



# LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA DEL SUR

Políticas públicas en el Mercosur, Argentina y Brasil, entre 2005 y 2015

VERENA KAISER

Tesis de grado Carrera de Relaciones Internacionales

Director: Lic. Sebastián Dabreinche  
USAL, Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales.  
Febrero 2019, Buenos Aires, Argentina

Antes de dar comienzo a esta tesis, me resulta indispensable agradecer profundamente a las personas sin las cuales el camino hasta aquí hubiera sido prácticamente imposible.

En primer lugar, dar gracias a Sebastián Dabreince, quien me introdujo a un aspecto de las Relaciones Internacionales completamente nuevo para mí, y que me inspiró para dar forma a esta tesis. Sus palabras, tiempo y acompañamiento a lo largo de ésta son invaluable.

También agradezco a todas y todos esos y esas profesores y profesoras que a lo largo de estos cinco años hicieron que reconfirme mi decisión por estudiar esta carrera; por los textos y autores a los que me introdujeron y por su verdadera vocación al dar clases.

En segundo lugar, a mis amigos. A ese grupo de personas de Cipolletti, donde crecí, que desde hace muchos años me dan su cariño, confianza e incondicionalidad, y que a pesar de la distancia y de las dificultades de llevar distintos tiempos, siempre están para escucharme y darme aliento cuando lo necesito. Y a mis amigos que conocí en la USAL, donde encontré otro espacio para seguir creciendo, con los cuales los estudios resultaron muchísimo más divertidos e interesantes, que fueron un grupo de contención increíble y con los que sé que puedo contar en cualquier circunstancia.

En tercer lugar, a mis papás por siempre haberme impulsado a que estudiase lo que quisiera, por alentarme aún más cuando decidí venirme a Buenos Aires, y por haber hecho que eso sea posible.

En cuarto lugar, a mi mamá, mi hermana y mi abuela, por su amor y contención inagotables. A mi mamá, Mónica Gelós, especialmente por transmitirme ese deseo de aprender constantemente, de lo maravilloso que es estar abierto a nuevos conocimientos sobre cualquier tema, y por ser un pilar cada vez que necesito frenar y respirar un poco. A mi hermana mayor Nayla, a quien admiro muchísimo, principalmente por haber sido siempre mi compañera incondicional, por haberme cuidado desde chicas, y por repetirme constantemente que puedo lograr lo que quiera si confío en mí misma (también le agradezco por el diseño de la portada de este trabajo). Y a mi abuela, por su atención y ayuda en cada examen, por su increíble fuerza y su alegría constante.

Y en quinto lugar, a Juan Ignacio Malnis, quien fue un compañero de clases y hoy, desde hace tres años, lo es de mi vida. Gracias por tu simpleza, tu bondad infinita, tu sonrisa y alegría inmarcesibles, tu paciencia, tu apoyo, tus ganas de cuestionarte todo

para ver cada cosa desde una mirada diferente, y por enseñarme a hacerlo también. No me alcanza la inmensidad de palabras para enumerar todas las razones por las que te estoy agradecida, pero creo que puede resumirse en estas palabras: gracias por ser el que se queda.



*La educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar el mundo.*

*Paulo Freire*

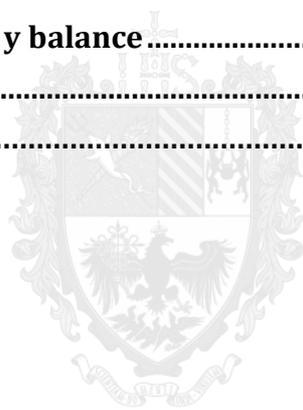


*¿Adónde va la América, y quién la junta y guía? Sola y como un solo pueblo, se levanta. Sola pelea. Vencerá sola.*

*José Martí*

<b>1. Consideraciones metodológicas y teóricas.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
Determinación del tema de estudio.....	6
<b>Objetivos del Trabajo.....</b>	<b>10</b>
<b>Objetivo General.....</b>	<b>10</b>
<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>11</b>
Tipo de investigación.....	11
Metodología.....	12
Técnicas de recolección de información.....	12
Métodos de investigación.....	12
<b>Marco teórico conceptual.....</b>	<b>14</b>
Estado del Arte.....	14
En cuanto al Mercosur educativo y su agenda de integración.....	14
En cuanto a Argentina y Brasil y sus políticas públicas de Educación Superior....	16
Conceptos.....	21
Paradigmas y aproximaciones teóricas.....	33
Breve introducción.....	33
Desarrollo de los enfoques.....	35
<b>2. Antecedentes y contexto político.....</b>	<b>45</b>
Antecedentes del Mercosur y sus inicios.....	45
El Mercosur del siglo XXI.....	47
El Sector Educativo del Mercosur.....	49
* <b>Institucionalidad del SEM.....</b>	<b>54</b>
* <b>Inicios de la integración de la ES.....</b>	<b>55</b>
Contexto internacional y regional.....	58
<b>Perspectivas internacionales sobre la Educación.....</b>	<b>58</b>
La Educación Superior en Argentina y Brasil en el nuevo siglo.....	66
Argentina.....	66
* <i>Descripción general del SES.....</i>	<i>66</i>
* <i>Llegada del FpV al poder.....</i>	<i>68</i>
Brasil.....	70
* <i>Descripción general del SES.....</i>	<i>70</i>
* <i>Llegada del PT al poder.....</i>	<i>73</i>
<b>3. Análisis.....</b>	<b>77</b>
Políticas públicas de Educación Superior en Argentina.....	77
• <b>Programa de Calidad Universitaria.....</b>	<b>77</b>

• <b>Programa Nacional de Becas Bicentenario</b> .....	79
Políticas públicas de Educación Superior en Brasil .....	81
• <b>Programa Universidad para Todos (PROUNI)</b> .....	81
• <b>Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI)</b> .....	82
Políticas públicas de Educación Superior en el Mercosur.....	84
• <b>ARCU-SUR</b> .....	84
• <b>MARCA</b> .....	86
La Educación Superior en América del Sur: entre lo regional y lo nacional.....	88
La educación y la integración como ejes de los proyectos nacionales.....	88
Dicotomías de la integración mercosuriana: dos modelos divergentes, en convergencia .....	97
Consideraciones finales .....	98
<b>4. Conclusiones generales y balance</b> .....	<b>101</b>
<b>5. Anexos</b> .....	<b>103</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>107</b>



**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# 1. Consideraciones metodológicas y teóricas

---

## Introducción

### Determinación del tema de estudio

Desde la conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la dimensión educativa en la integración de los países del bloque ha estado presente a partir de acuerdos y protocolos. Sin embargo, fue durante los primeros años del siglo XXI cuando dichos proyectos comenzaron a materializarse para alcanzar una integración de la Educación Superior (en adelante, ES). Teniendo como referencia al Proceso de Bolonia como el único proceso de integración regional de la ES firmemente consolidado, pero manteniendo presentes las amplias y múltiples diferencias de ambos procesos y regiones, en líneas generales, la integración de la ES consiste en la conjunción de políticas públicas de los países involucrados para alcanzar una coordinación en cuanto a programas de estudio, calidad de la enseñanza, validación de títulos y eliminación de las asimetrías, con el objetivo de lograr la movilidad tanto de los estudiantes como de los profesores y grupos académicos. Esta integración en el bloque regional sudamericano ha supuesto, a partir de los distintos avances que se han generado desde el Mercosur y específicamente desde el SEM (Sector Educativo del Mercosur), la generación de proyectos de los distintos países que conforman el bloque (incluyendo a los Estados Asociados) para alcanzar una coordinación en materia de programas de estudio, validación de títulos, calidad de enseñanza, movilidad del estudiantado y de los profesores. Además, a lo largo de los años se ha impulsado el objetivo de la autofinanciación de estos proyectos (apoyados económicamente en un comienzo por distintos organismos regionales y ONGs) a partir de la creación del Comité Asesor del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del Mercosur (CAFEM), se han logrado avances en materia de movilidad académica entre carreras acreditadas (a partir de los programas MEXA, ARCU-SUR y MARCA), y se han llevado a cabo acciones en cuanto al fortalecimiento del área de posgrado y de la capacitación de docentes en educación tecnológica. Sumado a esto, se han generado recurrentes intentos por mejorar la distribución y comunicación de la información y la

imagen pública del SEM, la armonización de los perfiles técnicos, y la creación e implementación del programa de Bibliotecas Escolares del Mercosur (Perrotta, El Mercosur educativo y la sostenibilidad de las iniciativas de integración educativa regional, 2014).

Sin embargo, estos avances e impulsos a la integración de la ES por parte de los países dentro del Mercosur no han tenido su correlato en las políticas públicas impulsadas por cada gobierno hacia el interior de cada miembro fundador (Perrotta, 2013a) (Otero, 2017). Entre los años 2005 y 2015, y bajo los liderazgos de movimientos denominados “progresistas” (de centro-izquierda) (Chiroleu, Políticas de Educación Superior en América Latina en el siglo XXI: ¿inclusión o calidad?, 2012), se impulsaron en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay múltiples y diversas políticas de ES que tenían como objetivo general dar respuesta a las demandas y desafíos que presentaba el nuevo siglo, surgidos como consecuencia tanto de factores internos como externos. Entre ellas, y quizás presentada tanto como demanda como desafío, se encontraba la internacionalización de la ES. Lo curioso es que, a pesar del interés efectivo que demostraban los gobiernos dentro del ámbito del Mercosur para dar respuesta a esta internacionalización, dicho fenómeno no protagonizó ni funcionó como base para las políticas públicas más importantes impulsadas en esos años, dentro de los países fundadores. Tanto la integración regional como la Educación fueron centro de los proyectos de país que plantearon estos gobiernos; sin embargo, la convergencia de ambos no siempre se presentó de manera clara.

En el presente trabajo se toman como referencia las políticas públicas de ES más importantes<sup>1</sup> de la República Argentina y la República Federativa de Brasil. Debido a que se trata de una tesis de grado y, en consecuencia, por la extensión de la misma, así como también por la disponibilidad de información y herramientas para desarrollar esta investigación, se toman estos dos países y algunas políticas representativas de los proyectos planteados por los gobiernos del Frente Para la Victoria (FpV) y del Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente.

La elección de Argentina y Brasil se basa en torno a diversas razones, sin tener un orden jerárquico. En primer lugar, por ser representantes, de alguna manera, de la

---

<sup>1</sup> De acuerdo a los autores estudiados y a la difusión que tuvieron tanto a nivel social como a nivel académico.

división que se produjo con las conquistas de América: por un lado la América hispánica, y por otro lado, la América portuguesa:

La importancia de Argentina y Brasil reside en una característica fundamental de América del Sur: la historia de colonización y conquista que dividió en dos grandes grupos al mismo territorio, la parte hispánica y la parte lusófona. Methol Ferré considera que sólo de la unión entre Argentina y Brasil se puede iniciar la *verdadera integración sudamericana*: estos dos constituyen un núcleo aglutinador central. (Perrotta, 2011, pág. 66)

En segundo lugar, por ser considerados los socios mayoritarios<sup>2</sup> (en materia económica y geográfica, principalmente) tanto por grupos académicos como por los funcionarios de gobierno, y “líderes” del proceso de integración. Con el retorno de la democracia en muchos países de la región tras años de dictadura, se generó un re-impulso a la integración latinoamericana, siendo estos dos países los que, a partir de diversos acuerdos que llevaron a la firma del Tratado que entró en vigencia en 1989 y que surgió del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB) un año antes<sup>3</sup>, emprendieron ese re-impulso a través de la materialización de esas iniciativas de integración. Asimismo, se dejó de lado con ello la hipótesis de conflicto entre ambas naciones, presente desde hacía décadas y que generaba tensión entre los dos países más grandes de la región sudamericana.

En tercer lugar, y al hablar de un “relanzamiento del Mercosur”, y una transformación en el tipo de integración adoptada (tras la etapa neoliberal y la preponderancia del libre comercio como hilo conductor de esa integración) se ha establecido como hito el denominado Consenso de Buenos Aires. Éste consistió en una reunión entre los presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva, quienes realizaban una crítica a la orientación del bloque, y querían generar una ruptura con ésta e imprimir un nuevo enfoque a la integración sudamericana. En clara oposición al Consenso de

---

<sup>2</sup> Se habla de ambos como socios “mayores” en contraposición de los socios “menores”, Uruguay y Paraguay: “ambos son conocidos, en la jerga académica como de los funcionarios de gobierno, como “socios menores” o “socios más pequeños” en tanto la talla de su economía es considerablemente menor a la de Argentina y Brasil, así como el tamaño de su sector público de gestión” (Perrotta, 2011, pág. 55)

<sup>3</sup> Perrotta identifica estos acuerdos como la piedra fundacional del Mercosur: “El proceso de integración regional que se inaugura en la década de los años ochenta con los acuerdos entre Argentina y Brasil [...] constituye el puntapié del MERCOSUR” (Perrotta, 2011, pág. 61)

Washington, ambos líderes se reunieron en Buenos Aires, el 13 de octubre de 2003 “y su resultado se plasmó en un documento de veintidós puntos que ilustran lo que devendrá para los nuevos gobiernos nacionales y el tipo de integración regional” (Ibídem, pág. 83).

En cuarto lugar, fueron estos dos países los que se encontraban más “avanzados” en cuanto a las exigencias formales<sup>4</sup> para impulsar la integración de la Educación Superior en el bloque. Por ello, cumplieron un rol de “guía” en cuanto a los pasos a seguir para poder efectivizarla.

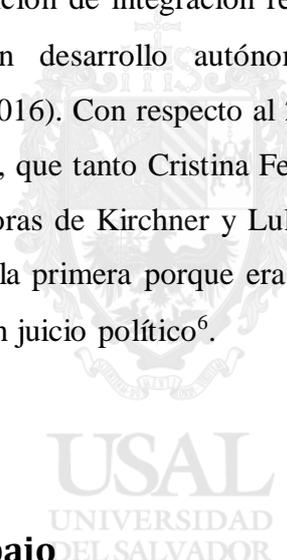
Argentina y Brasil (junto con Chile), con un amplio sector gubernamental, ya habían implementado políticas de evaluación –antes del 2001– al unísono de la Reforma, por lo que lideraron el proceso de construcción de capacidades institucionales de gestión hacia los más pequeños (Paraguay y Uruguay, junto con Bolivia). Básicamente, Argentina lideró la transferencia de capacidades; mientras que Brasil apoyó fuertemente con recursos materiales a los socios menores en pos de la viabilidad del mecanismo. (Ibídem, pág. 128)

Con respecto al periodo temporal tomado en el presente trabajo, se ha elegido el decenio entre 2005 y 2015 porque fue un periodo en el que no sólo se desarrollaron políticas públicas de la ES hacia adentro de los países, sino que también fue la etapa en la que se pusieron en funcionamiento dos programas esenciales para la integración de la ES del Mercosur: el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica (ARCU-SUR) (luego de la etapa experimental con el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del Mercosur (MEXA)) y el Programa de Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas (MARCA). Las victorias en las elecciones presidenciales de 2003 y 2002 del FpV en Argentina y del PT en Brasil, respectivamente, significaron el comienzo de una revalorización y transformación de la agenda educativa en cada uno de los

---

<sup>4</sup> Argentina contaba desde 1995 con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), mientras que en Brasil entró en vigor el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) en 2004.

países. Los gobiernos de ambos presidentes (y de sus sucesoras) localizaron a la Educación como una de las prioridades en sus agendas, llevando a cabo reformas importantes y programas sociales para hacer frente a demandas acuciantes por parte de las sociedades. En el presente trabajo se analizan dos políticas públicas de cada país: el Programa Calidad Universitaria y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), en el caso de Argentina; y el Programa Universidad para Todos (PROUNI) y el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), en el caso de Brasil. Asimismo, el año 2005 se presenta como aquel en que se produjo la materialización del quiebre con la etapa neoliberal debido a que, con la paralización de las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se reformuló la definición de integración regional en términos de una herramienta para alcanzar un desarrollo autónomo, social y equitativo<sup>5</sup> (Sanahuja, 2008) (Deciancio, 2016). Con respecto al 2015, fue el último año del FpV y del PT en la presidencia, que tanto Cristina Fernández de Kirchner como Dilma Rousseff (las dos sucesoras de Kirchner y Lula, respectivamente) vieron por terminados sus mandatos: la primera porque era el año de finalización del mismo, la segunda a causa de un juicio político<sup>6</sup>.



## Objetivos del Trabajo

### Objetivo General

Analizar la relación entre el proyecto de integración de la Educación Superior del Mercosur y las políticas públicas de Educación Superior impulsadas en Argentina y Brasil entre 2005 y 2015.

---

<sup>5</sup> Esta postura queda establecida en el Plan Estratégico 2006-2010 del Mercosur, donde se establece como Misión del SEM: “conformar un espacio educativo común [...] con objeto de lograr una educación de calidad para todos [...] en un proceso de desarrollo con justicia social”.

<sup>6</sup> El proceso de destitución comenzó en diciembre de 2015 cuando el presidente de la Cámara de Diputados (Eduardo Cunha) aceptó el pedido por parte de Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior y Janaina Paschoal. En mayo del año siguiente, y tras las votaciones de los diputados y senadores, se decidió que la presidenta debía ir a juicio político, siendo apartado en ese momento del cargo durante 180 días. Finalmente, el 31 de agosto fue destituida de manera definitiva.