

Fagaburu, Debora

La CSS al Desarrollo Transfronterizo: el caso del Programa Escuelas Bilingües de Frontera

Oasis, núm. 31, 2020, -Junio, pp. 101-121

Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/16577558.n31.07

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53163721007>

# La css al Desarrollo Transfronterizo: el caso del Programa Escuelas Bilingües de Frontera

**Debora Fagaburu\***

## RESUMEN

Este artículo propone un marco analítico/metodológico para orientar el estudio de la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (cssd) en zonas de frontera y su vinculación con la modalidad descentralizada. Particularmente en América Latina, la cssd se caracteriza por ser técnica e intergubernamental, la cual busca generar y fortalecer las capacidades nacionales. Su fin último es apoyar el proceso de desarrollo socio-económico, pero este “camino” puede verse obstaculizado ante la inexistencia de una participación activa de las unidades

sub-nacionales de gobierno y de otros actores locales, como la sociedad civil del territorio. A partir del Programa Escuelas Bilingües de Frontera, implementado inicialmente por Argentina y Brasil, se demuestra que una experiencia de cssd transfronteriza también puede ser descentralizada, se puede ampliar al ámbito multilateral y arrojar beneficios compartidos sostenibles, con un rol protagónico de los actores locales.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur al Desarrollo Transfronteriza, Cooperación Sur-Sur al Desarrollo Descentralizada, actores locales, escuelas bilingües.

---

\* Becaria doctoral en desarrollo económico Conicet - DEyA (UNQ). Maestranda en cooperación internacional en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam). Especialista en cooperación internacional. Investigadora en el Departamento de Economía y Administración en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), (Argentina). [debora.fagaburu@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0001-8418-9426>].

Recibido: 7 de junio de 2019 / Modificado: 1 de julio de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Fagaburu, D. (2020). La css al desarrollo transfronterizo: el caso del Programa Escuelas Bilingües de Frontera. *OASIS*, 31, pp. 101-121

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.07>

## ssc to Cross-Border Development: the case of “Programa Escuelas Bilingües de Frontera”

### ABSTRACT

This article proposes an analytical/methodological framework to guide the study of South-South Cooperation for Development (CSSD) in border areas and its link with the decentralized modality. Particularly in Latin America, CSSD is characterized by being technical and inter-governmental, which seeks to generate and strengthen national capacities. Its ultimate goal is to support the socio-economic development process, but this "path" may be hindered by the inexistence of the active participation of sub-national government units and other local actors, such as the territory's civil society. From the "Programa Escuelas Bilingües de Frontera", initially implemented by Argentina and Brazil, it is demonstrated that a cross-border CSSD experience can also be decentralized, can be extended to the multilateral level and yield sustainable shared benefits, with a leading role for local actors.

**Key words:** South-South Cooperation to Cross-Border Development, South-South Cooperation to Decentralized Development, Local Actors, Bilingual Schools.

### 1. INTRODUCCIÓN

¿De qué manera el Programa “Escuelas Bilingües de Frontera” (PEBF) se puede identificar con la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo en su forma transfronteriza y descentralizada?

Esta fue la inquietud que motivó la presente investigación. El análisis se realiza a partir de la disciplina de las relaciones internacionales, siguiendo una perspectiva interaccionista-normativa, la cual entiende la cooperación internacional como parte de la política exterior de los Estados y como un proceso de coordinación de políticas entre los mismos, pero sin dejar de reconocer la existencia de otros actores en la arena internacional. Ante ello, el paradigma liberal presenta beneficios para entender la cooperación transfronteriza y la descentralizada, en las cuales además del Estado-nación suelen participar diferentes niveles de gobierno como también actores no estatales, como la sociedad civil.

Keohane (1993, p. 29) sostiene que la cooperación “no es automática, sino que exige planificación y negociación”. Su proceso de construcción depende de diversos factores, tales como los cambios en el comportamiento o en las expectativas e intereses de los Estados y, en general, de las instituciones, las cuales garantizan el cumplimiento de lo pactado. De este modo, los procesos de cooperación contribuyen a mantener tanto el equilibrio de poder entre los Estados como a generar relaciones de confianza entre democracias, abonando al bienestar, la paz y la justicia internacional (Keohane, 1984, 1993; Keohane y Nye, 1977).

A partir de la lectura liberal de la cooperación internacional, se puede estudiar la modalidad transfronteriza entendiendo a las zonas o regiones fronterizas como espacios geográficos que se caracterizan por su aislamiento de los centros nacionales de sus respectivos Estados-nación. En un contexto democrático, esta situación se presenta a los actores locales

como una oportunidad de cooperar con sus zonas limítrofes con base en las relaciones de confianza que se construyen naturalmente, dado el intercambio cotidiano entre ellos (Steiman y Machado, 2012; Carneiro Filho, 2013; Oddone, 2014). En las zonas de frontera, como espacios interestatales e instancias de convivencia e interacciones sociales, se condensan las relaciones entre la población local y los gobiernos nacionales y también sub-nacionales (regionales y/o locales), al mismo tiempo que se enfatizan las desigualdades sociales y económicas entre las poblaciones fronterizas y al interior de las mismas (Rhi-Sausi y Oddone, 2011; Hourcade y Oddone, 2012; Desiderá Neto y Penha, 2017). El sector educativo es uno de los principales ámbitos donde se pueden visualizar dichas desigualdades y asimetrías, al igual que en otras áreas de la “baja política”.

A pesar de la utilidad de la mencionada perspectiva, existen ciertas limitaciones de este marco conceptual para estudiar la Cooperación Sur-Sur (css) más allá de la modalidad que implique. Ello debido a que sus principales autores basaron sus teorizaciones sobre el contexto de la guerra fría, con base en el accionar de Estados de países industrializados. Como consecuencia, sus planteamientos comprenden escasamente las motivaciones que mueven a los países en desarrollo a “hacer” cooperación. Estas limitaciones además se vinculan a la idea de un régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), la cual excluye las interacciones entre los actores que se dan en niveles que trascienden “lo nacional”, como a nivel del territorio (Malacalza, 2019). El mismo Keohane (1984) destacó las ambigüedades del concepto de régimen, ya que desde esta

perspectiva se dejan de analizar las relaciones desarrolladas en el proceso de coordinación de políticas a nivel territorial y las interacciones entre actores estatales y no estatales, como las empresas privadas, la sociedad civil, los municipios, entre otros.

Como una herramienta de la política exterior, la css busca resolver problemas comunes de desarrollo sin ejercer condicionalidades, a través del consenso y los mecanismos horizontales de coordinación de políticas. La css representa intereses multidimensionales, dadas las necesidades de los Estados del Sur Global y las motivaciones particulares de los diversos actores; estos intereses son de índole comercial, financiera, técnica y también se encuentran vinculados a la búsqueda de inversiones, entre otros aspectos (Lengyel y Malacalza, 2010; Ayllón, 2013). Algunos autores sostienen que este contexto podría conducir a que la css reproduzca relaciones asimétricas creando “Nortes” dentro del Sur, en relación con la heterogeneidad entre los países en desarrollo y con la posible existencia de “contracorrientes” a favor de los más ricos (Lechini, 2009, 2012; Sanahuja, 2013; Sogge, 2015).

Dentro de este universo, existe una dispersión conceptual de los estudios sobre la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (cssd), sin embargo, son muchos los autores que la refieren principalmente a la cooperación técnica (Cepal, 2016; Cornejo y Navarro, 2010; Hirst, 2010). Esta se puede entender como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, recursos y *know how* tecnológico” (Unidad de css del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo; citado en Ayllón, 2013, p. 45).

Asimismo, la CSSD transfronteriza y la CSSD descentralizada son concebidas con significados diferentes en algunos trabajos, mientras que otros las consideran sinónimos. El marco analítico de la CID ayuda a entender, estas modalidades. Desde la reflexión teórica y desde la perspectiva del Sur, se puede analizar la cooperación transfronteriza concibiendo las zonas de fronteras como áreas estratégicas para la cooperación e integración regional, donde los gobiernos sub-nacionales y otros actores no estatales adquirieron un papel principal en los últimos diez años (Milani, 2015; Ojeda, 2019; Cruz, 2019).

La CSSD transfronteriza se puede entender como “una colaboración entre autoridades sub-nacionales más allá de los límites fronterizos nacionales”, permitiendo “la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera”, con el objetivo de “que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrolle con la misma naturalidad que si la frontera no existiese” (Rhi-Sausi y Oddone, 2010, p. 37). Además, suele tener carácter técnico y bilateral, direccionada a temáticas de la “baja y media política”, con un fuerte componente cultural y político-ideológico y ejecutadas en un escaso marco normativo y legal (Oddone, 2014; Segib, 2016; Clacso, 2017).

Entonces, la CSSD transfronteriza también puede ser descentralizada cuando, por un lado, responde a acuerdos intergubernamentales de alto nivel direccionados a zonas de frontera con la materialización de algún marco institucional (“cooperaciones bilaterales reforzadas”). Y, por

otro lado, su operatividad técnica, es decir, la dinámica cooperativa, se encuentra a cargo de unidades sub-nacionales u otros actores locales, los cuales articulan la participación de los diversos actores no estatales y de la sociedad civil (Hourcade y Oddone, 2012; Oddone, 2014; Cruz, 2019). En este sentido, se entiende a la cooperación descentralizada como “aquella cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran como sujeto, directa o indirectamente, a entes locales o sub-nacionales descentralizados” (Díaz, 2014, p. 34).

A los fines de contribuir a una reflexión auténtica desde la academia latinoamericana, este trabajo estudia el proceso de coordinación de políticas educativas abordado entre los socios pioneros del PEBF (Argentina y Brasil) durante el período 2004-2015, en las etapas de identificación, formulación, negociación e implementación, y resultados parciales obtenidos durante el período considerado. El trabajo se estructura de la siguiente manera. El primer apartado constituye la presente introducción; el segundo muestra la matriz metodológica construida a partir del estudio de caso, la cual se encuentra en constante revisión. El tercer apartado describe al PEBF según los criterios e indicadores seleccionados; y el último plantea las reflexiones finales.

## **2. UNA MATRIZ METODOLÓGICA EN CONSTRUCCIÓN**

Para abordar este estudio se diseñó una matriz metodológica tomando como referentes las entrevistas realizadas (detalladas en la Tabla 1) y los criterios establecidos por los informes del Programa para el Fortalecimiento de la

**Tabla 1**  
**Entrevistas realizadas**

Identificación	Vínculo al PEBF	Referencia	Modo	Fecha
A	Coordinadora del Sector Educativo del MERCOSUR	Funcionaria del Min. de Educación (ARG)	Presencial	Septiembre 2015
B	Miembro de delegación nacional en reuniones técnicas bilaterales	Funcionario del Min. de Educación (BR)	Formulario virtual	Marzo 2019
C	Entrevista de índole conceptual	Doctor en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco), miembro de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL*-Naciones Unidas	Video-llamada	Abril 2019
D	Entrevista de índole conceptual	Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid), docente e investigadora asociada al IUDC-UCM**	Video-llamada	Abril 2019
E	Referente técnica	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes (ARG)	Video-llamada	Abril 2019
F	Asesora técnica y pedagógica	Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (IPOL/BR)	Video-llamada	Mayo 2019
G	Asesora técnica	Funcionaria del Min. de Educación (ARG)	Presencial	Mayo 2019

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe

\*\* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid

Fuente: Elaboración propia.

Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (Segib, 2010, 2016, 2017), en combinación con algunos indicadores que utiliza el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

La selección de los criterios para analizar el caso de estudio tuvo en cuenta los principios distintivos de la CSSD: horizontalidad, equidad, reciprocidad y responsabilidad compar-

tida. Asimismo, el análisis también incorporó la dimensión temporal y la económica, las cuales son destacadas por los Informes Segib (2016, 2017). Para ello se tuvieron en cuenta las fechas de aprobación, inicio y finalización del Programa, así como los respectivos "costes presupuestados y ejecutados para todo el ciclo de ejecución de actividad (asumidos por el socio en el rol de receptor, en el rol de oferente o

por ambos en conjunto)" (Segib, 2016, p. 83). Paralelamente, y en consonancia con el mencionado Observatorio, se sumaron indicadores que permiten interpretar casos de cooperación descentralizada, estos son: los antecedentes, el enfoque de contenido, el tipo de participación de los actores y sus roles, entre otros.

Así, la matriz metodológica utilizada combinó criterios que hicieron posible detectar las características de una experiencia de CSSD transfronteriza y descentralizada. La misma había sido construida al inicio de esta investigación, pero luego fue modificada a partir de las exigencias del caso de estudio. Esta adopción metodológica a partir de la evidencia empírica permitió integrar normas y principios de la CSSD e imbricarlos con aspectos propios de estas modalidades; sus beneficios radican en la flexibilidad y el carácter multidimensional que ha adquirido.

El esquema metodológico fue dividido en tres cortes. El primero refiere a los antecedentes, el inicio y la etapa de identificación de un proyecto o programa de CSSD transfronteriza. Aquí se vincula la naturaleza de la demanda con la forma que adquiere la iniciativa en cuestión, y su dimensión temporal. El segundo aborda las etapas de formulación, negociación e implementación. Se hace alusión a la dimensión vertical y también horizontal del proceso de coordinación de políticas. Asimismo, a partir de los conceptos de responsabilidad compartida y consenso, se seleccionaron los siguientes criterios a estudiar: conectividad física (infraestructura del territorio y movilidad geográfica), carácter de la cooperación, naturaleza de la gestión, adaptabilidad y enfoque del contenido, transparencia e innovación (alude a

medios o metodologías novedosas en la implementación). Por último, el tercer corte de esta matriz metodológica describe los resultados del proyecto o programa de CSSD transfronteriza. Para ello se tuvieron en cuenta las capacidades instaladas en el territorio y los beneficios compartidos a partir de la ejecución del caso en cuestión, como también los indicadores de sostenibilidad y replicabilidad.

Además de las entrevistas realizadas, se utilizaron fuentes documentales primarias y secundarias para recolectar información, tales como los Planes Estratégicos del SEM 2006-2010 y 2011-2015, las Actas y/o Decisiones de diversos órganos del SEM, los documentos oficiales del PEBF, informes técnicos, artículos académicos especializados en la temática, entre otras.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1 Antecedentes e inicio del Programa

##### **Escuelas Bilingües de Frontera (PEBF): la lengua como motor de la cooperación regional en las zonas de frontera**

Las experiencias en las zonas de frontera entre Argentina y Brasil fueron construidas con anterioridad al PEBF en clave reduccionista, nacionalista y militar [entrevista G]. Como primer antecedente bilateral, se destaca un proyecto del gobierno militar argentino de la década del 70 identificado como "Marchemos hacia las Fronteras". El mismo planteaba un trabajo conjunto entre la Gendarmería Nacional (equivalente a la Policía Federal Brasileña) y las escuelas, para una "educación de defensa"

en relación con el expansionismo de los países vecinos (Argentina-Brasil, 2007).

El contexto democrático sostenido hace más de veinte años en ambos países generó un cambio de perspectiva en la concepción de las zonas de frontera, con lo cual se comenzaron a concebir como espacios estratégicos de cooperación. Dejar de pensar estos territorios como zonas de conflicto también fue resultado de la afinidad política e ideológica entre los gobiernos de turno de los países socios. Un antecedente del PEBF más cercano es la firma bilateral de la Declaración Conjunta de Brasilia “Para el fortalecimiento de la Integración Regional” (2003). A partir de este Documento, la educación se reafirmó como espacio cultural para garantizar la integración fronteriza a través del fortalecimiento de una conciencia ciudadana favorable a la cooperación.

A partir de los años 2000, la enseñanza del español en Brasil y del portugués en Argentina en las zonas de frontera adquiere relevancia estratégica en la agenda educativa regional. En mayo de 2004 se produjo la primera experiencia del “Proyecto Piloto de Educación Bilingüe. Escuelas de Frontera Bilingües Portugués-Español”. Esto fue resultado del trabajo del equipo técnico argentino, el cual de forma proactiva había elaborado un primer borrador del Proyecto e investigaciones sobre “la adquisición y la didáctica de las segundas lenguas y el bilingüismo, como sobre temas de frontera” (Argentina-Brasil, 2007, p. 6).

En junio del mismo año se suscribió una Declaración Conjunta, en el marco del “Convenio de Cooperación Educativa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” (noviembre de 1997, Bra-

silia), y teniendo presente las referencias del “Memorando de Entendimiento” (junio de 2003, Buenos Aires). Según el discurso oficial, a partir de estas acciones, se pretendía construir una “ciudadanía regional bilingüe e intercultural, propugnando una cultura de paz y de cooperación intrafronteriza” (Argentina-Brasil, 2007, p. 5). Como consecuencia, el Programa “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y del español”, se presentó en la xxvi Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, Bolivia y Chile, realizada en Buenos Aires el 10 de junio de 2004.

Desde ese momento, se identificaron las escuelas de frontera interesadas en esta nueva experiencia de cssd bilateral, la cual se basaba en un aspecto específico de la educación intercultural, el bilingüismo. Luego de las visitas técnicas de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de Brasil a las zonas fronterizas, y junto a los sistemas estaduales y municipales de enseñanza de la región Sur de Brasil, se definió que las escuelas participantes serían dos de Argentina con sus pares brasileños: una en Bernardo de Irigoyen (Misiones) - Dionísio Cerqueira (sc), y la otra en Paso de los Libres (Corrientes) – Uruguaiana (rs).

El Programa se constituyó por una coordinación en cada uno de los ministerios de educación de Argentina y Brasil, y por coordinadores locales de las redes gestoras vinculados por el lado brasileño, a las secretarías municipales de Uruguaiana, Iraquí, São Borja y Foz do Iguaçu y a las secretarías de estados de la educación de Santa Catarina (Gerência

Regional de Educação de Dionísio Cerqueira) y de Paraná. Y por el lado argentino, los coordinadores se vinculaban a los ministerios provinciales de educación de Corrientes y Misiones (Argentina-Brasil, 2007). A partir del compromiso firmado con las autoridades provinciales, cada provincia identificó un responsable por el Programa, y cada escuela designó un coordinador que presenciaba los encuentros de planeamiento y se ocupaba del registro audio-visual de las aulas (Sagaz, 2013).

La implementación del PEBF desde Argentina se enmarcó en una “descentralización acompañada”, el Ministerio de Educación elaboraba un plan de acción a nivel nacional estableciendo líneas estratégicas con sus respectivos financiamientos, el cual era internalizado por cada provincia de manera autónoma, de acuerdo con las prioridades particulares de cada ministerio provincial [entrevista G].

En Brasil el PEBF sufrió de un desamparo legal e institucional ya que no fue contenido en el Plan Plurianual (PPA) del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, ni como proyecto ni como programa temático (Sagaz, 2013). Como consecuencia, su financiamiento se realizó a través de una línea específica de fondos, como una “acción de programas de formación” de la Coordinación de Formación de la

Secretaría de Educación Básica. Sin embargo, como afirma Sagaz (2013), la implementación del PEBF en Brasil adquirió cierta autonomía y favoreció una gestión indirecta al verse enmarcada por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB, 1996), la cual reconoce que la educación debe adecuarse a las particularidades locales de cada establecimiento educativo, el cual posee autonomía en la forma de organización para lograr un proceso de integración entre la comunidad y la escuela.

El PEBF fue puesto en marcha por actores locales. La primer reunión entre estos se celebró en la ciudad de São Miguel do Oeste (Santa Catarina) el 8 y 9 de diciembre de 2004, involucrando a autoridades escolares y a expertos del Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (IPOL)<sup>1</sup>, institución brasileña encargada de realizar los diagnósticos y el acompañamiento pedagógico para las escuelas-espejo en todas las fronteras, con la supervisión del Ministerio de Educación [entrevista F].

Luego se celebró el 16 y 17 de diciembre de 2004 la primera Reunión Técnica Bilateral en Buenos Aires; y los ministerios de educación constituyeron un Grupo de Trabajo para encaminar las acciones futuras del Programa. En esta reunión se conocieron los equipos de

<sup>1</sup> En 2011 el PEBF pasó a la órbita del Ministerio de Educación, en la Coordinación de Ensino Fundamental; el IPOL quedó desvinculado del Programa quedando sus tareas a cargo de las universidades federales. Además, el Programa, que había estado recibiendo recursos del Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), comenzaría a recibir financiamiento a través del Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Acta GT-EF No 02/10; Acta GT-EF No 02/11). Esta decisión política/administrativa pareció ser consecuencia del contexto político del país que estaba atravesando momentos delicados, y el cambio de orientación en las políticas educativas del Ministerio [entrevista F]. Asimismo, se había eliminado la figura de “coordinador técnico” dentro del Ministerio (Sagaz, 2013). Mientras tanto, en Argentina, estas tareas seguían concentradas en los equipos técnicos ministeriales.

ambos países y crearon una base conceptual consensuada para comenzar a implementar el PEBF en 2005, en el primer ciclo básico del sistema educativo argentino, lo que corresponde al primer segmento de la enseñanza fundamental de Brasil. El resultado de esta primer reunión de “alto nivel” fue el “Plan Operativo Diciembre 2004 – Diciembre 2005”, en el cual se establecieron las acciones con su respectivo calendario de ejecución, los responsables locales y las fuentes de financiamiento del PEBF a cargo de los respectivos ministerios. Asimismo, se acordaron las bases de la Primera Etapa del Plan de Capacitación Docente (Argentina-Brasil, 2004).

Tras definir el modo en el que se iba a implementar el Programa y con base en el primer borrador del PEBF, el equipo argentino elaboró en 2005 una resolución creando la Escuela Bilingüe Intercultural Nro. 1 en la Escuela de Frontera Jornada Completa Nro. 604 de la localidad de Bernardo de Irigoyen, en la provincia argentina de Misiones (Resolución N° 24/05 del Consejo General de Educación). La misma constituyó una unidad operacional con el colegio Theodoreto de la ciudad brasileña de Dionísio Cerqueira, las instituciones educativas se encontraban separadas apenas por doscientos metros.

La naturaleza de la demanda del Programa fue entonces intergubernamental y luego adquiere el carácter multilateral en 2006 bajo el marco institucional del Sector Educativo del Mercosur. La naturaleza del PEBF fue bilateral, de “alto nivel”. El PEBF no surge ante la necesidad y demanda de la población fronteriza, sino que nace de forma bilateral por intereses compartidos entre los mencionados países y

voluntad política de los ministros de educación de cada país de ese momento [entrevistas E; G].

La brecha temporal entre el proyecto piloto y el inicio e implementación del PEBF fue relativamente corta [entrevista E]. La dimensión temporal del PEBF indica que, en sus inicios, esta iniciativa de CSSD fue implementada respetando los plazos y actividades estipulados. Según las entrevistas realizadas, el PEBF alcanza un auge en sus actividades hacia 2008 y 2009, y luego el Programa comienza a enfrentar ciertos obstáculos, que serán desarrollados en el próximo apartado [entrevistas F; G].

### **3.2 Formulación, negociación e implementación: hacia una experiencia regional**

Según el discurso oficial, el Programa tuvo como objetivo desarrollar “un modelo de enseñanza común en las escuelas de frontera, garantizando, de esta forma, que alumnos y docentes tengan la oportunidad de educarse y comunicarse en las dos lenguas a partir del desarrollo de un programa intercultural” y, asimismo, “lograr que los alumnos egresados se transformen en ciudadanos activos para convertir la frontera en un espacio democrático de cooperación” (Argentina-Brasil, 2007, pp. 17-19). Desde la perspectiva de la CSSD transfronteriza, el PEBF se creó para “(...) permitir, organizar, fomentar la interacción entre los agentes educativos y las comunidades educativas involucradas, de manera tal de propiciar el conocimiento del otro y la superación de obstáculos al contacto y al aprendizaje. Este contacto con el otro implica necesariamen-

te el contacto con la lengua hablada por él” (Argentina-Brasil, 2007, pp. 23-24).

El PEBF brindó la posibilidad de superar la idea de frontera nacional como una barrera, como un límite territorial, y entenderla como un espacio de acceso a oportunidades sociales y económicas nacidas de la presencia y en la interacción con el otro, de la interculturalidad. Esta mirada de las zonas o regiones de frontera implica superar prejuicios y disputas originadas en el período histórico anterior, o de la afirmación del Estado Nacional como instancia única de atribución de identidad, lo cual presentaba al otro como amenaza o como negación (Argentina-Brasil, 2007). Así, el enfoque de contenido se basaba en la concepción de una cooperación solidaria. El PEBF apoyaba el intercambio de experiencias educativas e información para armonizar los sistemas educativos vigentes en contextos democráticos, a partir de lo cual se esperaba afianzar las capacidades nacionales en zonas de frontera y contribuir a la disminución de las asimetrías locales.

La construcción conjunta de este modelo de enseñanza común se basó en una serie de acuerdos y negociaciones que todas las partes de los sistemas educativos participantes realizaban dentro de un esquema consensuado, en un primer momento en las reuniones técnicas bilaterales y por los trabajos de la Comisión Curricular (cc) creada en 2006 (Argentina-Brasil, 2007). La cc buscaba formular, de forma conjunta, una propuesta metodológica para construir un diseño curricular adecuado para las escuelas-espejo (Sagaz, 2013). La cc se reunía cada seis meses, también sistematizaba las experiencias pedagógicas para la elabora-

ción de documentos conjuntos debatidos y consensuados en las reuniones bilaterales. La cc estaba integrada por las y los docentes, asesores pedagógicos escolares y jurisdiccionales, el equipo técnico argentino y el Ipol [entrevista G].

Los equipos binacionales definieron la forma de implementar el PEBF a través del sistema de ciudades gemelas internacionales, “aquellas ciudades que cuentan con una ciudad cercana y colega en el otro país, promoviendo las condiciones ideales para el intercambio intrafronterizo” (Argentina-Brasil, 2007, p. 8). En 2006, el Programa se amplió a las localidades de Puerto Iguazú de Misiones y Santo Tomé y La Cruz de Corrientes (ver tabla 2). En el mismo año se creó la Escuela Bilingüe Intercultural Nro. 2 en la Escuela “Las Leñas” de Puerto Iguazú, constituyendo una unidad con la Escuela Adele Zanotto Scalco de Foz do Iguaçu (del Estado de Paraná). Para 2007 había siete pares de ciudades gemelas, algunas de las cuales involucraban hasta tres núcleos municipales:

- Monte Caseros (Corrientes) – Barra do Quarai (rs)
- Paso de los Libres (Corrientes) – Uruguaiana (rs)
- La Cruz / Alvear (Corrientes) – Iraquí (rs)
- Santo Tomeé (Corrientes) – São Borja (rs)
- San Javier (Misiones) – Porto Xavier (rs)
- Bernardo de Irigoyen (Misiones) – Dionísio Cerqueira (sc) / Barracão (pr)
- Puerto Iguazú (Misiones) – Foz do Iguaçu (pr)

**Tabla 2**  
**Escuelas espejo argentino-brasileñas pioneras en el PEBF**

Zona fronteriza con Brasil		Escuelas-espejo pioneras	
Misiones: 2 unidades de escuelas	Bernardo de Irigoyen	Nº 1 EIB "Juan Carlos Leonetti"	Escola de Educação Básica Dr. Theodoro de Dionisio Cerqueira (Estado de Sta. Catarina)
	Puerto Iguazú	Nº 2 EIB "Las Leñas"	Escola Adèle Zanotto Scalco de Foz do Iguaçu (Estado de Paraná)
Corrientes: 5 unidades de escuelas	Paso de los Libres	Nº 667 "Vicente Eladio Verón" - J.I.N* Nº 49	Escola Municipal de Ensino Fundamental Localizada no CAIC (EMEF) (Uruguaiana)
	Santo Tomé	Nº 544 "Josefa Fernández dos Santos" Nº 484 "República De Los Estados Unidos Del Brasil"	Escola Municipal Aparício Mariense (São Borja)
	La Cruz	Nº 478 "Gobernación de Tierra del Fuego" - J.I.N Nº 46	Escola Municipal de Ensino Fundamental Vicente Solés (Itaqui)
	Alvear	Nº 123 "José Carmelo Belmont" - J.I.N Nº 35	Escola Municipal de Ensino Fundamental "Otávio Silveira" (Itaqui)

\* J.I.N: Jardín de Infantes Nivel Inicial

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas.

El análisis de la infraestructura territorial se torna relevante ya que el Programa tuvo como base los "cruces-docentes", los cuales se realizaban a partir de la disponibilidad de planteles docentes ya formados en ambos países [entrevista G]. Las zonas de frontera abarcadas fueron mixtas, es decir, con zonas secas como húmedas. Sin embargo, gran parte de la zona de frontera que abarca actualmente el PEBF es húmeda, atravesada por el río Uruguay.

Por el lado de Corrientes, Santo Tomé y Paso de los Libres son las localidades que poseen acceso por puente, mientras que las actividades transfronterizas en el resto de la zona de frontera que se incorporaron luego de 2006 al PEBF requerían el cruce en lancha o bote (La Cruz y Alvear - Iraqui). La zona de Misiones comprende una región seca (Bernardo de Irigoyen - Dionísio Cerqueira) y húmeda (Iguazú - Foz do Iguaçu). En la zona seca la

interacción entre los actores locales es por naturaleza mucho más ágil, ya que los costos en términos de tiempo y económicos para cruzar el límite fronterizo son menores en comparación a los que puede representar una región húmeda [entrevista G]. A pesar de ello, la zona húmeda misionera aportaba igualmente cierta facilidad para la implementación el Programa, ya que posee puentes que aligeraban el acceso.

En torno al cruce-docente, los equipos consensuaron tres formas para la organización de las escuelas, a través del método de la enseñanza vía proyectos de aprendizaje (EPA). Una era la Escuela de Jornada Completa (tiempo integral) con la enseñanza en lengua materna en un turno y la enseñanza de segunda lengua en otro turno (como el caso de las escuelas de Dionísio Cerqueira y Bernardo de Irigoyen). Otra era la Escuela en Contra-Turno, solo con las actividades de educación bilingüe intercultural en el turno contrario (Foz de Iguaçu y Puerto Iguaçú). Y también la Escuela de Turno Único, con proyectos realizados de forma bilingüe, con tareas específicas en cada una de las lenguas; este modelo se ha desarrollado en Uruguiana, aunque su escuela-espejo de Paso de los Libres ha funcionado en jornada completa (Argentina-Brasil, 2007; Prytz Nilsson, 2009).

A través del método EPA, el proceso de coordinación del PEBF permitía a las y los actores locales la elección de los proyectos a ser desarrollados en las escuelas, a pesar de ser un método novedoso en contextos escolares (Faria y Thomaz, 2012). Esta innovación permitía que los proyectos fueran adaptados a las características locales del alumnado involucrado, brindando a este proceso de CSSD transfronteriza cierta flexibilidad para modificar el enfoque

intercultural de acuerdo con los cambios de contexto.

La planificación conjunta de los proyectos implicaba encuentros de trabajo cada mes o cuarenta días entre pares de escuelas. Luego del levantamiento de preguntas de interés del alumnado, los proyectos curriculares eran elaborados según la organización de las escuelas y llevados al aula en forma conjunta, por maestros de grado y docentes de cruce. Al final del proyecto de aprendizaje se registraban cuáles conocimientos habían sido efectivamente trabajados e internalizados. A este procedimiento se lo denominó currículo *post-factum*, porque se concentró en las acciones y aprendizajes efectivamente realizados por las y los alumnos, en consonancia con lo establecido curricularmente por cada país y con las disposiciones curriculares comunes desarrolladas por la CC del PEBF [entrevista F].

En el marco de esta negociación se manifestaban las diferentes posturas de enseñanza. Mientras que las y los docentes brasileños poseían autonomía para planear sus clases, sin interferencias del gobierno local, el cuerpo docente argentino se encontraba condicionado por las guías didácticas que recibía del gobierno provincial. Este encuentro en las aulas era el espacio por excelencia de contacto entre actores locales y también donde se manifestaban las mayores tensiones, sobre todo a partir del cuarto año escolar. Ello debido a que en Brasil el aula comenzaba a organizarse de manera interdisciplinaria mientras que en Argentina se organizaba por área [entrevista F].

Estas tensiones que obstaculizaban la operacionalización del PEBF se vinculaban tanto a la dimensión institucional como a la pedagó-

gica. Por un lado, la estructura del sistema educativo brasileño es muy difícil de permear, por eso también las y los actores defendían la idea de crear una modalidad de enseñanza específica en Brasil a partir del cual el cruce-docente se pueda desarrollar por área y no por disciplina, ello no contemplaría más de un día de trabajo. Haber realizado estas modificaciones hubiese mejorado sobremanera el funcionamiento del Programa [entrevista F]. Por el lado de la dimensión pedagógica, la formación docente de Brasil manifestaba un fuerte componente teórico representado por Paulo Freire, contrastando con la tradición docente argentina. Sin embargo, esta diferencia se tomó como un desafío, el cual ha resultado en un proceso de aprendizaje mutuo, logrando consenso para la implementación de estrategias pedagógicas comunes tras el abordaje de la enseñanza a través de EPA (Daviña, 2018).

En tanto, sociedad civil local y las escuelas-espejo involucradas sostuvieron un cronograma activo y consensuado de actividades desde 2004 hasta 2013-2014 dotando al PEBF de un interesante grado de horizontalidad. El interés de las y los docentes en la enseñanza primaria del español y el portugués era recíproco y los contenidos a enseñar en la segunda lengua acordados entre ellos y las autoridades escolares de las escuelas. Tanto las y los actores escolares de Argentina como de Brasil mostraron una entusiasta coparticipación en el Programa [entrevista E]. Todos los actores involucrados en este proceso de CSSD tenían la responsabilidad por los éxitos parciales del PEBF y también por los desafíos que se iban presentando. Ellos se reunían una vez por año en seminarios celebrados en general al culminar el ciclo lectivo para

verificar si el Programa necesitaba adecuarse y sociabilizar los resultados obtenidos en este año [entrevista F].

Como consecuencia de la constante revisión del PEBF, a partir de 2014-2015 se buscó que las y los actores locales tomen conciencia de todos los aspectos de la cultura, de sus puntos de coincidencia y de las diferencias. Esto implicó re-pensar esta iniciativa de cooperación como política pública intercultural a nivel nacional y regional más allá del bilingüismo, para revalorizar la propia cultura y conocer la de los países vecinos participantes [entrevista E]. Asimismo, se pensó necesario un modelo mixto de ejecución, es decir, el uso de estrategias de “cruce” docente y de otras modalidades, como proyectos o talleres de lengua, estadías de las y los alumnos en el otro país, figuras de asistente de idiomas, entre otras (Acta GT-EF N° 01/13) [entrevista G].

Por último, y en relación con la disponibilidad de información pública y transparencia del proceso de coordinación que implicó el PEBF, todo el material producido por el Programa (actas de planificación docente, memorias de seminarios bilaterales anuales, informes semestrales, fotos, etc.) era responsabilidad de los ministerios de educación.

Estos documentos eran guardados en una plataforma web financiada por Brasil, en la que las y los gestores y las escuelas tenían acceso. Para armar este depositario *online* se había contratado a una empresa privada, lo que implicaba un costo muy alto para el gobierno nacional brasileño. La plataforma fue desactivada a finales de 2018, el material quedó registrado por cada Ministerio [entrevistas F; G]. Además se pueden encontrar *online*: el Documento

Escuelas de Frontera - Marco Referencial de Desarrollo Curricular, el Programa “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español” (Argentina-Brasil, 2004), y el documento de Escuelas de Frontera (Argentina-Brasil, 2008).

Asimismo, luego de 2012 se redactó el Documento Marco Multilateral “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza de las lenguas predominantes en la región”, cuya producción y edición estuvo a cargo de Argentina [entrevista G].

### **3.3 Frutos del PEBF durante 2004-2015 (resultados parciales)**

Tras los primeros diez años de la implementación del PEBF, los resultados parciales fueron acordes con las dinámicas de coordinación e interacción entre las y los actores, pero se logró parcialmente su objetivo inicial, ya que se presentaron obstáculos financieros, políticos e institucionales que comprometieron la ejecución del mismo y la sostenibilidad de esta experiencia de CSSD [entrevistas B; E; G].

Por un lado, los cambios de las autoridades políticas a nivel nacional en ambos países profundizaron la “congestión” de la comunicación entre las unidades sub-nacionales y el Ejecutivo (Acta GT-EF N° 01/13). Ello produjo cambios en las perspectivas y orientaciones de los ministerios para aplicar las políticas públicas educativas.

En cuanto al marco normativo y legal, a partir de junio de 2012 el Gobierno Federal de Brasil institucionalizó el Programa a través de la publicación del *Diario Oficial de la Unión* (DOU) N° 798, firmado por el entonces Ministro de Educación. Allí se reconocen las escuelas públicas interculturales de frontera que han formado parte del Programa, los principios básicos de funcionamiento (bilingüismo, interculturalidad y planeamiento conjunto), las instituciones que intervienen y sus respectivas tareas. En este último aspecto, el artículo 9 establece que es competencia de las escuelas fronterizas la ejecución y desarrollo del Programa, lo cual confirma la gestión indirecta del mismo.

En contraposición, en Argentina la enseñanza del portugués como lengua extranjera se había establecido desde 1999 en el marco de la Ley N° 25.181 y luego a través de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, la cual amplió la obligatoriedad de la escolarización hasta el nivel secundario e incorporó en su capítulo xi a la Educación Intercultural Bilingüe como una modalidad en todo el sistema educativo, focalizado exclusivamente en la atención a los pueblos originarios. Asimismo, en 2009 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.468, análoga a la Ley N° 11.161 brasileña de 2005, que estableció la obligatoriedad de la enseñanza del portugués en todas las escuelas secundarias, y también a nivel primario en las provincias limítrofes con Brasil (Corrientes y Misiones).

Este marco institucional y legal “liviano” en ambos países favoreció la naturaleza de la gestión descentralizada, pero a su vez implicó

la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, tanto entre las instituciones de un mismo país como de forma binacional. Ello exigió mayores esfuerzos entre las y los actores en el proceso de cooperación. Esta situación implicó mayores costos temporales para las negociaciones y generaba rispideces entre las instituciones de diferentes niveles de los gobiernos de Brasil y de Argentina que debían coordinar la ejecución del Programa, dado el desbalance “jerárquico” entre estas [entrevista F]. Situación agravada por el hecho de que las escuelas brasileñas podían ser municipales o estadales y dependiendo de ello se definían los actores sub-nacionales participantes en los espacios de coordinación del PEBF [entrevista G].

Las condiciones necesarias para la implementación del Programa no estaban garantizadas hacia 2014-2015, ante lo cual se comprometió la continuidad del PEBF. Ambos países comenzaron a transitar situaciones económicas tensas a partir de 2013 diluyendo la voluntad política del Ejecutivo para seguir financiando las acciones del Programa [entrevista G]. Ante la falta de presupuesto, las características de la infraestructura territorial se transformaron en dificultades de seguridad. Los cruces-docentes que se desarrollaban en regiones húmedas con la necesidad de cruzar en bote o lancha se volvieron insostenibles. Y a su vez, la ubicación de las escuelas brasileñas, en general en zonas húmedas o favelas aumentaba la inseguridad para las y los docentes de cruce [entrevistas E; G].

Estos obstáculos que atravesó el PEBF profundizaban y daban cuerpo al principal problema que afectó la sostenibilidad del Programa: la gestión cotidiana. Si bien su origen se vincula a la ausencia de un marco jurídico y normativo

específico para las acciones regionales en zonas de frontera, este principalmente se relaciona con la distinta lógica y perspectiva con la que funcionan los sistemas educativos de cada país [entrevista F]. Las y los actores involucrados no lograron un consenso sobre cuestiones pedagógicas para la implementación gradual del PEBF, por lo que en 2010 el Programa se estancó en la 4<sup>a</sup> serie escolar (Brasil) equivalente al nivel primario en Argentina.

En este sentido, las y los actores argentinos, incluso funcionarios de alto nivel, se mostraron relativamente más abiertos y con mayor flexibilidad para coordinar y consensuar cambios en el sistema educativo argentino hacia un enfoque más intercultural, en principio asociado al bilingüismo (español-portugués) y al respeto y tolerancia hacia las otras lenguas oficiales del Mercosur. En contraposición, la ideología arraigada al monolingüismo de Brasil provocó que el Consejo Nacional de Educación se demorara en acompañar el accionar del PEBF y en garantizar su continuidad en el nivel medio. Paralelamente, sus intenciones para crear posibilidades para incentivar la enseñanza bilingüe y plurilingüe en las escuelas públicas de Brasil fueron escasas, con excepción de la enseñanza para las comunidades indígenas [entrevista F].

Estos problemas condujeron a que el PEBF se reinventara a partir de 2014-2015. Ello brindó la posibilidad a las y los actores locales a tratar de internalizar las experiencias adquiridas hasta el momento y a poner en alerta a los funcionarios de gobierno sobre los desamparos sufridos en los últimos años de implementación de los cruces-docentes entre las escuelas-espejo. Según la perspectiva

de las y los actores involucrados, el PEBF fue una iniciativa ambiciosa e importante de CSSD educativa entre Argentina y Brasil que luego de 2008 trató de “regionalizarse” a otros países del Mercosur, pero con un éxito relativo. En 2015 el PEBF quedó en suspenso, y su expansión a otras zonas de frontera también. De este modo, la replicabilidad del Programa fue moderada.

Por su lado, Argentina había iniciado en 2010-2011 diagnósticos socio-lingüísticos y generó cierto consenso acerca de metodologías y conceptos para las zonas de frontera con Paraguay (Acta GT-EF N° 01/15; y N° 02/15). Mientras que a través de las reuniones del GT-EF con Uruguay realizadas a partir de 2011, se definieron los posibles puntos fronterizos y la modalidad de figura de asistente de idioma para futuras acciones [entrevista G] (Acta GT-EF N° 01/13). Por el lado de Brasil, en 2005 ya hubo negociaciones con Uruguay, y en 2007 se incorporó Paraguay a las reuniones técnicas multilaterales para definir las escuelas que podían participar del Programa, los turnos, los docentes y demás aspectos. Un año después, en 2008, se iniciaron las actividades de planeamiento conjunto con estos países. Asimismo, el PEBF comenzó a ser conducido por el Sector Educativo del Mercosur, invitando también a Venezuela a las reuniones [entrevistas G; entrevista F].

Incluso con un moderado grado de replicabilidad, las capacidades instaladas en las zonas de frontera implicadas fueron relevantes [entrevistas G; F]. En 2010 Brasil contaba con 14 escuelas participantes del PEBF (con sus respectivas pares en los países socios) distribuidas por 24 ciudades gemelas, en las que participaban aproximadamente 4.500 alum-

nos y alumnas (Morello, 2011; Sagaz, 2013). Actualmente, el PEBF se encuentra sin financiamiento por el lado brasileño [entrevistas B; F].

En Argentina, según la entrevista realizada por Daviña (2018) a Liliam S. Prytz Nilsson, del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones, actualmente la única provincia que ha seguido la implementación del Programa en la escolarización primaria es Misiones, involucrando seis establecimientos en la zona de frontera argentino-brasileña. Corrientes suspendió los cruces docentes entre las escuelas-espejo en 2013 [entrevista E]. En Argentina el PEBF tuvo un impacto significativo en ambas provincias, en el marco de normativas nacionales que propiciaban esta iniciativa y las acciones del SEM en esta materia [entrevista G].

Particularmente en Corrientes, a partir del Decreto N° 30 se conformó en 2013 la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación. Desde allí se retomaron las tareas que implicaban acompañar pedagógicamente a las y los docentes que habían sido nombrados para trabajar en el PEBF. Un año más tarde, por Disposición N° 594/14, el Consejo General de Educación reconoció como escuelas de frontera a las primeras cinco correntinas involucradas en el PEBF. Y luego, en 2015, se reconocieron nuevas escuelas por Disposición N° 452/15. En Corrientes, la educación intercultural se encuentra presente en la Ley de educación provincial y aunque se interrumpieron los cruces, el PEBF se incorporó como proyecto provincial para los niveles inicial y primario en las escuelas ya involucradas. Asimismo, se realizan acciones de formación

docente para la interculturalidad, en especial seminarios (Acta GT-EF N° 02/15).

Y en Misiones, la Cámara de Legisladores de Misiones provincial sancionó la Ley Provincial VI – N° 141 /09 (antes Ley N° 4518) en octubre de 2009, la cual declaró Política de Estado la Planificación Lingüística en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia. Asimismo, esta estableció la enseñanza obligatoria y sistemática de la educación intercultural plurilingüe en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada a partir de 2015. La Ley creó el Instituto de Política Lingüística con rango de Subsecretaría dependiente del mencionado Ministerio. La creación de esta Subsecretaría fue un gran avance para las políticas públicas interculturales de Argentina y para pensar las fronteras como unidad de gestión, hecho que en Brasil no sucedió [entrevista G].

Los beneficios compartidos arrojados por el PEBF hasta 2015 se basan principalmente en el intercambio de experiencias entre docentes y alumnos, los cuales permitieron afianzar la perspectiva intercultural en las escuelas-espejo. También existió un proceso de aprendizaje entre los equipos técnicos, que repensaron el modo de implementar el PEBF en otras zonas de frontera del Mercosur, aunque actualmente aún esas propuestas se encuentren inacabadas.

El PEBF se consolidó como un espacio de negociación entre las y los actores locales y nacionales, lo cual generó consenso acerca de cuestiones vinculadas a la gestión compartida (Morello, 2011) [entrevista G]. Tanto Argentina como Brasil construyeron una política lingüística dirigida a sus zonas de frontera. Ambos socios internalizaron la perspectiva

intercultural en sus sistemas educativos a nivel local, en pos de tolerar y aceptar la diversidad lingüística y fortalecer la inclusión educativa. A pesar de que la experiencia no se capitalizó como política pública nacional (dirección a todos los niveles educativos), y existieron retos de diferente índole en la construcción de un modelo de enseñanza común, el Programa afianzó el enfoque intercultural en las escuelas-espejo transfronterizas. Como consecuencia, esta temática de la agenda educativa regional se fortaleció.

#### 4. Reflexiones finales

El PEBF comenzó de manera bilateral a través de negociaciones intergubernamentales entre Argentina y Brasil, a los fines de subsanar las asimetrías en los territorios fronterizos y apoyar la educación como espacio cultural de cooperación solidaria. Con ello se buscó contribuir al proceso de integración regional, mitigar las antiguas tensiones bilaterales y dar protagonismo a diversos actores.

El PEBF se concibió y se implementó como una iniciativa de CSSD, respondiendo a un enfoque de cooperación solidaria y cooperación técnica en educación intercultural bilingüe. Por ello, el PEBF es una experiencia de CSSD transfronteriza que definió a las ciudades gemelas internacionales como su lugar de implementación, siendo las unidades de escuelas-espejo el núcleo de ejecución. Cabe aclarar que en los documentos oficiales del Programa se identifica al mismo como “intrafronterizo”, implicando el mismo significado que en este trabajo se le da al carácter transfronterizo de un proceso de cooperación bilateral.

Como bien identifica Prytz Nilsson (2009) y se demuestra en el apartado anterior, el PEBF involucró varios niveles políticos de acuerdos bilaterales: 1) una planificación bilateral a cargo de cada Ministerio de Educación por parte de los dos países, 2) otra planificación bilateral a nivel sub-nacional, es decir, de los estados, municipios y provincias, y 3) otra a nivel local entre actores de la sociedad civil, como las universidades federales y el Ipol (de Brasil), y las instituciones educativas en la que intervienen directivos, asesores pedagógicos, coordinadores y docentes que actuaban en las unidades de escuelas-espejo.

Aun identificándose como CSSD transfronteriza bilateral “reforzada”, la operatividad técnica del PEBF, es decir, la dinámica cooperativa, se encontró a cargo de unidades subnacionales y otros actores locales no estatales (como los gremios docentes en Misiones) y de la sociedad civil (las escuelas principalmente). Así este proceso interpeló a las y los actores locales a poseer un rol activo en la implementación del Programa, dotándolo de una gestión indirecta y mixta.

Al seguir la matriz metodológica propuesta, el PEBF se puede interpretar como una experiencia de CSSD que combinó elementos de la modalidad transfronteriza y descentralizada en su proceso de coordinación e implementación. La naturaleza indirecta que adquirió el Programa se relaciona con la forma de hacer política pública que en ese momento poseían los Ministerios de Educación, estos establecían las líneas de acción prioritarias a nivel nacional, financiaban las iniciativas y brindaban apoyo técnico, pero eran los gobiernos sub-nacionales quienes implementaban las políticas siendo

fieles a su propia impronta y atendiendo las necesidades locales.

Los rasgos de la modalidad descentralizada que adquirió el PEBF fortalecieron la responsabilidad compartida entre las y los actores involucrados, tanto en términos de costos financieros y de recursos materiales y humanos. Ambos países aportaron recursos y compartieron los costos de la implementación del Programa. Ello favoreció la horizontalidad con la que se desarrolló el proceso. En este sentido, la modalidad de planeamiento conjunto entre las escuelas y asesores técnicos vinculada a la enseñanza vía proyectos de aprendizaje beneficiaron la horizontalidad y la participación de las y los actores locales. Lo cual también facilitó el grado de adaptabilidad de esta cooperación a través del uso del currículo *post-factum*.

Los frutos del PEBF hasta 2015 son los resultados parciales arrojados por la interacción entre las y los actores locales, que demostró ser el “alma” del Programa, pero también una fuente de obstáculos en su implementación. Según lo analizado, estos obstáculos fueron de índole financiera, política e institucional y afectaron negativamente la sostenibilidad del PEBF. La infraestructura territorial fue otro factor que afectó la implementación del Programa abarcando regiones húmedas y secas. Ello atribuyó diferentes características al territorio, siendo que las regiones húmedas sin accesos fueron las que representaron un mayor obstáculo para la interacción entre actores locales.

El PEBF estuvo marcado por un fuerte componente político (voluntad política del gobierno de turno por apoyar o no el Programa), el cual primó e influyó sobre las otras problemáticas con las que tuvieron que convivir los

actores para llevar adelante las actividades. El principal problema de este proceso de coordinación de políticas fue la distinta lógica y perspectiva con la que funcionan los sistemas educativos de cada país. Uno mono lingüista, con la influencia de Freire, y con cierta autonomía en su funcionamiento sub-nacional (Brasil); y otro con una tendencia al bilingüismo, abierto a propuestas educativas interculturales y bajo las limitaciones de las guías didácticas y pedagógicas nacionales (Argentina). Dado este contexto, en 2015 el PEBF quedó en suspenso, y su expansión a otras zonas de frontera también. La replicabilidad del Programa fue intermitente y moderada.

Finalmente, las capacidades instaladas y los beneficios mutuos en las zonas de frontera fueron relevantes, surgidos del intercambio de experiencias entre docentes y alumnos, los cuales permitieron afianzar la perspectiva intercultural en las escuelas-espejo. Y también del proceso de aprendizaje entre los equipos técnicos. Asimismo, el PEBF logró institucionalizarse localmente en Argentina. Según las y los entrevistados, a pesar de que el PEBF logró parcialmente su objetivo, esta iniciativa se concibió como un espacio de negociación entre todos los actores y dicha interacción permitió quebrar con muchos pre-conceptos y prejuicios existentes en la zona de frontera y entender este territorio como un lugar de convivencia pacífica, democrática y de cooperación solidaria.

## 5. REFERENCIAS

Argentina-Brasil. (2004). Proyecto “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir

del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”.

Argentina-Brasil. (2008). Ministério da Educação e Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Escolas de Fronteira, Brasília e Buenos Aires: MEC; MECT.

Argentina-Brasil. (2012). Documento Marco Multilateral “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza de las lenguas predominantes en la región”.

Ayllón, P. B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, 1(1), 126-142.

Carneiro Filho, C. (2013). Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Geografia. Porto Alegre, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS).

Cruz, J. M. (2019). La cooperación transfronteriza en América Latina y el Caribe: nuevos retos y escenarios, en Gordon, L. B. & Ramírez, M. G. (coord.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid: Catarata, pp. 221-232.

Daviña, L. (2018). Entrevista a Liliam Sofía Prytz Nilsson, directora a cargo del Instituto de Políticas Lingüísticas, Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones”. *Revista La Rivada*, 6(10), 51-58.

Penha, B. O.; Desiderá Neto, W. A. O. & Moraes, R. F. D. O. (2017). *O Mercosul e as regiões de fronteira*. Rio de Janeiro: Ipea.

- Díaz, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Colección de Estudios de Investigación, No. 8. Barcelona.
- Faria, I. F. & Thomaz, K. M. (2012). Ensino via Pesquisa: a universidade para a diversidade latinoamericana. *Gragoatá*, 17(32), 137-151.
- Grupo de Trabajo de Escuelas de Frontera. Actas de reuniones utilizadas y disponibles entre 2010 y 2015.
- Hirst, M. (2010). América Latina y la css: reflexiones conceptuales y políticas, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata/ IUDC-UCM, 17-39.
- Hourcade, O. & Oddone, N. (2012). Gran Chaco Sudamericano: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza. Buenos Aires: Informe preparado para Redes Chaco y Fundación Avina.
- Keohane, R. O. (1993). Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. En Baldwin, D. (ed.). 269-300.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, R. O. (1984) *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Malacalza, B. (2019). Theoretical Perspectives in International Relations on the Politics of Aid. In Olivé, I. and Perez, A. *Aid power and politics*. London, UK: Routledge. (En prensa.)
- Milani, C. R. (2015). Brasil y la cooperación Sur-Sur descentralizada: desafíos para la política exterior. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 35, 7-17.
- Morello, R. (2011). Educação Linguística: compartilhar a gestão, promover as línguas, qualificar as políticas - desafios e novos protagonismos. *IDEACAO*, 13 (2), 11-20.
- Oddone, N. (2014). Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. *OIKOS* (Río de Janeiro), 13(2), 129-144.
- Ojeda, T. M. (2019). La Cooperación Sur-Sur Transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ods, en Gordon, L. B. & Ramírez, M. G. (coord.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, España: Catarata, 47-60.
- PIFCSSD. (2013). Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Documento de Trabajo No. 4. PIFCSSD. Montevideo.
- Prytz Nilsson, L. (2009). La Educación Intercultural Bilingüe de Frontera (EIBF) en Argentina. Resumen de gestión (2004-2009). Informe presentado en el I Congreso de Profesores de Portugués. Posadas, 9 de octubre de 2009.
- Rhi-Sausi, J. L. & Oddone, N. (2010). *Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay. La política internacional subnacional en América Latina*, 209-258.
- Rhi-Sausi, J. L. & Oddone, N. (2011). La cooperación transfronteriza en América Latina y el Mercosur, en *Integración y Cooperación Fronteriza en el Mercosur*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-Aecid y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, 33-107.
- Sagaz, M. R. P. (2013). Projeto escolas (interculturas) bilingües de fronteira: análise de uma ação político

- linguística. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Segib. (2010). Desafíos de la Cooperación Sur-Sur. Resumen del análisis efectuado en el marco del seminario-taller “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio de experiencias”, San Salvador: 31 de mayo, 1 y 2 de junio, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Segib. (2016). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016. Madrid: Segib.
- Segib. (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017. Madrid: Segib.
- Sogge, D. (2015). Donors helping themselves. *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 280-304.
- Steiman, R. y Machado, L. O. (2012). Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica, en Trinchero, H. y Machado do Oliveira, T. C. (orgs.), *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD).