel de programas de investigación desde varias universidades y sociedades como es el caso de las Sociedades de Educación Comparada e Internacional que participan del World Council of Comparative Education Societies (WCCES). No cabe dudas que el fenómeno de la "internacionalización de la ES" ha sido objeto de estudio y se viene presentado de diversas formas. Es bien sabido que el caso más destacado es la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que le dio institucionalidad a las experiencias de redes académicas y a los programas de movilidad estudiantil y docente; allí han surgido nuevos enfoques en diseños curriculares modulares interdisciplinarios y flexibles que -a través de un sistema de créditos- posibilita la navegabilidad entre carreras y universidades de distintos países.

En América Latina también se ha puesto atención a la internacionalización de la ES. En un principio, las investigaciones en este campo -dentro de la academia latinoamericana- se referían básicamente a los estudios comparados entre el caso del Espacio Europeo de Educación Superior (desde el proceso de Bolonia) y expresiones de deseo referidas a la conformación de un espacio Latinoamericano de ES. Pero actualmente en la agenda del debate parecerían estar más instaladas las discusiones sobre el formato en el que se deberían organizar las convergencias de las políticas de la ES en Latinoamérica y en el Sur Global a diferencia de Europa. De acuerdo con Fernández Lamarra (2010), son pocas las iniciativas orientadas a la creación de un Espacio Latinoamericano de la Educación Superior porque las convergencias son puntuales

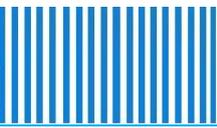
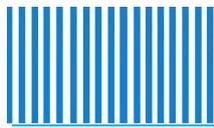
al producirse con formas aisladas y focalizadas en nichos y campos muy específicos de la educación superior y sin marcos de regulación comunes, tiende a disgregar y diferenciar aún más los sistemas nacionales de educación superior en la región y, por ende, dificultar en mayor medida la convergencia con el Espacio Europeo y con el Iberoamericano (FERNÁNDEZ LAMARRA ; CÓPPOLA, 2013, p. 76).

En cuanto a los estudios sobre la internacionalización de las políticas públicas vinculados a "estudios de frontera", se han hallado, en un primer momento, antecedentes tanto en Uruguay como en Brasil. Se encuentran, por ejemplo, las publicaciones de Mazzei (2002; 2013; 2016) referidas a estudios de la frontera Uruguay-Brasil, así como los destacables

aportes de Isabel Clemente e Izabel Mallmann, que abordan justamente el tema de la integración fronteriza desde la mirada del MERCOSUR (CLEMENTE; MALLMANN, 2016), señalando cómo el avance de la integración regional se proyecta hacia una reconfiguración de espacios de alcance global que también responde a demandas locales. La perspectiva de estudio es bastante similar a la nuestra, aunque difiere tanto en la unidad de análisis como en las categorías analíticas porque mientras Clemente y Mallmann toman como categorías de análisis la identidad y el desarrollo local, el presente programa enfoca el análisis en las convergencias de políticas educativas de democratización de la ES en la región. Aun así, resulta relevante para este estudio el planteo de estas autoras sobre la transición en las políticas estatales hacia los territorios fronterizos y la cooperación binacional en la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo fronterizo de Brasil y Uruguay, destacando las articulaciones de las políticas públicas -dentro de las que se encuentran las políticas educativas- y la aparición de nuevos actores en su diseño e implementación en el encuadre regional del MERCOSUR; aunque de acuerdo con Dri (2011), en el MERCOSUR como proceso de integración en sí, no se han llevado adelante iniciativas relevantes en el ámbito de la cooperación transfronteriza, éstas se han desarrollado de forma bilateral entre ciudades de frontera de los países miembro

El Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la Universidad de la República de Uruguay realiza un interesante aporte a la noción de “región transfronteriza” al analizar cómo las relaciones entre “ciudades fronterizas” pueden conformar un “proceso transfronterizo” con particularidades distintas en comparación con otros procesos de desarrollo local. Este antecedente resulta relevante, ya que coloca a las ciudades de frontera encuadradas dentro de “lo local” y “lo regional”, lo cual las convierte -con sustento empírico y teórico- en un caso particular de estudio en el campo de la integración transfronteriza (MAGRI *et al.*, 2016).

También en Brasil existen estudios sobre políticas de frontera; se destaca, entre otros, el Informe al MEC/Brasil de Sandra Sérgio (2015) -en ese entonces Responsável pela Cooperação Bilateral com América Latina- en el que plantean las estrategias de fortalecimiento a la educación con el Programa Estructurado de Cooperación Bilateral titulado “Panorama da Educação na Fronteira”; en él se presenta cómo Brasil tiene once “ciudades gemelas” (usando la denominación que le ha dado el MERCOSUR a este tipo de ciudades fronterizas) en ocho Estados, en las que -al 2015- ya se se habían realizado 57 reuniones para tratar el tema de la educación transfronteriza con la participación de unas 600 personas. Su estudio toma instituciones involucradas en “programas de frontera” en cuatro ámbitos institucionales: el de las Secretarías Estaduais de Educação (de Amapá, Roraima, Rondônia y Rio Grande do Sul); el de las Secretarías Municipais de Educação (de Oiapoque/AP, Bonfim/RR, Pacaraima/RR, Tabatinga/AM, Benjamin Constant/AM, Guajará Mirim/RO, Corumbá/MS, Ponta Porã/MS, Foz do Iguacu/PR, Santana do Livramento/RS y Uruguaiana/RS); el de las Universidades Federales: UNIFAP/AP, UFRR/RR, UNIR, UFMS,



UNILA, UFFS e UNIPAMPA; y el de los Institutos Federais (Reitoria e Campus): IFAP, IFRR, IFAM, IFRO, IFMS, IFPR, IFSul e IF Farroupilha. Este estudio pone en evidencia el alto nivel de interés de las instituciones brasileñas por las políticas educativas en las fronteras que Brasil tiene con otros países, hay 45 Campus de Universidades Federais, 51 Institutos Federais y 13.641 Escolas Municipais e Estaduais de Educação Básica. Las relaciones de frontera y la legislación quedan claramente de manifiesto, y se remarcan tres grandes problemas: vulnerabilidade social e infraestrutura na fronteira; documentação de fronteira; formação das famílias nas fronteiras (SÉRGIO, 2015); dichos problemas tienen consecuencias en los desafíos para la educación en estas regiones. Entre otros, el problema del “currículo de frontera” y el interés del Estado de Brasil -o por lo menos de sus gobiernos desde el año 2005- por implementar políticas educativas focalizadas de frontera.

En cuanto a Argentina y Brasil, según Dachary y Arnaiz (2012) la zona con mayor dinamismo económico fronterizo entre estos países, abarca las provincias de Corrientes y de Misiones; pero la identidad fronteriza se constata en toda la franja de frontera. De acuerdo a un estudio realizado por Rebelo Porto y Schweitzer (dentro del el Grupo de Trabajo 'Fronteras, regionalización y globalización' de CLACSO), existe una “condición fronteriza” en estos espacios que son periféricos, estratégicos y recompuestos,

onde o território delimita seu espaço de atuação mediante participações institucionais, para normatizar o uso do território e empresariais para ampliar o seu uso para além das políticas públicas; periférico nas expressões das políticas públicas nacionais; o estratégico, decorrente das intenções e atuações do capital, adotando as suas artimanhas para acessar os produtos de interesses existentes; e o recompuesto, no uso de formas e dos conteúdos espaciais a partir de suas articulações criadas e construídas de seus ajustes espaciais em cada momento histórico. Por isso, suas análises devem ser multifocal, multiescalar, multitemporal e multirelacional. (PORTO; SCHWEITZER, 2017, p. 38).

De acuerdo con estos autores, la conformación de las identidades de fronteras es el resultado de acciones expansionistas territoriales provocadas por intereses comerciales de las capitales, ellas se insertan en articulaciones geopolíticas regionales, nacionales e internacionales y, además, están articuladas por intereses internacionales pero se construyeron por políticas nacionales.

En cuanto a los procesos de democratización de la ES, hasta ahora se ha realizado un relevamiento de datos que abre interrogantes acerca de las nuevas políticas en este sentido. Por un lado, los datos que se desprendieron de las investigaciones del Grupo Transición Educación Trabajo (TET) del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, de los que se concluyó que en Uruguay se ha venido manteniendo una pauta de acceso a la ES fuertemente estratificada por edad, sexo, clase social, localización geográfica y factores lingüísticos (FERNÁNDEZ, 2010; FERNÁNDEZ, MÁRQUEZ Y RÍOS, 2016). Por otro lado, se conocen políticas de

democratización que han posibilitado el acceso a la universidad a sectores de la población que no llegaban a este nivel de enseñanza en décadas pasadas. También se conocen varios programas de investigación que han demostrado que existen riesgos cuando las políticas de acceso a las universidades no están acompañadas por otras políticas complementarias; tal es el caso de las investigaciones de Ana María Ezcurra (2011), que muestran las dificultades académicas y desigualdades culturales que terminan provocando rezago y abandono en el intento de democratizar el acceso a niveles universitarios cuando no se han modificado los formatos tradicionales. Esta constatación dá lugar al concepto de lo que Ezcurra llamó “inclusión excluyente”, que se comprende en su hipótesis de que en América Latina -también en Estados Unidos- la masificación de la ES generó dificultades académicas que afectaron a los segmentos sociales de estatus desfavorecido y la hipótesis asociada de que dichas dificultades son un factor determinante de abandono, entre otros.

Estos antecedentes ofrecen sustento suficiente para pensar que en contextos fronterizos existen algunos factores condicionantes convergentes de la población que podrían convertirse en políticas excluyentes bajo el paraguas del discurso de la inclusión educativa de las “políticas nacionales de inclusión”. Habrá que tomar estos datos para observar las dificultades académicas que afectan a las poblaciones fronterizas caracterizadas por una cultura de borde poco comprendida desde la cultura dominante (BOURDIEU, 1988). En este punto, se abre una nueva pregunta: ¿qué nuevos riesgos de exclusión aparecen en las políticas educativas fronterizas diseñadas y gestionadas por las políticas nacionales de cada país?

En los casos de frontera, la exclusión estaría dada por los factores mencionados que influyen en lo que Fernández (2006); Fernández; Ríos (2013) llaman “disposiciones académicas de los estudiantes”, así como por eventos de riesgo en la transición a la Educación Superior (RÍOS, 2012) que toman una nueva forma en la regiones fronterizas. A partir de aquí pueden surgir algunas hipótesis que complejizan el problema:

- a) Las diferencias sociales y culturales características de la frontera constituyen un factor de riesgo; pero también de posibilidad en lo que refiere al acceso y permanencia en la ES y esto depende del nivel de centralización-descentralización de las políticas en referencia a la cultura dominante.
- b) Un factor condicionante del desempeño estudiantil en los “alumnos de nuevo ingreso” está constituido por las propias instituciones y su compromiso de generar oportunidades de desarrollar los conocimientos y habilidades suficientes para las demandas académicas de la vida universitaria. Esto es que: los condicionantes sociales se pueden neutralizar a partir de políticas que surjan de las propias instituciones (EZCURRA, 2007).

En este estudio la apertura institucional necesaria debe contemplar la posibilidad de pensar la oferta educativa en clave de “binacionalidad”. En los casos fronterizos sería conveniente analizar cuánto impacta el margen de autonomía que tienen los actores locales con respecto a

los actores nacionales de cada país; y es en este punto donde podría encontrarse la clave para una inclusión real.

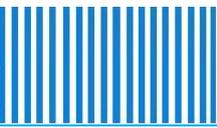
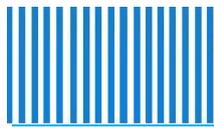
APECTOS METODOLÓGICOS

En este complejo escenario, y acotando el campo de investigación, se colocó en pregunta si se han generado políticas de democratización de acceso a la Educación Superior en estos espacios peculiares que conforman las ciudades binacionales; en caso afirmativo cabe preguntar: ¿qué características tienen estas políticas y qué formatos de democratización e internacionalización -de la ES- se podrían identificar en “ciudades fronterizas binacionales” del Cono Sur de América Latina?; asimismo se busca responder a la cuestión: ¿cómo se implementan las políticas educativas vigentes en estos casos particulares y cómo son interpretadas por los actores nacionales y locales/fronterizos?.

El problema de investigación

Como se ha venido planteando desde investigaciones anteriores, los cimientos del problema cobran relevancia si se ubican en los intersticios de un complexus dado por la relación entre políticas educativas nacionales, culturas locales fronterizas y educación transnacional. El problema se profundiza si se tiene en cuenta que las fronteras en general, y particularmente las “fronteras conurbanadas”, “ciudades fronterizas vinculadas” o “centros urbanos binacionales”, ponen en juego “la complejidad de las relaciones entre las culturas locales y los mandos medios, que son los encargados de la implementación de las políticas nacionales “pensadas” para estos territorios (VIERA-DUARTE, 2014, p. 10). Ya se ha estudiado cómo las tensiones entre “lo nacional” y “lo local” generan acciones, retroacciones y conflictos en el interior de las culturas institucionales particulares, y de qué forma esta situación puede ser un obstáculo para las innovaciones educativas o, por lo contrario, las tensiones pueden constituirse en elementos dinamizadores de la política a través de mecanismos propios de resignificaciones y producción de conocimiento local (VIERA-DUARTE, 2013). En la presente investigación, al plantear el problema se tuvo en cuenta que:

el Espacio Común se construye desde la integración interuniversitaria, la movilidad académica y la formación de dirigentes universitarios. Por ello, con la construcción de procesos de convergencia en áreas específicas y la posible creación del Espacio Común Latinoamericano, a partir de la identificación de asimetrías, consensos y estrategias, se podrá alcanzar una auténtica articulación convergente, tendiente a la creación de ese Espacio Común de Educación Superior. [...] Si en el EEES este proceso se ha dado de arriba abajo, en América Latina debería construirse con el consenso entre todos los actores institucionales, pero donde el protagonismo fundamental debe provenir de las universidades y de sus principales actores; es decir de abajo para arriba. Este tema es central ya que la tradicional autonomía de las universidades en casi todos los países de la región –característica propia y específica de la educación superior pública en América Latina– aconseja que la estrategia para la construcción de la necesaria convergencia parta de las propias instituciones



universitarias y de los diversos consejos y asociaciones de rectores y de universidades (FERNÁNDEZ LAMARRA; CÓPPOLA, 2013, p. 74).

Partiendo de estas sugerencias, habría que reconocer en las experiencias de educación en zonas de frontera una oportunidad de estudiar cada caso para conocer cómo se manifiestan allí las condiciones para generar convergencias. Si en estos casos se reconocen esas condiciones, se podría afirmar que es posible la aceptación de programas y proyectos regionales y subregionales de intercambio académico, proyectos regionales de posgrados y protocolos de reconocimiento de títulos (DIDOU AUPETIT y FAZIO, 2014), entre otras posibilidades que -de existir- serían “nuevos formatos de convergencia” identificados.

Diseño metodológico

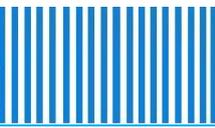
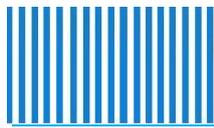
En la búsqueda de lograr los objetivos de la investigación: describir las políticas de democratización de la Educación Superior en regiones de frontera del cono sur de América Latina y comparar los discursos de las políticas educativas nacionales y acuerdos bilaterales con las interpretaciones de los actores locales en contextos de frontera se diseñó un plan original para el trabajo de campo se esquematiza de la siguiente forma:

a) Primera fase: estudio exploratorio de políticas de democratización de acceso a la ES en “ciudades vinculadas” de Brasil con sus países limítrofes dentro del MERCOSUR; y luego, el mismo estudio para ciudades binacionales de Argentina.

b) En una segunda fase, ya detectados los casos que tienen oferta educativa universitaria, se está llevando a cabo una serie de entrevistas en profundidad y varios focus groups a fin de realizar un análisis comparado de narrativas que se está recogiendo para comparar encuentros/desencuentros entre discursos que aparecen en la formulación de nuevas políticas para la ES en frontera y las políticas nacionales vigentes. También en esta fase se busca identificar las características contextuales, curriculares e institucionales que ayuden a superar los factores de riesgo educativo o exclusión.

c) Como proyección, para una tercera fase se está organizando la realización de estudios longitudinales retrospectivos y análisis de discursos en la reconstrucción de las trayectorias educativas y/o profesionales de los actores involucrados localmente en estas experiencias detectadas. Para llegar a esta etapa se comenzará por un seguimiento de egresados de las experiencias binacionales encontradas.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas hasta ahora, han sido: (i) rastreo documental; (ii) entrevistas en profundidad; (iii) focus group. En el proceso ha surgido, asimismo, la necesidad de incorporar observaciones participantes desde algunos eventos emergentes.



Cuadro 1. Técnicas

Técnica de recolección de datos	Técnicas de análisis
RASTREO DOCUMENTAL (Documentos oficiales del Sector Educativo del Mercosur, de los Ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores de los países, así como de las universidades y/o Institutos implicados en las políticas educativas de fronteras, prensa)	Análisis de contenido
ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD (Actores implicados en la implementación de las políticas de frontera con cargos de gestión en el Sistema Educativo Nacional de cada país)	Análisis del discurso
FOCUS GROUPS Actores locales fronterizos encargados de la implementación de la política en territorio (Enfoque narrativo)	Análisis del discurso

Fuente Elaboración propia

Para lograr el primer objetivo se utilizaron procedimientos metodológicos basados en un rastreo de documentos oficiales del Sector Educativo del Mercosur, de los Ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores, así como de las universidades y/o institutos implicados en las políticas de fronteras y del Observatorio de Política Exterior Uruguaya (OPEU) -perteneciente a facultad de Ciencias Sociales de UdelaR- que sistematiza las principales noticias sobre el relacionamiento transfronterizo de Uruguay basado en relevamiento de prensa, incluyendo la prensa oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, periódicos de circulación nacional y periódicos locales de la región fronteriza. También se tuvo en cuenta los datos del Observatorio de Fronteras del Centro de Formación Regional (CEFIR).

A partir de este rastreo se detectaron casos de políticas educativas “binacionales” -de Educación Superior- en ciudades fronterizas de Brasil; y en una segunda etapa, con miras al segundo objetivo, se han realizado cinco entrevistas en profundidad a algunos actores con cargos de gestión en los Sistemas Educativos Nacionales de los países involucrados en las experiencias encontradas en esta etapa del estudio (Uruguay, Argentina y Brasil) en procura de datos sobre el proceso de acuerdos y convenios bilaterales. Actualmente se están procesando los datos producidos a través de narrativas de actores locales en territorio fronterizo.

Luego de los análisis documentales, desde los que se pudo identificar la existencia de políticas de democratización de la ES en ciudades fronterizas vinculadas, hasta ahora se han realizado cinco entrevistas a informantes claves, elegidos en función de haber participado en el Grupo de Trabajo en el “Área de Desarrollo Integrado” previo a cada Reunión de Alto Nivel (RAN) del MERCOSUR. Estos cinco informantes participaron de la elaboración de documentos previos, con propuestas para elevar a las cancillerías de los países miembros; dos de ellos participaron en el subgrupo de “Educación y formación profesional”, y los otros en el subgrupo de “Prestación

de servicios”. De estas entrevistas se pudo concluir que los casos son asimétricos por lo que quedan claramente establecidos los límites de la investigación ya que la comparabilidad solamente es posible en la dimensión de los discursos, esta situación refuerza el planteo de la necesidad de un cambio de paradigma en los estudios comparados en Educación (VIERA-DUARTE, 2017).

También se han realizado 3 grupos focales para esta instancia de la investigación que estuvieron compuestos por autoridades locales fronterizas (Brasil y Uruguay), funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay para asuntos de Frontera, así como directores y coordinadores de Instituciones de Educación Superior radicados en ciudades fronterizas uruguayas y brasileñas conjuntamente con investigadores de temas de frontera uruguayos, argentinos y brasileños. Los *focus groups* se llevaron a cabo en las sucesivas Mesas Temáticas sobre “Educación comparada e internacional y estudios de frontera” en el marco de las IV, V y VI Jornadas Binacionales de Educación en la ciudad de Rivera-Livramento en 2015, 2016 (VIERA-DUARTE, 2016) y otro en setiembre de 2017. Ellos arrojaron datos suficientes para tomar decisiones sobre los tópicos que guiarán las futuras entrevistas en profundidad que se realizarán en 2018 sobre nuevas dimensiones que permitan la comparación entre los discursos.

De forma sincrónica -en todo el proceso- se analizan los desafíos metodológicos ante la innegable complejidad e hibridación del objeto de estudio. La realidad, como expresa Scriewer (2002), está marcada por la superposición de los contextos nacionales, la aparición de redes de cooperación internacional y los entrecruzamientos en el sistema mundial. Si se piensa que las ciudades fronterizas encarnan esta hibridación desde la vivencia cotidiana, los estudios de frontera necesariamente deben superar las limitaciones propias del pensamiento científico lineal. Para dar respuesta a este fenómeno hay que optar por programas teóricos y sistemas conceptuales que abarquen perspectivas analíticas y metodologías no reduccionistas y aborden el objeto de conocimiento con un enfoque más sistémico (SCRIEWER apud VIERA-DUARTE, 2014).

Algunos hallazgos

Desde el estado del arte se puede afirmar que en las poblaciones de frontera, en términos generales, los individuos tienen atributos diferenciales que podrían definirse desde una identidad propia y una construcción diferente de ciudadanía; pero ocurre que las características de las ciudades fronterizas difieren mucho entre sí, por tanto, no se construye esa identidad de la misma forma en “fronteras secas conurbanadas” que en “ciudades fronterizas vinculadas por un puente”. Las fronteras son diferentes entre sí porque tienen una historia distinta. En el caso de la lengua, se han confirmado los estudios de Elizaincín, Behares y Barrios (1987) referidos los hablantes del dialecto del portugués que habitan en regiones fronterizas de Uruguay con Brasil como en otras fronteras del cono sur (BARRIOS Y BEHARES, 2006), sin embargo, en las entrevistas a los habitantes de frontera de Brasil con Argentina -a través del Río Uruguay-

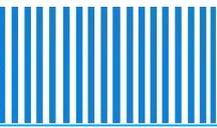
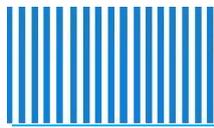
aparecen expresiones que evidenciarían una percepción de cierta “barrera lingüística” (entre el español y el portugués hablado em esa región) que dificulta la interacción educativa a nivel de carreras de grado, por lo menos.

Por lo antedicho, para abordar el problema de la democratización de la ES en estas regiones- resulta imprescindible reconocer las particularidades en las “disposiciones académicas” -de los grupos de individuos de cada frontera- en relación a sus atributos lingüísticos o culturales con el fin de potenciar su desempeño. En algunas de estas ciudades se han identificado -en los últimos diez años- acciones tendientes a la creación de nuevos formatos universitarios que intentan no reproducir la cultura dominante que ha sido tradicionalmente homogeneizadora desde las lógicas estatales nacionales. Los estudiantes fronterizos entran dentro de la categoría de “estudiantes de nuevo ingreso” y si no se implementaran políticas educativas diferenciadas, se abre la posibilidad de que estos estudiantes queden en situación de “riesgo educativo” de la que hablaba Ríos (2012); pero en este caso, el riesgo educativo estaría fuertemente determinado simultáneamente por el origen geográfico, lingüístico y seguramente por algún otro factor identitario.

En la búsqueda de casos de políticas educativas de frontera de Argentina y Uruguay no se encontraron experiencias diferentes de convergencias en ciudades fronterizas, salvo algunos intentos de doble certificación en algunas carreras como, por ejemplo, la carrera de Contador Público (compartida entre Universidad de la República (Uruguay) y la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). A partir de 2013, surge la apertura de la nueva Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEU), que -en su Instituto Técnico Regional (ITR) del Suroeste, en Fray Bentos (frontera con Gualeguachú) cuenta con docentes argentinos

Si bien se identifican algunas convergencias en las políticas educativas para la ES en varias regiones de frontera, los resultados muestran que el mayor nivel de convergencia está dado en la frontera de Brasil con sus países limítrofes y en especial con Uruguay. Del proyecto de creación de los “Campus Tecnológicos Binacionales” de los *Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*, se destacan los niveles de convergencia alcanzados por el *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rio Grande do Sul (IFsul) Campus Santana do Livramento* en la frontera de Brasil y Uruguay; en este caso funcionan cursos binacionales por convenio de IFsul y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP-UTU) de Uruguay. Estos cursos otorgan un diploma binacional reconocido por ambos países y ya cuentan con varias cohortes de egresados, por lo que es de observar que -hasta el momento- representa el principal hallazgo en cuanto a políticas de democratización de la ES coincidente con una experiencia de internacionalización en la implementación de las primeras carreras terciarias binacionales.

Com respecto a este caso, de los análisis documentales se desprenden datos del Informe elaborado López (2010) -encargado del Sector Convenios y Cooperación Técnica de UTU - donde afirma que el proyecto de convenio entre Brasil y Uruguay para la creación de cursos



técnicos binacionales se basa en varios antecedentes en el ámbito normativo jurídico ya que, al constituirse en un proyecto entre dos países, las diferentes normativas se presentaron, al menos en un principio, como una de las principales trabas para los avances en dirección a la implementación de políticas transnacionales. De acuerdo con López (2010, p. 6), los principales antecedentes que llevan hacia la creación de estos cursos binacionales son los siguientes:

-Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, página 6 de 8, firmado en la Ciudad de Rivera el 12 de junio de 1975.

-El Estatuto Jurídico de la Frontera entre Brasil y Uruguay firmado el 20 de diciembre de 1933; el Acuerdo Complementario del mismo firmado el 06 de mayo de 1997, así como el Acuerdo sobre Permisos de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños suscrito el 21 de agosto de 2002.

-Por Ley N° 18.158 del 30/07/07 se aprueba por Uruguay el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Creación de Escuelas y/o Institutos Binacionales Fronterizos Profesionales y/o Técnicos y para la Habilitación de Cursos Técnicos Binacionales Fronterizos suscrito en Brasilia el 1 de Abril de 2005.

-Con fecha 04/12/2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores-Dirección de Tratados pone en conocimiento de la Misión Diplomática de Brasil la aprobación por la República Oriental del Uruguay por Ley N° 18.158 del 10/07/07 del Acuerdo relacionado

-Con fecha 05/11/2008 la Embajada de Brasil acusa recibo de la aprobación por parte de Uruguay del Acuerdo Brasil-Uruguay para la Creación de Escuelas Binacionales y/o Institutos Binacionales Fronterizos Profesionales y/o Técnicos aprobados por el Parlamento uruguayo por Ley N° 18.158 del 30/07/07.

-Con fecha 9 y 10 de junio de 2009 se realizó en Porto Alegre la VI Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay, donde se constituyó un Grupo de Trabajo para avanzar en diferentes Áreas de Cooperación Fronteriza y se analizó la tramitación del Acuerdo para la Creación de Escuelas y/o Institutos Binacionales Fronterizos Profesionales y/o Técnicos y para la Habilitación de Cursos Binacionales Técnicos, estableciéndose la necesidad de un diagnóstico de los temas legales y jurídicos para la implementación de los Proyectos Binacionales en el Área de Educación.

A estos documentos se recurrió para el correspondiente análisis de contenido; sin embargo los datos más complejos, se produjeron en 2016 y 2017 a través de las entrevistas realizadas a actores nacionales. A partir de estos nuevos datos, se intenta reconstruir los relatos sobre las políticas educativas de frontera desde las narrativas de algunos interlocutores que relatan la conformación de los cursos binacionales como “un proceso de larga data”. En efecto, en algunas narrativas aparecen expresiones como:

hay una historia larga con esto de convenios. Mucho antes de los años 90... Pero eran actividades en conjunto en región de frontera que incluso se hacía por el borde, sin muchos trámites burocráticos: cuestiones locales, acuerdos de cooperación entre vecinos, entre UTU y los antiguos CEFET e incluso los SENAI. Por ejemplo, los cursos móviles, rurales... Había cursos móviles que pasaban la línea de frontera sin problemas, hasta Santa María se llegaba... a Santiago... Las acciones de frontera se caracterizaban por la informalidad y la imaginación... Estas integraciones requieren de una ingeniería para la construcción con voluntad desde el borde. (Entrevista 1)

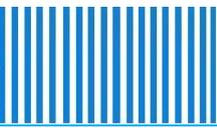
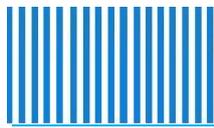
Esa “voluntad desde el borde” es propia de la identidad de frontera y parecería ser que los sujetos fronterizos no se quedan esperando por la iniciativa del Estado tal como lo refleja el siguiente relato:

En los años 90 los Ministerios de Relaciones Exteriores comenzaron a mirar la frontera como algo particular, con su especificidad; pero en la legislación había vacíos: la frontera requiere políticas específicas: ante la ausencia de normas UTU llevaba a cabo acciones conjuntas con el CEFET de Pelotas; por ejemplo, se implementaron las unidades móviles, con cursos de ambos países; en la frontera seca rural pasaban los equipos de un país a otro naturalmente. De Brasil entraba equipamiento del SENAI para cursos en territorio uruguayo. (Entrevista 2)

El mismo entrevistado comenta cómo, por iniciativa de OIT- CINTERFOR, comenzaron a reunirse las autoridades nacionales de los institutos tecnológicos de Uruguay y de Brasil. El encargado de la Dirección de Cooperación Internacional de UTU (CETP), Luis López Álvez (Consejero del CETP) participó en la primera reunión de CETP-UTU/Uruguay con el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional de Brasil y la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) con miras a la elaboración de un proyecto conjunto. Las convergencias se fortalecieron con el proyecto UTU-BID y la creación de la Comisión Mixta del MERCOSUR; así surgen proyectos de intercambios entre CEFET-Pelotas y UTU para la formación de docentes y capacitación, financiados por ABC de Brasil, destinados a docentes de UTU de Uruguay. En estos cursos, participó una red de expertos de CINTERFOR, quienes, en sus encuentros, construyeron la idea de proyecto conjunto.

Cuando se crean los Institutos Federales en Brasil (en el Ministerio presidido por Fernando Haddad), en el Estado de Río Grande del Sur se abre el IFSul (del CEFET de Pelotas) y otros Institutos Federales como el IF Farroupilha; así se amplió la cobertura educativa en el área tecnológica de ese Estado. Una nota de identidad de esta región del Brasil es que tiene aproximadamente 1.000 km. de frontera seca con Uruguay, por lo que los IF de Río Grande del Sur se pensaron en las fronteras. De acuerdo con las entrevistas y los análisis de documentos realizados, existió tradicionalmente un “vacío legal” para políticas de frontera, pero esto se constituyó en una oportunidad que dio lugar a la creatividad para pensar nuevas políticas. De las primeras reuniones de esos actores vinculados a los cursos compartidos de CINTERFOR surgieron intercambios y, más adelante, se plasmaron acuerdos en Actas de Entendimiento que llevaron a una Propuesta programática para futuros Cursos Binacionales.

En estas narrativas aparece un hito que es la firma del Acuerdo Bilateral Uruguay-Brasil con UEPRO. En los grupos focales los interlocutores brasileños expresan que con Uruguay los acuerdos se fueron haciendo con objetivos más a corto plazo -si se compara con otros países limítrofes- y se empezaron a implementar cursos binacionales sin esperar por el proyecto para Escuelas Binacionales que se estaba gestando para todo Brasil. Así es que se comienza a convertir “el ideal de integración en una realidad cotidiana”. Por ejemplo, en 2007 se empezaron a llevar a cabo actividades conjuntas entre CEFET de Pelotas y UTU (Antonio Carlos Barum Brod, luego rector de IFSul, y por CETP/Uruguay su Director General, Wilson



Netto). También ocurrieron encuentros tales como la reunión de los entonces Directores de UTU y CEFET con el embajador de Brasil en Uruguay, José Felício. Pero el gran impulso se dio, antes de la instalación de la proyectada “Escuela Binacional”, con la creación de los llamados “Cursos Binacionales”.

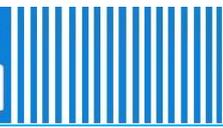
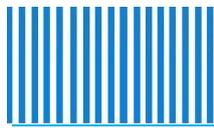
Según lo mencionado por uno de los informantes entrevistados, hay que reconocer que:

para el gobierno uruguayo es impensable construir edificios de forma compartida con otro territorio que no sea nacional pero “los fronterizos dijimos: empezamos con Cursos Binacionales que funcionan con estudiantes brasileños y uruguayos, pero físicamente se realizan en cada escuela, físicamente separados en Rivera-Uruguay o en Santana do Livramento-Brasil Pero eran binacionales; así surgen los primeros cursos” (Entrevista 1)

Por otro lado, de los *focus groups* surgen anécdotas de la convivencia dentro del espacio de aula, en el que cada estudiante o profesor “habla en su lengua y todos se entienden”. También surgen instancias de reflexión en eventos internacionales como los Foros Binacionales de Educación Técnica de Frontera, donde se discuten algunos desafíos que tiene la integración. En el I Foro de marzo de 2010 estuvieron en la agenda los siguientes temas: medio ambiente, derechos laborales, inmigración, residencia en los países del Mercosur y la realidad lingüística. El Acta de entendimiento entre IFSul y el CETP, firmada en la ciudad de Rivera el 20 de octubre de 2010, es importante, ya que las partes expresan satisfacción por los avances que se han dado y acuerdan acciones que se configuran en nuevos desafíos; entre ellos, la promoción de la creación de un Comité Gestor de los Cursos Binacionales y otro “Comité Pedagógico”. Entre los acuerdos se encuentran acciones más específicas, como ofrecer la mitad de los cupos a estudiantes de cada país.

En el proceso de análisis de datos, saltan a la vista las asimetrías entre Uruguay y Brasil; los mismos actores entrevistados las mencionan: por ejemplo, en Uruguay no existe examen de ingreso a la ES y en Brasil sí (el examen vestibular, y actualmente el ENEM, es obligatorio). Pero así han ido haciendo camino a través de acuerdos de entendimiento, subsanando diferencias y logrando la integración sin olvidar las normas de cada país, tarea bastante compleja pero repleta más de desafíos que de obstáculos.

Es de destacar que en la frontera las redes interinstitucionales han funcionado como promotoras de estas interacciones. Así lo consideran algunos estudios efectuados en la Universidad de la República. Por ejemplo, en el documento publicado en 2011 (IFSul-CETP, 2011) en el marco de la presentación de los Cursos Binacionales -titulado “Integración: una realidad. Educación Técnica en la Frontera”- se señala cómo “la integración comienza entre los pueblos con sus habitantes y familias”, y luego se ve reforzada por el proyecto “Escuelas de Educación Profesional de Frontera”. Se menciona que la primera experiencia de un proyecto pensado para todo Brasil comienza a hacerse realidad en el año 2006 a iniciativa del IFSul y del CETP-UTU en el conurbano fronterizo de la ciudad de Rivera y Santana do



Livramento. En este documento también se califica a este proyecto como “pionero en América Latina”, ya que permite a los estudiantes brasileños y uruguayos “mucho más que compartir una clase [...]; les garantiza el derecho de [...] recibir un certificado binacional, o sea, con validez en ambos países” (IFSul-CETP, 2011, p. 2).

Los primeros “cursos piloto” para el Proyecto de Escuelas Binacionales fueron dos Tecnicaturas: Informática para Internet (en Brasil) y Control Ambiental (en Uruguay); ambas ya tienen egresados. Más adelante se abrieron nuevas carreras binacionales, entre ellas la Tecnicatura en Logística. En 2017 se han festejado los 10 años de los Cursos Binacionales con varios eventos y ya cuentan con dos publicaciones. Para 2018 se proyecta, en convenio con la recientemente creada Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEU), una Licenciatura (Bacharelado) en Logística y otra en Mecatrónica, pero están encontrando obstáculos que deberán subsanarse. Resulta interesante constatar que los Cursos Binacionales se implementaron a sabiendas de que se encontrarían dificultades muy estudiadas; aun así se avanzó con un fuerte impulso de algunos actores nacionales de ambos países –principalmente de actores locales con protagonismo en territorio– respondiendo a la iniciativa de una política macro del Ministerio de Educación de Brasil para el desarrollo de la Enseñanza Técnica Federal en territorios de frontera. El relato de esta experiencia de Cursos Binacionales se encuentra publicado por sus propios protagonistas en un eBook compilado por Pereira Dinis y Moura De Mello (2015); allí Asconavieta Da Silva y Souza Lima presentan la conurbación binacional (Rivera/Uruguay-Santana do Livramento/RS/Brasil), los autores realizan una presentación geopolítica de la experiencia destacando que la ciudad “Rivera-Santana do Livramento” equidista, en unos 600 kilómetros, de tres centros económicos del sur del continente –Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires–, hacia donde tradicionalmente migraban los jóvenes que tenían oportunidades de acceder a los estudios universitarios en estos grandes centros urbanos. Se revela que esta zona fronteriza es un centro estratégico de esta región del MERCOSUR, muy apropiada para pilotear experiencias de integración regional. Se han encontrado leyes promulgadas por los respectivos parlamentos (de Uruguay, en Montevideo, y de Brasil, en Brasilia) donde se declaran a ambas como “ciudad símbolo de la integración del MERCOSUR”; sin embargo, este dato no es de público conocimiento, o por lo menos no ha tenido mucha repercusión en ningún ámbito del gobierno uruguayo en comparación con las repercusiones y anuncios en la prensa desde el gobierno brasileño.

A MODO DE CONCLUSIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

Si bien, se han hallado varios documentos de acuerdos bilaterales -entre los cuales se encuentra el “Acuerdo sobre Localidades fronterizas vinculadas de Argentina, Brasil y Uruguay”, las experiencias en territorio han resultado muy diferentes entre sí en cuanto a los niveles de convergencia en materia de Educación Superior. La primera etapa del estudio entrega un mapeo de casos, descripción de datos abiertos y la constatación de dificultades para seguir adelante con el estudio comparado debido -más que nada- a las asimetrías de los casos. Por estas razones se han realizado ajustes metodológicos para entregar finalmente: un estudio de casos múltiples de políticas de democratización de la Educación Superior en ciudades de frontera; y se ha comenzado un estudio comparado de las narrativas de los actores involucrados en estas políticas.

En este momento se está realizando entrevistas a los informantes clave de las políticas de frontera de la Universidad Federal do Pampa (Unipampa) con campus en Jaguarão (vinculada a Río Branco/Uruguay); Santana do Livramento(vinculada a Rivera/ Uruguay); Uruguaina (vinculada a Paso de los Libres/Argentina); Itaquí (vinculada a Alvear/Argentina) y São Borja(vinculada a Santo Tomé/ Argentina) para indagar los efectos de los establecimientos institucionales en las trayectorias educativas de estos alumnos de nuevo ingreso, así como estudiar las trayectorias de grupos de individuos con identidad fronteriza. Con este conjunto de estudios se espera obtener insumos para la conceptualización de “binacionalidad” como concepto nuevo que difiere de lo internacional o incluso de lo transnacional en el ámbito del Derecho, la Administración Pública, la Política y las Relaciones Internacionales.

No llama, para nada, la atención el hecho de que los mayores avances en convergencias se encontraran justamente en Brasil, ya que es el país del bloque del MERCOSUR que ha ejercido el liderazgo en las últimas décadas. Resulta congruente, pues, que sea Brasil el país que haya colocado con especial atención los temas de frontera en su agenda política. Las experiencias de cooperación transfronterizas entre Brasil y Uruguay son anteriores a la conformación de bloques, se pudo constatar en este estudio que la cooperación binacional va más allá de la institucionalización del MERCOSUR; de todos modos se vieron fortalecidas con la aprobación en 2002 de la *Nueva Agenda de Cooperación y desarrollo transfronterizo*; en las entrevistas realizadas se destaca que el mayor grado de avance en esta política se ha dado en la frontera Brasil/Uruguay y se visualiza una recurrencia referida a la participación creciente de actores locales en las negociaciones transfronterizas. Desde la percepción de los entrevistados también hay coincidencias en cuanto a que todo esto se debe a los nuevos espacios de participación creados a partir de 2002; en estos espacios participan Alcaldes, Prefeitos e Intendentes de frontera -junto a otros actores locales- para discutir y llevar propuestas a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Educación que a su vez participan de la RAN. En casi todas las entrevistas aparece la percepción de que a partir de 2004 se

posibilitó la participación local en las políticas fronterizas desde la creación de reuniones de Comités de frontera previas a las reuniones de la RAN.

Actualmente se sienten nuevos desafíos; algunos entrevistados locales y nacionales de Uruguay y de Brasil visualizan nuevos problemas; en este momento están preocupados con el reconocimiento de esta titulación para ejercer la profesión en territorio brasileño. La amenaza surge por parte de los colegios profesionales de Brasil, ya que la habilitación para ejercer la profesión va a un ritmo muy lento, lo que evidencia un nuevo problema de estudio: la convivencia de las políticas públicas acordadas bilateralmente (avaladas por los acuerdos multilaterales) con los intereses privados de las corporaciones. Es interesante constatar que estas dificultades para el ejercicio de la profesión en otros países ya habían sido señaladas en la década de los 90 -por los expertos en estudios comparados en ES en América Latina- cuando planteaban que existían en la región situaciones y mecanismos diferentes con respecto a las habilitaciones para el ejercicio profesional con el funcionamiento de consejos profesionales que tienen diversa estructuración en Argentina y en Brasil y la no existencia de los mismos en Paraguay y en Uruguay.

En las fronteras en general -y particularmente en las fronteras conurbadas- históricamente han primado políticas públicas nacionales homogeneizantes que colocan a estas comunidades en una difícil situación que obstaculiza los potenciales avances sociales por trabas burocráticas de un aún vigente y exacerbado nacionalismo. Mostrar los avances en la construcción de políticas de educación pública para regiones de fronteras contribuye a motivar cambios en las actitudes y toma de decisiones de los gobiernos con relación a las oportunidades de los ciudadanos en contextos transnacionales.

En los casos estudiados, las políticas fronterizas -para la democratización de acceso a la Educación Superior- coinciden con lo que dimos en llamar “nuevos formatos de convergencia”. Históricamente, en las ciudades de fronteras vinculadas -en las que se encuentran presentes/ausentes dos Estados en una misma ciudad- las políticas educativas nacionales y nacionalistas impedían pensar en la internacionalización como una alternativa; con ello los habitantes de frontera se conformaron en un sector de la población tradicionalmente invisibilizada y excluida por los Estados nacionales en la medida que las políticas públicas homogéneas para toda la población de un país, reproducían constantemente el *statu quo*.

En esta situación, las acciones tendientes a democratizar la E.S. son también acciones de internacionalización que deben darse de forma diferenciada de las ya estudiadas movilidades estudiantiles y docentes -pensadas desde las autoridades universitarias que se encontraban radicadas en las capitales de los países- o desde los proyectos de los organismos multilaterales conformados por países con fuertes lógicas nacionales. Sin no se hubiera dado un cambio de paradigma, hubiera resultado imposible comprender la realidad de los habitantes de frontera.

Hasta este siglo no se habían visibilizado oportunidades de democratizar el acceso a la educación terciaria en regiones alejadas de las capitales de cada uno de los países, entre otras razones por la preocupación por mantener la calidad de la oferta educativa de este nivel y la escasez de recursos humanos dispuestos a trasladarse del centro a la periferia. Ya en el siglo actual, encontramos movimientos innovadores y actores locales que logran planificar cursos terciarios con docentes y estudiantes de ambas nacionalidades; ver más allá de las fronteras posibilitó la apertura de acceso a la Educación Superior para “estudiantes fronterizos” radicados en ciudades binacionales.

Sin lugar a dudas, se reconocen los esfuerzos de organismos multilaterales de las últimas décadas del siglo pasado por avanzar en reconocimiento de títulos, doble certificaciones, movilidad de docentes y estudiantes, etc.; pero la realidad del “estudiante fronterizo” requiere políticas específicas que complementen las políticas *top down* con el modo *bottom-up* desde donde puedan surgir experiencias no convencionales de internacionalización como convenios entre universidades y carreras binacionales pero respaldadas por acuerdos bilaterales que posibilitan el otorgamiento de becas -por ejemplo- a “estudiantes fronterizos” para cursar carreras en el otro país sin necesidad de hacer trámites de migración.

Hay que reconocer, también, las iniciativas de las universidades y la voluntad de integración que tienen los actores locales en ciudades de frontera; aun así, se sabe muy bien que estas iniciativas de convergencia pudieron hacerse posibles gracias a la pre-existencia de los acuerdos bilaterales. Es el caso de Unipampa/RS/Brasil -que fue creada con el mandato fundacional de atender a la frontera de la región de la Campinha en el Sur de Río Grande do Sul; esta universidad ofrece cupos para argentinos y uruguayos en ciudades vinculadas. Acciones como ésta, se pueden detectar en otras universidades brasileñas que se crean a partir de 2005, lo que demuestra la especial atención que pone Brasil a las fronteras de todos sus Estados con sus países limítrofes. Sin embargo se evidencian estrategias y compromisos diferentes entre las iniciativas locales de cada frontera.

Del análisis comparativo de las narrativas, se está revelando una gran diferencia entre los significados que le dan los actores nacionales -de cada país- y los actores “locales/fronterizos” involucrados y comprometidos con esta experiencia. Parecería que se vienen manteniendo dos niveles paralelos de negociación y diálogo en estas políticas, por un lado las autoridades nacionales de las instituciones en convenio y -por otro- los actores de los campus o sedes locales.

A modo de conclusión en esta etapa del estudio, estaríamos en condiciones de afirmar que en aquellos lugares donde los actores locales han sido proactivos, se constatan mayores niveles de convergencia; el caso paradigmático ha sido la implementación y afianzamiento de los Cursos Técnicos Binacionales que se abrieron en los Institutos Federales de todas las fronteras de Brasil; sin embargo, el proyecto ha sido más fructífero en la frontera con Uruguay (Convenio UTU/ IFSul), por lo que cabe una indagación más profunda para la

comprensión de este fenómeno y colocar en discusión las ausencia de marcos regulatorios comunes a los países involucrados en tanto obstáculo u oportunidad según las actitudes de los actores locales frente a estas ausencias.

Parecería existir una tensión entre los límites de la autonomía y la descentralización universitaria, las políticas diferenciadas para los campus de fronteras no siempre son comprendidas por los demás actores institucionales de cada universidad. Por otro lado las sedes universitarias fronterizas mantienen relaciones -en mayor o menor grado en cada caso- con las demás instituciones locales, habría que estudiar los niveles de aceptación y reconocimiento público de las titulaciones transnacionales y sus consecuencias reales en los procesos de democratización e internacionalización de la Educación Superior.

REFERENCIAS

ASCONAVIETA DA SILVA, Paulo Henrique; SOUZA LIMA, Alexandre. O contexto dos Cursos Binacionais na Fronteira Sant'Ana do Livramento-BR/Rivera-UY/ El contexto de los Cursos Binacionales en la Frontera Sant'Ana do Livramento-BR/Rivera-UY. En: PEREIRA DINIS, Miguel Angelo; MOURA DE MELLO, Luciano. **Cursos binacionais: relatos de uma experiência**. Santana do Livramento: Ed. Cia do eBook, 2015. p.9-21. ISBN: 978-85-68227-51-0. Disponible en:

<https://www.researchgate.net/profile/Luciano_Moura3/publication/283644603_Cursos_binacionais_relatos_de_uma_experiencia_inovadora/links/56424dba08aeacfd89381fac/Cursos-binacionais-relatos-de-uma-experiencia-inovadora.pdf>. Acceso en: 19 feb. 2018.

BARRIOS, Graciela.; BEHARES, Luis. (Comp.) **Políticas e identidades lingüísticas en el Cono Sur**. Montevideo: Universidad de la República; AUGM, 2006.

BOLIVAR, Antonio. "¿De nobis ipsis silemus?": Epistemología de la investigación biográfico-narrativa en educación. **Revista Electrónica de Investigación Educativa**, Ensenada, Baja California, v. 4, n. 1, p. 01-26, 2002. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412002000100003> Acceso en: 19 feb. 2018.

BOLÍVAR, Antonio. **La investigación biográfico-narrativa en educación: enfoque y metodología**. Madrid: La Muralla, 2001.

BOLÍVAR, Antonio; DOMINGO, Jesús. La investigación biográfica y narrativa en Iberoamérica: Campos de desarrollo y estado actual. **Forum: Qualitative Social Research**, [S.l.], v. 7, n. 4, Art. 12. Sept. 2006. ISSN 1438-5627. doi:http://dx.doi.org/10.17169/fqs-7.4.161. Disponible en <<http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/4-06/06-4-12-s.htm/>>. Acceso en: 18 feb. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação; URUGUAY. IFSul-CETP. **Integração: uma realidade Educação Técnica na fronteira / Integración: una Realidad Educación Técnica en la frontera.** Brasília: MEC; Montivideo: CETP, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **La distinción.** Madrid: Taurus, 1988.

CLEMENTE, Isabel.; MALLMANN, Izabel. El Mercosur y la integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay. En: MAZZEI, E. (Comp.). **Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones.** Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República, 2016.

DACHARY, Alfredo César; ARNAIZ, José María. Región fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades. **Revista Electrónica DRd: Desenvolvimento Regional em debate,** Canoinhas, Ano 2, n. 1, jul. 2012. ISSN: 2237-9029. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443927.pdf> Acceso en: 19 feb. 2018.

DIDOU AUPETIT, Sylvie; FAZIO, Marisa Carina. **Titulaciones dobles y carreras compartidas: un estado del arte exploratorio en Argentina, Colombia y Ecuador.** Caracas: IESALC, 2014.

DRI, Eugenia. **La cooperación transfronteriza de las ciudades gemelas de la frontera argentino-brasilera:** análisis de la participación de las ciudades en los Comités de Frontera del Protocolo 23. Buenos Aires: FLACSO, 2012. 127 p. Disponible en: <http://flacso.org.ar/formacion-academica/relaciones-y-negociaciones-internacionales-2/tesis/>. Acceso en: 10 abr. 2018.

ELIZAINCÍN, Adolfo; BEHARES Luis; BARRIOS, Graciela. **Nos falemo brasileiro:** dialectos portugueses en el Uruguay. Montevideo: Amesur, 1987.

EZCURRA, Ana María. Los estudiantes de nuevo ingreso: democratización y responsabilidad de las instituciones universitarias. **Cadernos de Pedagogía Universitaria,** San Pablo, n. 2. p. 7-49, 2007.

EZCURRA, Ana María. **Igualdad en Educación Superior:** un desafío mundial. Buenos Aires: IEC-CONADU, 2011.

FERNÁNDEZ, Tabaré; MARQUES, Agustina; RÍOS, Ángela. El lenguaje como factor de desigualdad en los aprendizajes en PISA 2009: el caso de la frontera noreste de Uruguay con Brasil. **Civitas** Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 119-135, 2016.

FERNÁNDEZ, Tabaré. Una aproximación a las relaciones entre clase social y habitus: las disposiciones académicas de los alumnos iberoamericanos evaluados por PISA 2003. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE),** México, v. 4, n.1, 2006. ISSN: 1696-4713. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/reice.> Acceso en: 19 feb. 2018.

FERNÁNDEZ, Tabaré. (Coord.). **La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay**: conceptos, estudios, políticas. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, 2010.

FERNÁNDEZ, Tabaré; RÍOS, Ángela. **Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional “Frontera-Nordeste” de Uruguay**. Montevideo: Departamento de Sociología, Universidad de la República, 2013.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto; CÓPPOLA, Natalia. Desafíos para la construcción del espacio latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas supranacionales. **Journal of Supranational Policies of Education**, Madrid, n. 1, p. 67-82, 2013. ISSN-e: 2340-6720. DOI: 10.15366/jospoe. Disponible en: <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5620>> Acceso en: 19 feb. 2018.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto; COSTA DE PAULA, María de Fátima. (Comp.) **Reformas e democratização da Educação Superior no Brasil e na América Latina**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2011.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Hacia una necesaria convergencia de la educación superior en América Latina: posibilidades y límites para su articulación con los Espacios Europeo e Iberoamericano. En: CONGRESO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN, METAS 2021, 2010, Buenos Aires. [**Metas educativas**]. Buenos Aires: OEI, 2010.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Hacia la convergencia de los sistemas de Educación Superior en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, n. 35, 2004. ISSN 1022-6508. Disponible en: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie35a02.htm>>. Acceso en: 9 feb. 2018.

LÓPEZ, Luis. **Brasil-Uruguay**: cronograma de actividades de los proyecto 2007-2010. Disponible en: < http://www.utu.edu.uy/Normativa%20Vigente/Proyecto_Brasil_Uruguay_2007_2010.pdf>. Acceso en: 2 jun.2014.

MAGRI, Altair Jéssica et al. Entre lo local y lo regional: ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay. En: MAZZEI, E. (Comp.). **Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones**. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República, 2016.

MAZZEI, Enrique. **Rivera (Uruguay)-Sant’Ana (Brasil)**: identidad, territorio e integración fronteriza. Montevideo: Universidad de la República, 2002.

MAZZEI, Enrique. **Fronteras que nos unen y límites que nos separan**. Montevideo: Universidad de la República, 2013.

MAZZEI, Enrique. (Comp.). **Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones**. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República, 2016.

PEREIRA DINIS, Miguela; MOURA DE MELLO, Luciano (Org.). **Cursos binacionais: relatos de uma experiência**. Santana do Livramento: Cia do eBook, 2015.

PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. Condições fronteiriças Amazônia-Patagônia: reflexões para a linde sul-americana a partir do Estado do Amapá (Brasil) e Santa Cruz (Argentina). En: CAVLAK, Iuri; REBELO PORTO, Jadson Luís; NORONHA, Andrius Estevam. (Org.). **Faces da fronteira: desafios e perspectivas de regiões lindeiras**. Macapá: EDUNIFAP, 2017. v.2, p.10-45.

RICOER, Paul. **Historia y narratividad**. Barcelona: Paidós, 1996.

RÍOS, Ángela. **Eventos de riesgo en la trayectoria académica de los jóvenes durante la Educación Media Superior**. 2012. 476 p. Monografía final de grado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2012.

SÉRGIO, Sandra. **Panorama da Educação na Fronteira**. Brasília: MEC, 2015. (Informe MEC).

SCHRIEWER, Jürgen. **Formación del discurso en la educación comparada**. Barcelona: Pomares, 2002.

URUGUAY. IFSUL-CETP. **Acta de Entendimiento entre el Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense y el Consejo de Educación Técnico-Profesional**. Montevideo, Sept. 2011. Disponible en: <http://observatorio.utu.edu.uy/portal/images/Programas/Vigentes/Eduacion_Superior_Tecnica/EXP_PLANES_CTT/para_binacionales/ACTA_ENTENDIMIENTO_12_10_11.pdf> Acceso en: 19 feb. 2018.

VIERA-DUARTE, Patricia. **Sonancias y resonancias de un cambio educativo: la relación entre cultura institucional y reforma de la educación**. 2005. 337p. Tesis (Maestría) - Universidad ORT, Montevideo, 2005.

VIERA-DUARTE, Patricia. **Culturas institucionales locales y políticas educativas nacionales: estudio hermenéutico-fenomenológico en un caso - análisis y meta-análisis**. 2013. 401p. Tesis (Doctorado en Educación) - Universidad de la Empresa (UDE), Programa de Formación Avanzada en Educación, Montevideo, 2013.

VIERA -DUARTE, Patricia. Políticas de frontera en el área de la Educación Técnica y acceso a la Educación Superior. En: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, 13., 2014, Montevideo. [**Anales del...**]. Montevideo: Universidad de la República, 2014. Disponible en <<http://cienciassociales.edu.uy/investigacion/jornadas-de-investigacion/xiii-jornadas-de-investigacion/>> Acceso en: 19 feb. 2018.

VIERA-DUARTE, Patricia; OLIVERA, Ricardo. Internacionalización de la Educación. Una experiencia educativa en zona de frontera: Oportunidades y desafíos. En: PEREIRA DINIS, M.; MOURA DE MELLO, L. (Org.). **Cursos binacionais: relatos de una experiencia**. Santana do Livramento: Cia do eBook, 2015. p. 87-95.

VIERA- DUARTE, Patricia. Estudios comparados e internacionales en Educación. En: ACEVEDO, Fernando; NOSSAR, Karina; VIERA-DUARTE, Patricia. **Miradas sobre educación y cambio**. Santana do Livramento: Cia do eBook, 2016. p. 157-159.

VIERA-DUARTE, Patricia. Nuevas perspectivas en los estudios comparados: Educación, internacionalización y estudios de frontera. En: CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN, 6., 2017, Buenos Aires. [**Anales del...**]. Buenos Aires: [s.n.], 2017. (Inclusión, calidad y equidad en la educación. pasado, presente y futuro en perspectiva comparada). Disponible en: <<http://www.saece.com.ar/docs/congreso6/trab111.pdf>>. Acceso en: 19 feb. 2018.

¹ Sobre la autora

Patricia Viera-Duarte

E-mail: pviera99@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1134-7216>

Universidad de la República – Uruguay

Doctora en Educación pela Universidad de la Empresa [UDE].