

# Política exterior y procesos de internacionalización del sistema científico y universitario: Argentina y Brasil (2003-2019)

Daniela Perrotta\* 

Andrés Santos Sharpe\* 

## Resumen

El presente trabajo indaga las políticas de internacionalización de la ciencia y la universidad durante el período 2003-2019 en dos países de América Latina con culturas académicas y tradiciones universitarias diferenciadas: Argentina y Brasil. El interés principal está en analizar el vínculo entre tres aspectos: el desarrollo histórico de los Sistemas de Educación Superior (SES) en cada uno de esos países, sus políticas exteriores con relación a la ciencia y universidad y la internacionalización de la educación superior y de organismos científicos en relación con la política exterior de ambos países. En este sentido, el artículo no realiza un estudio comparativo entre Argentina y Brasil, sino que propone una lectura comparada entre la política exterior de dos Estados y los procesos de internacionalización. La elección de estos países se debe a que presentan características institucionales y de política exterior bien diferenciadas, pero al mismo tiempo comparten espacios y organismos regionales (el más conocido, el MERCOSUR), un peso relativo en la región y relaciones políticas y económicas que los impulsa a realizar acciones conjuntas. Partiendo de este escenario, nos preguntamos, ¿qué tipo de política exterior con relación a la internacionalización de la ciencia y la universidad movilizaron cada uno de esos países?, ¿cuáles son las alternativas y propuestas que desarrollaron, con qué otros estados y por qué?, ¿qué instituciones crearon para llevar a cabo esas políticas, ¿cuáles son las características que las definían y cómo eso se vincula con la política exterior de cada país?

Palabras clave: internacionalización, educación superior, Argentina, Brasil, MERCOSUR.

\* Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

## ***Foreign policy and internationalization of the scientific and university system: Argentina and Brazil (2003-2019)***

### *Abstract*

This paper analyzes the policies of internationalization of science and higher education during the period 2003-2019 in two Latin American countries with dissimilar academic cultures and university traditions: Argentina and Brazil. The aim of the paper is to analyze the links between three aspects: the historical development of Higher Education Systems (HES) in each country, its foreign policies regarding science and university, and the internationalization of higher education and of scientific agencies in relation to each country's foreign policy. In this respect, the article does not seek a comparative analysis between Argentina and Brazil but rather proposes a comparative view between the foreign policy of two States and the internationalization processes. The two countries were chosen because they have differentiated institutional and foreign policy characteristics, while sharing regional spaces and organizations (the best known, the MERCOSUR), a relative weight in the region and political and economic relations that drive them to perform joint actions. Based on this, questions emerge as to what kind of foreign policy related to internationalization of science and the university were mobilized by each country; what alternatives and proposals they developed, with what other States and why; what institutions they created to carry out these policies; what characteristics define these policies and how this is related to the foreign policy of each country.

*Keywords:* internationalization, higher education, Argentina, Brazil, MERCOSUR.

### **Introducción**

El presente trabajo indaga las políticas de internacionalización de la ciencia y la universidad durante el período 2003-2019 en dos países de América Latina con culturas académicas y tradiciones universitarias diferenciadas: Argentina y Brasil. El interés principal está en analizar el vínculo entre tres aspectos: el desarrollo histórico de los Sistemas de Educación Superior (SES) en cada uno de esos países, sus políticas exteriores con relación a la ciencia y universidad, y la internacionalización de la educación superior y de organismos científicos en relación con la política exterior de ambos países. En este sentido, el artículo no realiza un estudio comparativo

entre Argentina y Brasil, sino que propone una lectura comparada entre la política exterior de dos Estados y los procesos de internacionalización: en el primer caso con una política más orientada a Latinoamérica, mientras que en el caso brasileño con mayor articulación fuera de la región como se dará cuenta a lo largo del artículo.

La elección de estos países se debe a que presentan características institucionales y de política exterior bien diferenciadas, pero al mismo tiempo comparten espacios y organismos regionales (el más conocido, el MERCOSUR), un peso relativo en la región y relaciones políticas y económicas que los impulsa a realizar acciones conjuntas. Partiendo de este escenario, nos preguntamos: i) ¿qué tipo de política exterior con relación a la internacionalización de la ciencia y la universidad movilizaron cada uno de esos países?, ii) ¿cuáles son las alternativas y propuestas que desarrollaron, con qué otros estados y por qué?, iii) ¿qué instituciones crearon para llevar a cabo esas políticas, y iv) ¿cuáles son las características que las definían y cómo eso se vincula con la política exterior de cada país?

Considerando esas preguntas de investigación, optamos por realizar el análisis entre los años 2003-2019, sin que ello impida referencias a períodos anteriores a modo de contextualización. El período elegido se justifica a partir de nuestro interés en dar cuenta también de cómo el cambio de signo político<sup>1</sup> en ambos países impactó en los procesos de internacionalización. Esto se observa en el caso argentino con el cambio de gobierno del Frente para la Victoria, que gobernó entre 2003 y 2015, y la llegada de la alianza Cambiemos (2015-2019). En el caso brasileño la transición fue más difusa: la política exterior con relación a la ciencia del gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011) presentó determinadas características que se vieron modificadas durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) a pesar de pertenecer a la misma alianza gobernante. Los gobiernos de Michel

---

<sup>1</sup>Nos referimos al paso de gobiernos caracterizados por algunos autores como "socialismos latinoamericanos del Siglo XXI" (Borón, 2008; Fernández, 2014), hacia gobiernos liberal-conservadores.

Temer (2016-2018) y Jair Messias Bolsonaro (2019) son considerados en menor medida para el presente análisis.

Considerando la propuesta, el artículo se organiza de la siguiente manera: se presentan dos apartados, uno por cada país, en donde se detalla la conformación histórica del SES, sus características actuales y las políticas de internacionalización que se desarrollaron en cada caso. En el apartado sobre Brasil, sumado a lo anterior, se presentan algunos aspectos comparativos entre los SES de ambos países. A lo largo del trabajo se busca evidenciar, además, las articulaciones que se desarrollan con otros estados, regiones, redes de investigación y formas de cooperación Sur-Sur o Sur-Norte. Un tercer apartado se centra particularmente en las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior y cómo se fue reconfigurando la regulación del sector a partir de sucesivas reformas y redefiniciones con relación a distintas agendas de integración de la educación superior y de la ciencia y tecnología. Finalmente, las conclusiones recuperan las dificultades en los procesos de internacionalización en cada caso y los obstáculos para configurar una agenda de internacionalización a partir de relaciones equilibradas.

Vale destacar que partimos de la definición estándar de internacionalización como el proceso de integrar en el nivel nacional/sectorial/institucional una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiones de la educación post-secundaria (Knight, 2004).

## Argentina, sistema de educación superior y políticas de internacionalización

### *Sistema de educación superior: conformación histórica y aspectos generales*

En esta sección, presentamos algunos aspectos históricos que dieron lugar a la conformación del SES argentino, aunque sin una búsqueda

de exhaustividad y con el solo objeto de dar cuenta de algunas de sus características. Como en varios territorios de las colonias españolas en América, aquél que hoy conforma Argentina albergaba una universidad: la actual Universidad Nacional de Córdoba, fundada en 1613 y que pertenecía a la orden de los jesuitas. Por más de 200 años fue la única universidad en el territorio hasta la fundación de la Universidad de Buenos Aires, en 1821. Las dos eran universidades pequeñas, dirigidas a la conformación de una elite local con fuertes rasgos de universidad napoleónica<sup>2</sup> (Buchbinder, 2005).

En 1940 ya había seis universidades, hoy caracterizadas como las universidades tradicionales (Santos-Sharpe, 2015), que recuperaban algo de esa tradición napoleónica de universidad y con mucha influencia del proceso de la Reforma Universitaria de 1918 – movimiento que impulsó la democratización de los claustros universitarios, la autonomía de las instituciones con respecto al gobierno central y la mayor participación de esta en la esfera pública. Estas características (la exclaustración, la búsqueda de una fuerte autonomía y la búsqueda de democratización interna) perviven en la identidad de la universidad argentina y algunos autores las adjudican como específica de la “universidad latinoamericana” (Unzué, 2018).

Históricamente, Argentina se destacó en Latinoamérica por un SES masivo en comparación con los países de la región. Solo como ejemplo, en 1956 el porcentaje de la población total que estudiaba en la universidad en Argentina sextuplicaba al de Brasil (Buchbinder, 2005). Esto responde a distintos factores: primero, un sistema de escolarización público, gratuito y masivo muy consolidado para la época: en 1909, un 61,14% de la población en edad escolar asistía a las escuelas según el Censo Nacional de ese mismo año. Sumado a ello, las leyes de gratuidad universitaria en 1950 y la supresión del examen de ingreso en 1953 permitieron que el número de estudiantes universitarios pasase de 51.447 en 1947 a casi 140.000 en 1955 (Buchbinder, 2005).

<sup>2</sup>Desde el punto de vista histórico, se puede distinguir el corte entre la universidad medieval y la moderna a partir del surgimiento de dos modelos de universidad en el siglo XIX: el modelo de universidad alemana o humboldtiana, con una mayor impronta en investigación, y el modelo francés o napoleónico, de perfil más profesionalizante. Esta caracterización es actualmente compartida entre los historiadores de la educación superior. Para más información, ver Clark (1997).

Estos aspectos, principalmente el ingreso irrestricto (sin examen de ingreso y sin cupos por carrera) dieron lugar a un sistema que, según algunos autores, instituyó una tradición más plebeya de universidad con prestigio por sobre el modelo de una universidad de elite (Carli, 2012), y que permitió una mayor circulación de estudiantes internacionales, particularmente de países limítrofes (Mayer; Catalano, 2018).

### *Características actuales del sistema de educación superior universitario argentino*<sup>3</sup>

El SES argentino está compuesto por dos subsistemas (Santos-Sharpe, 2015): por un lado, las instituciones de educación superior – definidas con esa nominación en el año 2006 con la ley nº 26.206 – que, en términos generales, integran aquellas instituciones dedicadas a la formación docente, a la formación técnica y cursos profesionales. Por otro lado, en el presente artículo nos referiremos eminentemente a un segundo conjunto de instituciones: las universidades e institutos universitarios, particularmente porque son las únicas instituciones del SES que tienen la obligatoriedad de realizar tareas de investigación (en las instituciones de formación docente y las técnico-profesionales no es obligatorio). Reconociendo esa diferencia, la composición general del sistema es la siguiente (tabla 1).

**Tabla 1 - Cantidad y tipo de instituciones de educación superior según modalidad de gestión pública o privada, Argentina**

Gestión	Instituciones universitarias			Instituciones de educación superior				Total
	Universidades	Institutos universitarios	Total	Docente	Técnico-profesional	Ambas	Total	
<b>Públicas</b>	57	4	61	304	286	496	1.086	1.147
<b>Privadas</b>	50	11	61	324	633	247	1.204	1.265
<b>Total</b>	107	15	122	628	919	743	2.290	2.412

**Fuentes:** Argentina (2017) y SPU (2018).

<sup>3</sup>Las tablas que se presentan en este artículo, así como algunos de los datos fueron recuperados de un artículo actualmente en mimeo: Santos Sharpe, Andrés y Nierotka, Rosileia *Acceso y permanencia en la universidad argentina y brasileña: estratificación, desigualdad y diferencia de manera comparada*.

A pesar de que, en términos de número de instituciones, el subsistema del SES de instituciones de educación superior es mayor, eso no sucede en términos de cantidad de estudiantes, donde las universidades detentan el 66,14% del total de la participación estudiantil total, tal como se muestra en el siguiente cuadro (tabla 2).

**Tabla 2 - Cantidad de estudiantes según tipo de institución educación superior y modalidad de gestión pública o privada, Argentina**

Gestión	Instituciones universitarias			Instituciones de educación superior				Total
	Universidades	Institutos universitarios	Total	Docente	Técnico-profesional	Ambas	Total	
<b>Públicas</b>	1.552.528	23.923	1.576.451	477.132	187.368	7.656	672.156	2.248.607
<b>Privadas</b>	419.371	9.330	428.701	116.868	185.095	2.347	304.310	733.011
<b>Total</b>	1.971.899	33.253	2.005.152	594.000	372.463	10.003	976.466	2.981.618

**Fuentes:** Argentina (2017) y SPU (2018).

Entonces, las universidades e institutos universitarios son las principales instituciones, junto con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que realizan investigación en Argentina, dado que la participación privada es muy reducida. Paralelamente, son las instituciones de educación superior con mayor prestigio y con mayor caudal de estudiantes, tanto en grado como en postgrado.

Si bien el SES argentino tiene una participación de estudiantes extranjeros relativamente alta en comparación con los restantes países de la región (3,15%, según la Secretaría de Políticas Universitarias, 2018), en el posgrado eso sucede a menor escala, particularmente porque Argentina tuvo un desarrollo más tardío que Brasil en función de los golpes de estado y la relación de estos gobiernos con la universidad, pero también por el carácter más profesionalista de la universidad. Con algunas excepciones, el posgrado en Argentina comienza a cobrar fuerza recién a partir de la creación del Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel (SICUN), en 1985, y posteriormente con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y

Acreditación Universitaria (CONEAU), en 1995 (Rodrigues Filho; Aguilar, 2016, p. 31).

### *Políticas de internacionalización que Argentina promueve*

Las acciones de internacionalización han sido encaminadas en Argentina desde el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI), dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación. El PIESCI fue creado en el año 2003 para sistematizar las iniciativas de cooperación internacional universitaria preexistentes, articular los diferentes espacios de negociación bilateral y multilateral y poner en marcha nuevas políticas de internacionalización. En el 2006, se creó el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) para fortalecer la imagen internacional de las universidades, de manera de atraer estudiantes, y a crear y consolidar la gestión de la internacionalización en las instituciones. Si bien en este artículo no nos centramos en el análisis de cómo las universidades argentinas procesaron las tendencias y políticas de internacionalización, vale destacar que en esos años eran muy pocas las instituciones universitarias que contaban con una Secretaría de Relaciones Internacionales y/o Cooperación Internacional. Así, fue gracias al apoyo del PPUA y de las acciones del PIESCI que pudieron institucionalizar la función, jerarquizarla y profesionalizarla, y luego nutrir las políticas públicas a partir de sus propias actividades (Perrotta, 2008; 2013).

En el marco de los gobiernos bajo análisis, el PIESCI organizó sus líneas de acción en torno a las características del SES argentino. Es posible sintetizarlas en tres grandes ejes: primero, las actividades de internacionalización fueron enmarcadas en la concepción de la universidad como bien público y social y como derecho humano. Esta cuestión se deriva de la realización de la segunda Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en el año 2008. Segundo, la importancia de la conducción del Estado como regulador de las relaciones económicas, políticas y sociales y, en el campo de la educación, su

importancia para proveer educación de calidad, pertinente y que promueva la inclusión social. Tercero, la gravitación de la región latinoamericana en la política exterior como parte de la búsqueda de autonomía por la vía de la integración regional implicó una activa participación de Argentina en los procesos de regionalismo e integración regional, con énfasis en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y que promovió la construcción de un espacio latinoamericano de educación superior. Con todo, las acciones prioritarias estuvieron en la formación de redes académicas latinoamericanas, de manera a traspasar la lógica de las movilidades individuales en el marco de relaciones de cooperación asimétricas (Perrotta, 2019; Perrotta; Del Valle, 2018).

La cooperación bilateral tuvo como socios estratégicos a Brasil, Francia, Alemania y España (también en el período se identifican a Cuba, Italia, Chile, Rusia y Ecuador en esta categoría). Por su parte, la cooperación multilateral se desarrolló en el espacio MERCOSUR, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el espacio iberoamericano del conocimiento. Las principales acciones realizadas para el período analizado (2003-2015) se describen a continuación.

Cooperación bilateral con Brasil: primero, el Programa de Centros Asociados de Posgrados CAPG-BA, que buscó conformar un esquema de asociación de doctorados de excelencia académica. Segundo, el Programa de Fortalecimiento de Posgrados CAFP-BA, orientado a promover la asociación de posgrados con diferente grado de desarrollo relativo. De esta manera se buscó crear mecanismos para reducir las desigualdades regionales presentes en el ámbito de la educación superior. Tercero, el Colegio Doctoral Argentino-Brasileño, que buscó fortalecer, por medio de becas individuales de doctorado sándwich, la formación en las áreas de Ingeniería, Computación e Informática. En cuarto lugar, vale mencionar la colaboración del PIESCI en la difusión de las vacantes que ofrece la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) y la selección de estudiantes argentinos que ocuparán dichas plazas.

La cooperación bilateral con Francia también se desplegó en las siguientes acciones: primero, el programa Argentina Francia Ingenieros Tecnología (ARFITEC) destinado a la formación de profesionales de la Ingeniería. Segundo, el programa Argentina-Francia agricultura (ARFAGRI) orientado a la movilidad en los sectores agroalimentario y agroindustrial, con los mismos objetivos que el anterior. Tercero, el Campus PRO Internacional en el dominio de la PLM (*Product Lifecycle Management*), vinculado al Foro Franco-Argentino Empresas-Universidades. Cuarto, el programa de movilidad docente a París que estimula estancias de corta duración para docentes jóvenes de universidades nacionales. Quinto, el proyecto de apoyo al sector aeronáutico que se desarrolló entre 2010 y 2013 para fortalecer el intercambio de estudiantes e investigadores. Sexto, el proyecto de apoyo a la inmunología para la realización de pasantías en instituciones francesas.

La cooperación bilateral con Alemania tiene como programa emblema la creación del Centro Universitario Argentino-Alemania (CUAA). El CUAA se expresa en tres iniciativas: primero, el fomento a carreras binacionales de posgrado; segundo, el Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias Argentino-Alemanas: Proyectos Semilla (fomentando redes de investigación de un año de duración); tercero, el Programa I-DEAR (Ingenieros Deutschland-Argentina) (para la cooperación y movilidad en el ámbito de las ingenierías).

La cooperación bilateral con España contempla el Programa de Movilidades Docentes a Madrid. Al igual que en el caso francés, diferencia las acciones en términos del tipo de docente universitario (categorías de profesor y categorías de auxiliares docentes) y se gestiona en conjunto con el Colegio Mayor Argentino "Nuestra Señora de Luján" del campus universitario de la Universidad Complutense de Madrid. Otras actividades se enmarcan en las actividades multilaterales del espacio iberoamericano del conocimiento y de otras agencias intervinientes como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Carolina.

Por supuesto que con otros países se mantuvieron relaciones preexistentes (como los casos de cooperación con Cuba, Chile, Estados

Unidos, Japón, Italia) y se avanzó con iniciativas nuevas o revisadas (Rusia, Ecuador, Colombia, México; hacia el final de la gestión de Fernández de Kirchner, China). En los casos de acciones desarrolladas por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), como el programa Jóvenes de Intercambio México-Argentina (JIMA) de intercambio de estudiantes de grado con México y los programas Movilidad académica Colombia-Argentina (M.A.C.A) y Movilidad Académicos y Gestores México Argentina (MAGMA) de intercambio de estudiantes, docentes y gestores con Colombia y México, el PIESCI colabora con el apoyo financiero para seguros médicos de quienes se movilizan, así como para la realización de reuniones de coordinación.

En el caso de la internacionalización a partir de cooperación multilateral, se destaca la fuerte participación argentina en la agenda del MERCOSUR Educativo y las actividades del espacio iberoamericano. Dada esta importancia y las peculiaridades del relacionamiento con Brasil en MERCOSUR, se deja su análisis para un apartado específico (véase más adelante). En lo que compete al espacio iberoamericano del conocimiento (mandatado en 2005 por los jefes y jefas de gobierno reunidos en la XV Cumbre Iberoamericana), la meta consistió en incrementar los niveles de desarrollo de la región y disminuir la brecha entre los países. Finalmente, el PIESCI lanzó en 2013 un programa novedoso – para el país y para la región – tendiente a estimular la internacionalización de las artes: el programa de Movilidad Académica de Grado en Arte (MAGA). Estas acciones resultaron en la jerarquización de la política de internacionalización argentina.

La movilidad académica suele ser la cara más visible de la internacionalización, especialmente en las iniciativas gubernamentales (Perrotta; Del Valle, 2018). El aumento del presupuesto impactó en este indicador (tabla 3): del 2005 al 2015 se realizaron 5.375 movilidades hacia América Latina y Europa en el marco de 448 proyectos y redes de las 30 líneas de acción (PIESCI, 2015). De éstas, las que se corresponden a actividades MERCOSUR representan el 30% de las movilidades totales y las vinculadas a países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, México y MAGA) representan casi el 50% de las movilidades totales. Con todo, la

movilidad hacia la región latinoamericana fue una prioridad de la gestión de gobierno: 70% de las movilidades totales. Al analizar las líneas de acción, se observa que la política hacia la región (MERCOSUR, Sudamérica, Latinoamérica, en clave de círculos concéntricos) se basó en el apoyo a redes universitarias de diferentes tipos (redes temáticas, redes de investigación plurianuales, redes para el fortalecimiento de posgrados, pasantías docentes e intercambios de profesores de lenguas) y que se enfocaron tanto en formación (de grado y posgrado), como en investigación y en gestión universitaria (Perrotta; Del Valle, 2018).

**Tabla 3. Movilidades desde Argentina en el marco del PIESCI (2006-2015)**

Programa		Proyectos	Movilidades estudiantes	Movilidades docentes	Otra
Alemania	Semilla	34			
	Carreras binacionales	18	25	18	
	Idear	7			
Francia	ARFITEC	83	628		
	ARFAGRI	7			15
	Movilidad docente París			146	
	Inmunología	1		6	
	Aeronáutica	1		22	
España	Movilidad docente Madrid			380	
Italia	CUA		2		
Brasil	CAPG BA	80	446	630	
	CAFP BA	60	366	463	
	Colegio Doctoral		7		
Chile	Jóvenes investigadores	20	154		
	Encuentros bicentenario				334
MERCOSUR		114	850	358	244
Iberoamérica		12	85	86	18
MAGA		11	52	40	
Subtotales		448	2615	2149	611
Total		448	5375		

Fuente: PIESCI (2015, p. 8).

A diferencia de Brasil, en Argentina se evidencia un proceso de acumulación de iniciativas y capacidades de gestión que fueron derivando en la puesta en marcha de políticas con un criterio gradual e incremental (en términos de presupuesto, resultados y socios bilaterales y multilaterales). Los cambios de gestión – de Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner, primero; y de la primera a la segunda presidencia de Fernández de Kirchner, luego – no impactaron con la misma intensidad que en el caso de los recambios gubernamentales de Lula da Silva a Rousseff.

Las acciones de internacionalización se enmarcan en lo que la literatura ha denominado internacionalización solidaria (Perrotta, 2013; 2016a) y endógena (Didou-Aupetit, 2017). Se priorizaron acciones simétricas en el espacio latinoamericano y, en el caso de relacionamientos con países de diferente grado de desarrollo relativo, el foco estuvo colocado en socios europeos (Alemania, Francia, España e Italia). Esto no implicó, como mencionamos, la ausencia de programas con otros destinos tradicionales: se realizaron actividades con los Estados Unidos por medio de la Comisión Fulbright (bajo el programa Fulbright - Ministerio de Educación) pero éstas no ocuparon un rol central. Las actividades se incrementarían con el cambio de gestión de gobierno, especialmente tras la visita del presidente Barack Obama en marzo de 2016 al país. Otro elemento de análisis diferencial es la relación con la República Popular de China – si bien se realizaron misiones durante la gestión 2003-2015 (especialmente en los últimos años), los programas se formalizarían luego.

## Brasil, sistema de educación superior y políticas de internacionalización

### *Divergencias y similitudes históricas*

Según autores como Unzué (2012, p. 14), los SES argentino y brasileño presentan grandes diferencias que dificultan su comparación. Históricamente, los orígenes en cuanto a su conformación y consolidación son divergentes:

por un lado, a diferencia de las colonias portuguesas, las colonias españolas en América vivieron un proceso temprano de creación de universidades, siguiendo el modelo de la Universidad de Salamanca (Agueda, 1977) que, en el territorio que actualmente conforma Argentina, se evidencia con la Universidad de Córdoba, en 1613. En Brasil, las primeras instituciones reconocidas como universidades fueron la Universidad de Río de Janeiro en 1920 y la Universidad de São Paulo en 1934.

Por otro lado, la expansión de los sistemas universitarios en cada país, además de ocurrir en momentos históricos distintos, adquiere también características diferentes: el sistema universitario argentino posee un perfil marcadamente neo-napoleónico y orientado a la profesionalización de la educación en términos de modelos universitarios (Tünnermann, 1999). El sistema universitario brasileño se expande a partir de la segunda mitad del siglo XX sobre la base del modelo de universidad de Estados Unidos: el modelo de organización por cátedras fue reemplazado por el departamental, se jerarquizó la investigación por sobre la enseñanza en las universidades de elite y hubo una mayor inyección de recursos en el posgrado.

Con relación a las agencias gubernamentales para el desarrollo y financiamiento de la ciencia, de manera casi simultánea, ambos países crearon agencias de financiamiento a mediados del siglo XX: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en Argentina, sobre la base del Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC), fundado en 1951, y el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq) y la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) en Brasil, ambos en 1951.

Con los retornos democráticos en ambos países en la década de 1980 (1983 en Argentina, 1988 en Brasil), se dieron algunos procesos de convergencia entre ambos sistemas universitarios, producto de la democratización de las instituciones, el reconocimiento constitucional de su autonomía y las nuevas políticas evaluadoras a partir de la década de 1990 (Unzué, 2012). Asimismo, diversos autores señalan que durante la década de 1990 se dio una profundización de un proceso de mercantilización de

la educación superior que encontrará su sustento normativo en dos leyes: en el caso brasileño, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional promulgada en 1996 (Chaves, 2010; Oliveira, 2009) y, en Argentina, la Ley de Educación Superior de 1995 (Mollis, 2008; Juarrós; Naidorf, 2007; Trotta, 2019).

Las crisis económicas de fin de siglo XX propiciaron la emergencia de nuevas orientaciones políticas con los llamados gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI, marcados por procesos de integración regional más allá de lo comercial. Eso ha impulsado cierta internacionalización del sistema universitario, así como un proceso de crecimiento del sistema a partir de la creación de nuevas instituciones y de políticas tendientes a facilitar el acceso a sectores históricamente excluidos. Sin embargo, son numerosos los trabajos que remarcan la continuidad de las principales tendencias sistémicas más allá del cambio de signo partidario del gobierno (Chiroleu, 1998; 2006; Lima, 2011; Rothen; Barreyro, 2011).

En términos de políticas universitarias, algunas diferencias entre los dos países refieren, por un lado, a los distintos mecanismos de acceso y permanencia en la universidad y, por otro, a la capacidad de injerencia de los Estados nacionales en las políticas universitarias. El ingreso irrestricto en Argentina y la gratuidad de las universidades públicas favoreció una mayor circulación de estudiantes extranjeros: 3,15%, principalmente de países limítrofes (SPU, 2018) en comparación con Brasil que posee un 0,2% de estudiantes extranjeros con procedencia mayoritaria de Angola, Japón, Paraguay y Guinea-Bisáu (INEP, 2016).

### *Características actuales del sistema de educación superior brasileño*

El análisis de las políticas de internacionalización no puede dejar de lado la organización compleja del SES de cada país. En el caso brasileño, el SES está conformado por las instituciones que se muestran en la tabla 4.

**Tabla 4 - Instituciones por organización académica y categoría administrativa, Brasil.**

Categoría administrativa	Universidad	Centro universitario	Facultad	IF y CEFET	Total
Pública	107	13	139	40	299
Privada	92	217	1.929	-	2.238
<b>Total</b>	199	230	2.068	40	2.537

Fuente: INEP, 2019.

Si bien los dos países poseen una diversidad de instituciones, en lo que respecta a universidades en sentido estricto, Argentina posee 107 universidades (57 públicas, 50 privadas) y Brasil 199 (107 públicas, 92 privadas). En este sentido, ambos países poseen características parecidas en términos de proporción de universidades públicas y privadas sobre el total del sistema (53,8% de universidades públicas en Brasil, 53,2% en Argentina). Sin embargo, en este punto vale destacar que, mientras en Argentina prácticamente todas las universidades son nacionales, Brasil tiene IES administradas tanto a nivel nacional como estadual y municipal que difieren en cantidad de recursos asignados como también en la oferta de cupos por cada una de ellas (Tabla 5).

**Tabla 5 - Número de vacantes ofrecidas por tipo de institución según categoría administrativa y porcentaje de ocupación (2018)**

Categoría administrativa	Total general de vacantes	Porcentaje de vacantes por sector	Vacantes nuevas ofrecidas	Programas especiales	Remanentes
Total general	13.529.101	100%	9.858.706	26.606	3.643.789
• Pública	835.569	6,17%	649.726	6.974	178.869
• Federal	468.861		354.635	4.825	109.401
• Estadual	267.720		214.629	1.520	51.571
• Municipal	98.988		80.462	629	17.897
• Privada	12.693.532	93,82%	9.208.980	19.632	3.464.920

Fuente: INEP, 2019.

Según Lima y Contel (2009), esta heterogeneidad del SES brasileño tanto entre las universidades de carácter público como entre las privadas colaboró, entre otros aspectos, a que las políticas de internacionalización de la universidad sufrieran diversas modificaciones a lo largo del tiempo. Desde 1930 en adelante, las universidades públicas y algunas privadas brasileñas (principalmente las confesionales) participaban en proyectos de investigación conjuntos con universidades de otros países sobre la base de un modelo tradicional de cooperación, aunque normalmente no fuese un intercambio simétrico ni extensivo.

Más contemporáneamente, Morosini (2006) da cuenta de que, a partir de la década de 1990, crece una tendencia en la educación superior brasileña de categorizar la educación como un servicio (en línea con organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio, OMC) por oposición a una concepción de soberanía de los Estados-nación. Con el ascenso del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno nacional de Brasil, se desarrollaron distintas políticas nuevas con relación al sistema universitario que marcan algunas continuidades y rupturas con el gobierno anterior (Franco *et al.*, 2010). Sin embargo, el sector universitario de mayor crecimiento fue el privado.

Respecto del período propuesto para el análisis, también se observan diferencias en la política de internacionalización impulsada desde el Estado por parte del gobierno de Lula da Silva en comparación con los posteriores. Sin embargo, en ningún período se puede hablar de una política de internacionalización uniforme, particularmente por el hecho de que existen dos agencias principales que ejecutan los programas: la CAPES y el CNPq.

El *Plano Nacional de Pós-Graduação* (PNPG) para los años 2005-2010 (Brasil, 2004) implementado por el gobierno de Lula da Silva menciona, en el apartado sobre “políticas de cooperación internacional y formación de recursos humanos en el extranjero” (p. 61), que se buscaba estimular las “asociaciones y formación de redes de investigación en cooperación Sur-Sur, para apoyar la formación de recursos humanos en áreas prioritarias

de interés común” (p. 62). En otras palabras, tuvo como objetivo fortalecer la cooperación Sur-Sur, conforme sus metas de política exterior.

Por otro lado, en las conclusiones y recomendaciones finales del PNPG 2011-2020 (Brasil, 2010), en cuanto a la política de internacionalización del país, se propone el envío de más estudiantes al exterior para realizar doctorados, aumentar la cantidad de investigadores y profesores invitados a Brasil y aumentar el número de publicaciones con instituciones extranjeras (Brasil, 2010, p. 303). Sin embargo, una de las diferencias principales entre este plan y el PNPG 2005-2010 es que él ya no especifica como parte de la política una región prioritaria.

## Políticas de internacionalización que Brasil promueve

Resumidamente, Brasil presenta un SES de mayor dimensión y bien heterogéneo en términos de los tipos de instituciones. Paralelamente, como se mencionó previamente, existen dos agencias principales que ejecutan los programas de internacionalización: la CAPES, vinculada al Ministerio de Educación, y el CNPq, perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual es responsable de la cooperación técnica bilateral y multilateral en todas las áreas de conocimiento. Durante el gobierno de Lula da Silva, estas agencias impulsaron varios programas de los que, a continuación, se describe los principales.

El Foro Trilateral IBSA (India, Brasil y SudÁfrica), un programa de apoyo a la cooperación científica y técnica entre India, Sudáfrica y Brasil, implementado desde el año 2005 por CNPq. El PROÁFRICA, también impulsado por la misma agencia desde el año 2004, con el propósito de favorecer la movilidad de científicos e investigadores principalmente de y para países africanos de habla portuguesa.

Asimismo, estuvieron la creación de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), en el año 2010 en la frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, y que desde el inicio buscó tener una

composición de 50% de estudiantes brasileños y 50% de extranjeros, con cursos oficialmente bilingües (portugués y español). Un año después, fue creada la Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) en el estado de Ceará, también con el objetivo de tener una composición de estudiantes extranjeros del 50% aunque orientada a países lusófonos.

Como se puede observar, la política de educación superior del gobierno de Lula da Silva fue más significativa en el plano doméstico, dirigida hacia la ampliación del acceso y creación de universidades. Con relación a la política de internacionalización, la mayoría de los programas hasta el año 2011 fueron orientados a fortalecer la integración regional y la cooperación Sur-Sur. Esta orientación se modifica a partir del gobierno de Dilma Rousseff hasta la actualidad. Durante ese período, los programas principales de internacionalización fueron los que se describe a continuación.

Ciencia sin Fronteras (CSF) tal vez fue el programa más significativo del gobierno de Rousseff, el cual comenzó en 2011 y permaneció en funcionamiento hasta el año 2016 para becas de grado. Hoy en día solo continúa en el posgrado, habiendo distribuido para ese entonces 101.000 becas de financiamiento para formación académica en el exterior en distintas categorías. A diferencia de otros programas, CSF contemplaba únicamente como áreas prioritarias a distintas disciplinas dentro de las ciencias exactas y áreas tecnológicas, dejando a las ciencias sociales y humanidades fuera del financiamiento.

Asimismo, el listado de países con los cuales el programa CSF tenía convenio eran principalmente países centrales: había 20 países europeos junto con Australia, Canadá, China, Singapur, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Israel, Japón y Nueva Zelanda (Brasil, 2019). Resulta evidente que el perfil de los países con los cuales se establecieron convenio dejó de tener una orientación más simétrica (en línea con las directrices de la cooperación Sur-Sur), para adquirir un perfil asimétrico de inserción en la geopolítica global del conocimiento (Sur-Norte).

Un segundo programa de reciente creación y gran alcance fue el *Programa Institucional de Internacionalização* (CAPES/Print), creado en 2017 y el cual inicia en 2018 con el objetivo de seleccionar proyectos institucionales de internacionalización de las instituciones de educación superior. Un gran aspecto diferencial con respecto a CSF es que el CAPES/Print no proporciona becas o financiamiento a personas individuales, sino que financia un proyecto de investigación entre dos instituciones, el cual puede incluir distintos formatos de movilidad de jóvenes estudiantes de posgrado o de investigadores de distintas categorías. La edición de 2018 del programa recibió propuestas de 108 universidades e institutos de investigación de los cuales 36 fueron finalmente financiados.

Si bien el CSF fue el programa más importante y con mayor financiamiento del gobierno Rousseff, se puede observar la evolución en la oferta de programas y en los acuerdos internacionales firmados por las principales agencias estatales de financiación en tabla 6.

**Tabla 6 - Cantidad de acuerdos de cooperación firmados por las agencias de cooperación brasileñas entre los años 2010 y 2015**

Ministerio o Agencia	Número de acuerdos bilaterales firmados	Objetivos	Distribución por región
MRE – ABC	80	Los acuerdos de cooperación bilateral apuntaron al desarrollo de la cooperación técnica, científica y tecnológica.	América Latina y del Norte, Europa, Asia y África
MEC -Capes	67	Los acuerdos de cooperación bilateral buscaron el desarrollo de actividades de posgrado brasileñas en el contexto mundial y el apoyo a grupos de investigación brasileños a través del intercambio internacional	América Latina y del Norte, Europa y Asia
MCT -CNPq	50	Los acuerdos de cooperación bilateral apoyaron principalmente la movilidad de investigadores en el marco de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo e innovación en áreas preferenciales, definidos de acuerdo con instituciones de financiación extranjeras	América Latina y del Norte, Europa y Asia

**Fuente:** Miranda y Stallivieri (2017).

Vale aclarar que los acuerdos que incluían a América Latina y África eran principalmente aquellos heredados del gobierno de Lula da Silva. A partir de 2011, el objetivo explícito de Brasil fue consolidar la cooperación internacional con los países centrales tal como se manifiesta en los documentos *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015* y *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020*.

## La internacionalización universitaria desde el espacio regional: el MERCOSUR educativo<sup>4</sup>

Las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior combinan rasgos de una agenda tradicional de cooperación universitaria con la reconfiguración de la regulación del sector a partir de sucesivas reformas y redefiniciones en el plano doméstico y el avance de la internacionalización, cuyo impacto se torna más notable en momentos recientes. Esta agenda se define como una propuesta autonomista de internacionalización universitaria a partir de encauzar las presiones en pos de la emulación del modelo europeo, intentar resolver las asimetrías entre los socios mercosurianos y colocar como eje rector la definición del derecho a la universidad (a raíz de la tradición pública en algunos de los sistemas y la declaración de la CRES 2008). Como resultado de las acciones encaminadas, el proyecto de internacionalización de la universidad desde el MERCOSUR es uno de tipo revisionista (Perrotta, 2016b).

Inicialmente, las políticas desarrolladas se encuadraban en tres ejes temáticos de trabajo: acreditación/reconocimiento, movilidad y cooperación interinstitucional. Estos ejes temáticos orientaron la conformación de actividades que se fueron alcanzando de manera incremental –la primera política comenzó en el eje de acreditación; la primera experiencia de movilidad se orientó a las carreras acreditadas regionalmente; y la últimas de las líneas de trabajo en incorporar fueron las de cooperación interinstitucional a partir de formación de redes varias. Desde el año 2006, los planes ya no

---

<sup>4</sup>Esta sección está basada íntegramente en el trabajo de Perrotta (2018).

colocan ejes temáticos por área, sino que consensuan objetivos generales que se alcanzan de manera integral entre las cuatro. Esta modificación en la forma de establecer metas, instrumentos y metodologías de trabajo da cuenta de la institucionalización del SEM (Sector Educativo del MERCOSUR) y su articulación interna.

Las políticas regionales para la educación superior son las que siguen:

1. *Sistema de acreditación regional de carreras universitarias de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados "ARCU-SUR"*: es un acuerdo internacional (MERCOSUR/CMC/DEC n° 17/08) para reconocer la calidad académica regional de un conjunto de titulaciones (agronomía, medicina, ingenierías, veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología). El acuerdo se elaboró a partir de una iniciativa previa (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile - MEXA), que evaluó estándares de calidad regionales para agronomía, medicina e ingeniería entre los años 2002 a 2006.

2. *Programa MARCA*: la política de movilidad se inició a partir de la experiencia piloto de acreditación (MEXA) con el Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA (MARCA) del año 2004. Con la creación del ARCU-SUR, en 2008, el programa adopta su denominación actual (manteniendo el acrónimo): Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y Estados Asociados. La experiencia de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen.

3. *Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR*: se puso en marcha a partir del plan operativo 2011-2015, organizado por el Grupo de Trabajo homónimo y cuenta con tres líneas programáticas: a) programa de proyectos conjuntos de investigación; b) programa de asociación para el fortalecimiento de posgrados; y c) programa de formación de recursos humanos. Esta iniciativa regional se elaboró a partir de los programas de cooperación bilaterales que encaminan Argentina y

Brasil. En otras palabras, es una experiencia de *mercosurización* de relaciones bilaterales entre estos dos socios.

4. *Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de Docentes de Grado del MERCOSUR*: este programa se dirige a las carreras universitarias de diferentes disciplinas, es decir, las que no se encuentran cubiertas por el MARCA (es decir, vinculadas al ARCU-SUR). El objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad docente y la cooperación institucional a través de la investigación, la innovación tecnológica y el intercambio institucional.

5. *Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES)*: tres propósitos orientan su trabajo: impulsar la reflexión y producción de conocimiento de la educación superior en el MERCOSUR vinculada a la integración, i) promover investigaciones sobre las contribuciones de la educación superior a la integración de los países del MERCOSUR, ii) proponer iniciativas y acciones que contribuyan a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas y orientar la toma de decisiones en educación superior del MERCOSUR, y iii) puesta en marcha de una revista digital, luego en la realización de seminarios y, más adelante, avanzó en el subsidio a redes de investigación.

6. *Sistema Integrado de Movilidad MERCOSUR (SIMERCOSUR)*: tiene la finalidad de articular las iniciativas de movilidad académica existentes en el marco del SEM, ampliarlas y mejorarlas. Fue adoptado en el año 2012 (MERCOSUR/CMC/DEC. n° 36/12). Sus objetivos generales son: i) contribuir a la profundización del proceso de integración educativa así como a la consolidación de los vínculos existentes entre los Estados que participan del SIMERCOSUR; ii) coadyuvar a la formación de la identidad y conciencia de ciudadanía regional; y iii) aportar a consolidar el espacio académico de educación superior del MERCOSUR.

7. *Reconocimiento de títulos*: al momento, el MERCOSUR no ha avanzado en el reconocimiento de títulos de nivel superior universitario. La normativa vigente solamente reconoce títulos entre los países con fines académicos – es decir, para cursar estudios de posgrado en otro país del bloque o para dar clases/cursos breves. Las cuestiones vinculadas al reconocimiento

profesional se derivaron al ámbito de negociación de liberalización de servicios. Entre los años 2016 y 2018 se elaboró un mecanismo piloto que derivó en la generación de consensos para una propuesta regional.

## Debates en torno a las construcciones de agenda

Analizar las iniciativas del MERCOSUR para la universidad junto con las políticas de internacionalización desplegadas por Argentina y Brasil permite diferenciar las propuestas de cada uno con relación a intereses y valores de proyección internacional en el marco de sus peculiares SES. Así, las actividades MERCOSUR se distinguen por la conducción y el liderazgo ejercido por Argentina: como se desprende de los apartados anteriores, la puesta en marcha de políticas públicas regionales y la agenda de internacionalización de la universidad argentina han seguido cursos similares y se han retroalimentado. Los criterios de solidaridad, gradualidad y respeto mutuo, junto con el principio del derecho a la universidad han guiado las actividades nacionales y regionales. Esto se vincula al rol de líder que asumió la delegación argentina en el SEM, sedimentado en larga trayectoria del país de un SES público y su peculiar cultura académica/cultura universitaria vinculada a la autonomía, la democratización, el ingreso irrestricto y la gratuidad. Desde el inicio de la agenda, en el área más gravitante inicialmente para la puesta en marcha de actividades regionales (esto es, la acreditación), Argentina ha ejercido liderazgo y lo ha mantenido con los años. Este liderazgo, además, se expresa en procesos de cooperación técnica con los demás Estados-Parte y asociados del bloque, que, a su vez, derivan en procesos de difusión de políticas y normas. La cooperación como parte de su estrategia de liderazgo también implicó, en muchos casos, que el país asuma los costos financieros para la ejecución de programas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Para información en detalle sobre el liderazgo argentino, véase Perrotta (2014). En efecto, un factor explicativo de las políticas públicas regionales en el MERCOSUR para la universidad reside en cómo se procesan las asimetrías estructurales y regulatorias junto a culturas académicas/universitarias disímiles.

Brasil, por su parte, ha tenido un rol menos activo en la construcción de una agenda regional para la universidad en el MERCOSUR y ello se debe a cómo procesó internamente su política de internacionalización. Como se observa, Brasil mantuvo una planificación de las acciones en línea con sus metas de política exterior – especialmente, en el gobierno Lula da Silva – basada en círculos concéntricos: MERCOSUR, Sudamérica, América Latina, África, Asia, mundo árabe, sin perder de vista sus intereses globales como potencia media con países del Norte y con su activa participación en los BRICS<sup>6</sup>. Esto, en conjunción con las características de su SES – la extensión del sistema, su heterogeneidad y los rasgos salientes mencionados (especialmente, cierto elitismo en las instituciones con mayor calidad reconocida y/o excelencia) – hacía del MERCOSUR educativo “un espacio más”. A título ilustrativo, su participación en el sistema de acreditación regional, por ser focalizada, tenía un alcance pequeño e impacto acotado para su SES. No obstante, hay diferencias de participación entre la gestión de Lula da Silva y de Rousseff. El primero tuvo un rol más activo en la definición de la política exterior y su carácter unionista, junto con iniciar grandes transformaciones de tipo inclusivo en el SES. Esto explica la creación de la UNILA y la Universidad de Integración Internacional de la Lusofonía Afro-Brasileña (UNILAB), pese a los problemas que generó en la relación educativa bilateral y regional (especialmente, con Argentina). La creación de dicha universidad en la triple frontera y con un proyecto político pedagógico innovador es un elemento destacable. Igualmente, para el gobierno de Brasil, acompañar el liderazgo argentino fue siempre una premisa, así como apoyarse en dicho acompañamiento para la obtención de demandas en otros espacios regionales (esto es, la agenda educativa sirvió como *bargaining chip*). La gestión de Rousseff inició con un impasse en la negociación regional que valió la no participación del país de las diferentes iniciativas<sup>7</sup> del MERCOSUR, lo que tensó más la relación con

---

<sup>6</sup>La sigla se utiliza para referirse a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica de manera conjunta.

<sup>7</sup>Vale recordar que, desde el inicio, Rousseff tuvo que atender el frente doméstico, complicado por causas de corrupción y reacomodamiento de fuerzas.

sus socios. Situación que se agrava con la creación del CSF, diametralmente opuesto a las propuestas de internacionalización, definida como solidaria, proyectadas desde el espacio de integración regional.

Los recambios gubernamentales inciden en las políticas de internacionalización nacionales, así como en el espacio regulatorio regional. En el caso argentino, el relanzamiento y ampliación de programas con los Estados Unidos fue una de las primeras medidas del gobierno de Macri, junto con posiciones ideologizadas respecto del MERCOSUR que, en la práctica, no implicaron el retroceso de políticas.

En el caso de Brasil, el *impeachment* de Rousseff implicó el cambio del partido que presidía el ejecutivo, así como de las alianzas políticas, luego de la asunción del entonces vicepresidente Temer. Para ese entonces, una de las políticas de mayor impacto con relación a la internacionalización académica, el CSF, ya había concluido para estudiantes de grado. Inclusive, desde el año 2015, ya había mostrado indicios de decadencia – cuando fue suspendida la financiación del programa, en otoño de ese año, algunos beneficios fueron cancelados y el programa solo continuó financiando a estudiantes que ya se encontraban en el extranjero. A pesar del corto tiempo en el que CSF funcionó, tuvo un impacto importante en aumentar la presencia brasileña en el exterior y en crear un ambiente internacional en las universidades más prestigiosas, aunque fue muy criticado por el modo en que se asignaron recursos para su financiamiento o la falta de retorno institucional. Sin dudas, marcó un antes y un después en los procesos de internacionalización académica en Brasil.

Durante el gobierno de Temer, la CAPES realizó un análisis sobre el estado de la internacionalización post-CSF y formuló el ya mencionado *Programa Institucional de Internacionalização* (CAPES-Print), que modifica la asignación de recursos (antes concedidos directamente a los estudiantes y ahora asignados a las instituciones universitarias, particularmente a aquellas con reconocida producción académica) y está orientado a transformar las universidades brasileñas en universidades de “clase mundial” (Thiengo,

2018, p. 291-292). Es decir, Brasil busca fortalecer una posición más global Sur-Norte, mientras Argentina una más regional.

## Conclusiones

En este trabajo analizamos las políticas de internacionalización de Argentina y Brasil para dar cuenta – con una lectura comparativa – de sus principales características y, especialmente, de cómo se insertan en los proyectos políticos de las gestiones de gobierno. Esto último implica analizar de manera articulada e integral a las políticas de internacionalización como parte sustantiva de las políticas para la universidad y la ciencia junto con las definiciones salientes de la política exterior de los Estados. Precisamente por este motivo, se prestó atención a las actividades desplegadas en el MERCOSUR: la mutua constitución de las políticas regionales y las políticas nacionales de internacionalización de la educación superior en el caso argentino y la complementación, como parte de una batería más grande de iniciativas, en el caso de Brasil.

En segundo lugar, se destaca que las iniciativas, tanto nacionales como regionales, se centran en un solo aspecto de la internacionalización: las movilidades – incluso en aquellas iniciativas de creación de redes académicas, el componente movilidad es el más gravitante. En el espacio MERCOSUR, con la creación del NEIES, se avanzó en la conformación de espacios de coproducción y copublicación de conocimiento, de manera de balancear el sesgo anterior. Asimismo, de manera reciente se comenzó con la discusión de reconocimiento de títulos (tema que había permanecido al margen para evitar bloquear espacios decisionales). Entre las cuestiones ausentes de la agenda de internacionalización se encuentran la internacionalización del currículum y las actividades de “internacionalización en casa”, temas que requieren una mayor articulación y participación de instituciones universitarias y sus actores.

Tercero, un aspecto a destacar es la falta de indicadores e información, en general, de la dimensión de internacionalización. La ausencia de datos

que permitan generar diagnósticos impide la elaboración de políticas públicas (nacionales y regionales). Un proceso que ya lleva más de dos décadas requiere potenciar esfuerzos y asumir la responsabilidad (política) para generar consensos en términos de indicadores (más allá de los bibliométricos de producción) que provean información certera sobre estas tendencias cada vez más intensas.

**Daniela Perrotta** es Doctora en Ciencias Sociales e investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

✉ danielaperrotta@gmail.com

**Andrés Santos Sharpe** es Doctor en Ciencias Sociales y becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

✉ andres\_iss@yahoo.com.ar

## Referencias

8. AGUEDA, María. **Salmantica Docet**: la proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1977.
9. ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Anuario 2017**. Portal Argentina.gov.ar. Ministerio de Educación. Universidades. Anuarios Estadísticos, 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
10. BRASIL. Ministério da Educação. Países e Parceiros. **Portal CSF**. Brasília: CAPES, 2019. Disponible en: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/paises-parceiros>>.
11. BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010.
12. BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2005-2010**. Brasília: CAPES, 2004.
13. BORÓN, Atilio. **Socialismo del siglo XXI ¿Hay vida después del neoliberalismo?** Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo, 2008.

14. BUCHBINDER, Pablo. **Historia de las universidades argentinas**. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.
15. CARLI, Sandra. **El estudiante universitario**. Hacia una historia presente de la educación pública. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
16. CHAVES, Vera L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010. <https://doi.org/10.5585/eccos.n29.3736>.
17. CHIROLEU, Adriana. Acceso a la universidad: sobre brújulas y turbulencias. **Pensamiento Universitario**, Buenos Aires, v. 6, n. 7, p. 3-11, oct. 1998.
18. CHIROLEU, Adriana. Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. **Revista SAAP**, n. 2, p. 563-590, 2006.
19. CLARK, Burton. **Las universidades modernas: espacio de investigación y docencia**. Buenos Aires: Porrúa, 1997.
20. DIDOU AUPETIT, Sylvie. **La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno**. México: UDUAL, 2017.
21. FERNÁNDEZ, Álvaro A. H. El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 9, n. 1, p. 131-154, 2014. <https://doi.org/10.18359/ries.54>
22. FRANCO, Maria E.; MOROSINI, Marília; OLIVEN, Arabela C.; DEUS, Maria A. P.; ZANETTINI-RIBEIRO, Cristina. Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios. **Série-Estudos**, v. 30, p. 117- 139, jul./dez. 2010.
23. INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2018**. Brasília: INEP/MEC, 2019.
24. INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2016**. Divulgação. Brasília: Inep, 2016. Disponible en: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2016/apresentacao\\_censo\\_educacao\\_superior.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2016/apresentacao_censo_educacao_superior.pdf)>.
25. JUARRÓS, Fernanda; NAIDORF, Judith. Modelos universitarios en pugna: democratización o mercantilización de la universidad y del conocimiento público en Argentina. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 12, n. 3, p. 483-504, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772007000300006>.
26. KNIGHT, Jane. Internationalization remodeled: definition, approaches, and rationales. **Journal of Studies in International Education**, v. 8, n. 1, p. 5-31, 2004.
27. LIMA, Katia R. de S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 86-94, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100010>.

28. LIMA, Manolita C.; CONTEL, Fábio. Períodos e motivações da internacionalização da educação superior. *In: COLLOQUE DE LIFBAE 5*, 2009, Grenoble. **Anais...** Grenoble, 2009. Disponible en: <<http://www.ifbae.com.br/congresso5/pdf/B0095.pdf>>.
29. MAYER, Liliana; CATALANO, Bárbara. Internacionalización de la educación y movilidad: reflexiones a partir del caso argentino. **Universitas**, n. 29, p. 19-41, feb. 2018. <https://doi.org/10.17163/uni.n29.2018.01>.
30. MIRANDA, José A. de; STALLIVIERI, Luciane. Para uma política pública de internacionalização para o ensino superior no Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 22, n. 3, p. 589-613, dec. 2017. doi: 10.1590/s1414-40772017000300002.
31. MOLLIS, Marcela. Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 2, p. 509-532, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200012>.
32. MOROSINI, Marília C. Verbete: Internacionalização da educação superior. **Enciclopédia da Pedagogia Universitária: glossário**, v. 2/ Editora-chefe: Marília Costa Morosini. Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 95 -161.
33. OLIVEIRA, Romualdo P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, 2009, v. 30, n. 108, p. 739-760. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300000>.
34. PERROTTA, Daniela. Universidad, internacionalización e integración regional: la lucha por un proyecto latinoamericanista de universidad hacia la CRES 2018. *In: SUASNABAR, Claudio; DEL VALLE, Damián; DIDRIKSSON, Axel; KORSUNSKY, Lionel (Eds.). Balances y desafíos hacia la CRES 2018: Cuaderno 1: Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 163-176.
35. PERROTTA, Daniela. La internacionalización de la universidad desde el MERCOSUR. *In: DEL VALLE, Damián; SUASNABAR, Claudio (Eds.). Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2018. Cuaderno 2. Aportes para pensar la universidad latinoamericana*. Buenos Aires: IEC-CONADU, CLACSO, UMA, 2018. p. 219-236.
36. PERROTTA, Daniela. **La internacionalización de la universidad: debates globales, acciones regionales**. Los Polvorines: IEC-UNGS, 2016a.
37. PERROTTA, Daniela. MERCOSUR, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance. *In: ROBERTSON, Susan et al. (Eds.). Global regionalisms and higher education*. Londres: Edward Elgar, 2016b.
38. PERROTTA, Daniela. La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. **Perspectivas de Políticas Públicas**, v. 2, n. 6, p. 177-206, 2014.
39. PERROTTA, Daniela. **El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación**

de la calidad de carreras de grado (1998-2012). 2013. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires, 2013.

40. PERROTTA, Daniela. La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades. **Temas**, n. 54, p. 67-76, 2008.

41. PERROTTA, Daniela; DEL VALLE, Damián. Las redes académicas: entre los discursos y las políticas para la internacionalización con integración regional. *In: KORSUNSKY, Lionel et al. (Eds.). Internacionalización y producción de conocimiento*. El aporte de las redes académicas. Cuaderno 3. Aportes para pensar la universidad latinoamericana. Buenos Aires: IEC-CONADU/CLACSO/UNA, 2018. p. 33-60.

42. PIESCI. Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional. **Informe de gestión 2006-2015**. Buenos Aires: Secretaria de Políticas Universitarias - Ministerio de Educación, 2015.

43. RODRIGUES FILHO, José A.; AGUILAR, Luís E. Origem e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai. Ensaio comparativo. *In: LAMFRI, Nora Z. (Coord.). Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior*. Córdoba: Encuentro Grupo Editor, 2016.

44. ROTHEN, José C.; BARREYRO, Gladys B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas. **Educação e Sociedade**, n. 32, p. 21-38, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000100002>.

45. SANTOS SHARPE, Andrés. The higher education system in Argentina. Networks, genealogies and conflicts. **Creative Education**, v. 6, p. 1943-1959, 2015. <http://dx.doi.org/10.4236/ce.2015.618200>.

46. SPU - Secretaría de Políticas Universitarias. **Síntesis de información estadísticas universitarias 2017-2018**. Buenos Aires: SPU, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/sintesis-de-informacion-universitaria-2016-2017>.

47. THIENGO, Lara. **Universidade de classe mundial e o consenso pela excelência: tendências globais e locais**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

48. TROTTA, Lucía. El caso de Argentina. *In: SAFOCARDA, Fernanda (Dir.). Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana*. Buenos Aires: IEC - CONADU; San José de Costa Rica: Internacional de la Educación-IE, 2019.

49. TÜNNERMANN, Carlos. **Historia de las universidades de América Latina**. Ciudad de México: UDUAL, 1999.

50. UNZUÉ, Martín. ¿Podemos hablar de una “Universidad Latinoamericana”? Exclaustración y compromiso como legado. *In: DEL VALLE, Damián; SUASNÁBAR,*

Claudio. **Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008**. Cuaderno 2. Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana. Buenos Aires: IEC - CONADU/CLACSO/UNA - Universidad Nacional de las Artes, 2018.

51. UNZUÉ, Martín. **Transformaciones recientes en el sistema de educación superior en Brasil**. Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, n. 61, p. 1-68, 2012.

Recibido: 15 ene. 2020.  
Aprobado: 31 mar. 2020.