

3



Los Planes Educativos del MERCOSUR y la recontextualización de sus políticas en Brasil

*MERCOSUR Educational Plans and the
recontextualization of its policies in Brazil*

**Wisllayne Ivellyze Oliveira-Dri*;
Cristina Pulido-Montes****

DOI: 10.5944/reec.39.2021.29223

Recibido: **22 de diciembre de 2010**

Aceptado: **18 de febrero de 2021**

* WISLLAYNE IVELLYZE OLIVEIRA-DRI: Doctoranda Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Brasília. **Datos de contacto:** E-mail: wis_pedagogia@yahoo.com.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4077-2606>

** CRISTINA PULIDO-MONTES: Doctora del Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación. Universidad de Valencia. **Datos de contacto:** E-mail: cristina.pulido@uv.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1087-461X>

Resumen

El MERCOSUR surge en la década de los 90 como parte de la estrategia económica de los países del sur de América Latina. Sus objetivos han oscilado entre agendas marcadas por los movimientos de integración de la región y los procesos de neoliberalización. La Educación forma parte de su agenda como un factor de integración regional que ha estado al servicio de sus objetivos mediante el Sector de Educación del MERCOSUR (SEM). Los Planes de Acción del SEM desde 1998 han marcado la agenda política educativa de los países de la región. En este escenario, Brasil ha gozado de un relevante protagonismo en la región debido a la emergencia de su economía y su extensión poblacional. No obstante, la transferencia de políticas del MERCOSUR a Brasil ha estado marcada por la recontextualización de estas políticas en un escenario particular definido por su contexto social, cultural, estructural, económico y político. El objetivo general de este estudio es analizar los Planes de Acción del SEM y su recontextualización en las políticas educativas brasileñas. El estudio ha partido del análisis cualitativo de los Planes de Acción del SEM identificando que políticas han tenido una mayor relevancia en la región y como han viajado al contexto brasileño. Lo que permitió destacar algunos puntos importantes en la región y en Brasil como son la acreditación de títulos, la movilidad estudiantil y los objetivos de integración mediante la educación. Se ha concluido que la acreditación en Brasil no ha sido un proceso sencillo debido a la propia idiosincrasia de la Educación Superior; la movilidad ha crecido entre los países del MERCOSUR, pero la mayoría ha continuado la línea del intercambio de estudiantes con países del hemisferio norte; y la integración regional ha sido impulsada por Brasil con especial énfasis mediante la creación de una universidad de integración regional.

Palabras clave: MERCOSUR; SEM; educación; recontextualización de políticas; Brasil

Abstract

MERCOSUR emerged in the 1990s as part of the economic strategy of the countries of southern Latin America. Its objectives have ranged from agendas marked by the region's integration movements and neoliberalization processes. Education is part of its agenda as a regional integration that has been at the service of its objectives through the MERCOSUR Education Sector (SEM). The SEM Action Plans since 1998 have set the educational political agenda of the countries of the region. In this scenario, Brazil has enjoyed a relevant prominence in the region due to the emergence of its economy and its population extension. However, the transfer of MERCOSUR policies to Brazil has been marked by the recontextualization of these policies in a particular scenario defined by their social, cultural, structural, economic and political context. The overall objective of this study is to analyze the SEM Action Plans and their recontextualization in Brazilian education policies. The study has based on qualitative analysis of the SEM Action Plans by identifying which policies have been most relevant in the region and how they have traveled to the Brazilian context. This highlighted some important points in the region and in Brazil such as accreditation of degrees, student mobility and integration objectives through Higher Education. It has been concluded that accreditation in Brazil has not been a simple process due to the idiosyncrasies of education itself; mobility has grown among MERCOSUR countries, but most have continued the line of student exchange with northern hemisphere countries; and regional integration has been driven by Brazil with special emphasis through the creation of a regional integration university.

Keywords: educational cooperation; cultural cooperation; Spanish as a Foreign Language; India

Resumo

O MERCOSUL surgiu na década de 1990 como parte de uma estratégia econômica dos países da América do Sul. Seus objetivos têm oscilado entre as agendas traçadas pelos movimentos de integração da região e os processos de neoliberalização. A educação faz parte de sua agenda como fator de integração regional que tem estado a serviço de seus objetivos por meio do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Os Planos de Ação do SEM desde 1998 têm marcado a agenda da política educacional dos países da região. Nesse cenário, o Brasil tem desempenhado papel relevante na região devido a emergência de sua economia e sua extensão populacional. No entanto, a transferência de políticas do MERCOSUL para o Brasil tem sido marcada pela recontextualização dessas políticas em um cenário particular definido por seu contexto social, cultural, estrutural, econômico e político. O objetivo geral deste estudo é analisar os Planos de Ação do SEM e sua recontextualização nas políticas educacionais brasileiras. O estudo partiu da análise qualitativa dos Planos de Ação do SEM, identificando quais políticas tiveram maior relevância na região e como elas chegaram ao contexto brasileiro. Com isso, foi possível destacar alguns pontos importantes na região e no Brasil, como a acreditação de cursos, a mobilidade estudantil e os objetivos da integração regional por meio da educação. Concluiu-se que o processo de acreditação no Brasil não tem sido simples devido à idiossincrasia própria da Educação Superior; a mobilidade cresceu entre os países do MERCOSUL, porém a maioria continua seguindo a linha de intercâmbios estudantis com países do hemisfério norte; e a integração regional tem sido promovida pelo Brasil, especialmente por meio da criação de uma universidade de integração regional.

Palavras-chave: MERCOSUL; SEM; Educação; recontextualização de políticas; Brasil

1. Introducción

La globalización económica y la racionalidad competitiva, que subyacen al paradigma neoliberal, han derivado en la puesta en marcha de políticas y mecanismos por parte de los Estados-Nación y otros agentes que fomentan un ambiente competitivo global (Laval & Dardot, 2017).

Los paradigmas de la globalización económica y los procesos de neoliberalización contemporáneos en el Estado, en los que las reformas no acontecen de manera exclusiva, han derivado en cambios profundos en el sector educativo (Pagès & Prieto, 2020). La política actual es construida en red, es decir, que los Estados-Nación son actores estratégicos que cooperan y colaboran con empresas, *think tanks*, fundaciones, organismos supranacionales e internacionales que la construyen (Ball & Junemann, 2012). Todos estos cambios en la gobernanza pública derivados de la globalización económica y de los procesos de neoliberalización han repercutido en la reconceptualización de la educación cómo un derecho hacia la educación como un servicio (Díez-Gutiérrez, 2010).

La globalización económica y los procesos de neoliberalización se enmarcan en un «contexto de contextos» (Verger *et al.*, 2012), es decir, lo global y lo local son un todo relacional (Ruíz & Acosta, 2015) que ayudan a comprender el proyecto globalizado y la racionalidad competitiva en las políticas que de un contexto a otro viajan, mutan y se recontextualizan (Ong, 2007).

Son diversos los autores que sostienen que esta reconceptualización de la educación y las políticas globales de reforma educativa son parte de las influencias generadas a partir del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS) celebrado en el año 1994 (Hermo & Pitelli, 2008). El AGCS ha supuesto una oleada de privatizaciones y desregulaciones (Cottier, 2002) que fomentan procesos de neoliberalización ampliamente arraigados a la teoría del capital humano y de la racionalidad competitiva (Carnoy, 2016; Laval & Dardot, 2013).

El citado tratado de libre comercio supondría el triunfo del multilateralismo no redistributivo, es decir, de la cooperación de tres o más países para alcanzar acuerdos con una serie de objetivos que fortalecerían la racionalidad competitiva, la desregulación y la privatización de las economías (Verger, 2006). En esta carrera determinada por la competitividad global los bloques económicos y las relaciones entre países que participan de la globalización han resultado en lo que se ha denominado multilateralismo no redistributivo (Mundy, 2007) o regionalismo (Guerra-Borges, 2007). Sin embargo, es importante precisar que ya existían regionalismos, aunque es a partir de la década de los 90 y el tratado de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que los regionalismos proliferan y son denominados como «nuevos regionalismos».

Según Botto (2015) estos «nuevos regionalismos» se formaron en base a tres tipos de respuestas que los definen: 1) cómo estrategia ofensiva de los países desarrollados para proteger y fortalecer su hegemonía neoliberal por vías alternativas al AGCS; 2) cómo estrategia defensiva frente al capitalismo neoliberal y las presiones de desregulación de las potestades del Estado; 3) cómo vía para participar en el escenario competitivo global.

En este contexto de procesos de regionalización para generar sinergias y confluencias que permitan desarrollar economías y bloques más competitivos es en el que surge el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la región Sur de América Latina. En el escenario latinoamericano, la estrategia defensiva frente a las presiones que introduciría la OMC en el contexto global y en el campo de la educación serían los «nuevos regionalismos» de tipo 2 y 3 descritos por Botto (2015).

Perrotta (2012) en un análisis de la agenda educativa del MERCOSUR detecta estrategias propias del «regionalismo neoliberal» y del «regionalismo integracionista». Por lo tanto, la presión por ser un actor influyente en la escala y economía global derivaría en la confluencia de una serie de países latinoamericanos para fortalecerse y representarse cómo una pieza importante en el mercado común internacional. De hecho, los primeros años del MERCOSUR estarían determinados por un proceso de liberalización acelerado y alcanzarían una multiplicidad de acuerdos de libre comercio en un corto período de tiempo (Guerra-Borges, 2007).

El MERCOSUR, sería fundado en el año 1991 como bloque de integración regional que buscaría la libre circulación de bienes, de servicios y de factores productivos, el establecimiento de una Tarifa Externa Común, una política comercial común, unas políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de legislaciones. La unión regional no puede ser considerada un organismo representativo de toda la región latinoamericana, ya que actualmente está formado por 4 países miembros—Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay—que tienen plena participación. Además, el bloque cuenta con 6 países asociados—Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam—con participación pormenorizada. Es importante poner de relieve los casos de Venezuela y de Bolivia. Venezuela se unió en el año 2012 y en el año 2017 fue suspendida del MERCOSUR hasta la actualidad, lo que se definió cómo la «ruptura del orden democrático» en referencia al Protocolo de Ushuaia de 1998. Bolivia se encuentra en fase de adhesión desde el año 2015.

El MERCOSUR, en la actualidad, está viviendo procesos convulsos. En primer lugar, y de manera interna, con la presencia de líderes de gobiernos con posicionamientos muy diferentes, como es el caso de Brasil y de Argentina que respectivamente tienen un gobierno de ultraderecha y un gobierno de centroizquierda que están generando grandes dificultades en las negociaciones internas del bloque. En segundo lugar, algunas organizaciones no gubernamentales y países de la Unión Europea (UE) se opusieron a firmar y apoyar el acuerdo UE-MERCOSUR por cuestiones ambientales y relacionadas con los derechos humanos, sobre todo por lo que hace a las políticas brasileñas de Jair Bolsonaro (Giotto & Echaide, 2020).

Más allá de las descripciones geopolíticas y los momentos, sectores y escenarios por los que transita el MERCOSUR, es importante centrarse en el proceso de construcción del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) cómo caso particular de la conformación de una agenda política educativa compartida por los países que integran el bloque regional Sudamericano. Se puede entender el SEM cómo un espacio derivado de los procesos de regionalismo defensivo frente al tratado de la OMC en el contexto de la globalización económica y de la economía del conocimiento (Botto, 2015) que muestra las relaciones y transferencias de políticas educativas entre la UE y el MERCOSUR y, entre el MERCOSUR y los países de la región.

El SEM se desarrollaría pocos meses después de la creación del MERCOSUR en diciembre de 1991. Cómo describe Stahringer (1998, p. 233) «El MERCOSUR es la única experiencia de integración regional que, desde el momento de entrar en vigor, cuenta con el Sector Educativo constituido y en funcionamiento». La pronta fundación del SEM está relacionada con el objetivo principal de articular la educación en torno a la promoción del proceso de integración regional. Una cuestión diferencial frente a otros procesos de regionalización, como es el caso de la UE que tardarían más de 20 años en integrar la educación como elemento de cooperación porque ya existía una integración regional previa. La citada racionalidad fundacional del SEM de carácter integracionista está

atravesada por otras racionalidades, de entre las que destaca la racionalidad competitiva. Perrotta (2013) aglutina las políticas del MERCOSUR y su agenda educativa en dos proyectos. Por un lado, lo que la autora define como «regionalismo post-hegemónico», es decir, un proyecto solidario entre los países integrantes del MERCOSUR que potencia su autonomía política, cooperativa e integracionista. Por otro lado, un proyecto propio del «regionalismo neoliberal» que según la autora ha ocupado la política educativa de la agenda del MERCOSUR con mayor intensidad durante sus diez primeros años. La autora enmarca las políticas desarrolladas en el MERCOSUR como las propias de la tensión entre estos dos tipos de regionalismos en los que se insertan las mismas y que pueden ser o no, antitéticas o complementarias.

Botto (2016) analizaría la integración educativa en los marcos regionales de la UE y del MERCOSUR como estrategias defensivas frente al paradigma AGCS. Sin embargo, las diferencias entre ambos regionalismos parten de que el proceso de regionalización defensiva mercosuriano es de corte contrahegemónico, frente al regionalismo competitivo y mercantilista de la UE. La autora interpreta que el regionalismo contrahegemónico desplegado en los países del MERCOSUR ha pasado por tratar de fortalecer las cooperaciones entre los países del bloque regional y sin restarles potestad estatal de gobierno. En el caso de la UE los países de la región se comprometían a estandarizar sus sistemas educativos para presentarse como un bloque que disputaría a Estados Unidos su liderazgo en la economía del conocimiento.

Descritas estrategias del MERCOSUR revelan la importancia de estudiar el SEM, sus Planes de Acción y la recontextualización de sus políticas en los distintos escenarios.

El SEM comenzaría con la construcción de diferentes Planes de Acción con la finalidad de poner en práctica una serie de objetivos generales en el ámbito de la educación. La relevancia del SEM en la agenda política del MERCOSUR se evidencia por su importancia en el bloque de políticas de la organización regional, ya que la década que fue del año 2005 al año 2015, la educación fue el sector más activo de los siete sectores de trabajo del proceso de integración que supusieron grandes esfuerzos de cooperación intra-MERCOSUR (MERCOSUR, 2018).

Para el caso de Brasil, se torna imprescindible analizar la recontextualización de tales políticas en un escenario emergente que se presenta como un actor principal en la disputa por la hegemonía de la región desde el comienzo de la fundación del bloque regional (Granato, 2020). Brasil, es el país más grande del MERCOSUR y que ha introducido mayores esfuerzos económicos y financieros para desarrollar las políticas del SEM (Vigevani & Ramanzini Jr, 2009).

Partiendo del contexto brevemente desarrollado, el objetivo general de este estudio es analizar los Planes de Acción Educativos del MERCOSUR y la recontextualización de las políticas concretas de estos Planes en Brasil. Los objetivos específicos son: 1) Evaluar la concurrencia y continuidad de las políticas a las que se ha dado mayor importancia de manera transversal y específica desde el inicio de los Planes, 2) Seleccionar las políticas que han sido centrales en las acciones educativas del bloque regional y que eran más específicas para dar aterrizaje a los objetivos de la agenda educativa mercosuriana plasmada en los Planes de Acción Sectoriales del SEM, y 3) Analizar las políticas principales desarrolladas por Brasil en relación a los Planes de Acción Sectoriales del SEM.

2. Notas metodológicas

El punto de partida que marca el análisis y desarrollo de la presente investigación trata de trascender los análisis comparados sobre las políticas educativas regionales del MERCOSUR y la UE, que ya han demostrado ampliamente la transferencia y recontextualización de políticas educativas del bloque europeo hacia el bloque sudamericano, sobre todo, por lo que hace a la Educación Superior (Botto, 2016; Dri *et al.*, 2020; Verger, & Hermo, 2010). Partimos de un enfoque interpretativo apoyado en la contingencia de la política y su mutación desde los escenarios regionales hacia la recontextualización en un escenario nacional (McCann & Ward, 2012; Ong, 2007). En este caso, lo que se pretende es estudiar desde un enfoque cualitativo-interpretativo la transferencia, viaje y mutación de las políticas desarrolladas en el SEM hacia el contexto brasileño.

Para el análisis de las políticas desarrolladas por el SEM, se han examinado 6 Planes desarrollados desde el año 1998 con una periodicidad de redefinición y publicación en un intervalo temporal de cuatro en cuatro años desde la finalización del primer informe en el año 2000. El análisis comparativo sincrónico atiende al intervalo de publicaciones referentes entre el año 1998 y el año 2020. Es importante destacar que estos 6 documentos son orientaciones y directrices de las políticas educativas del MERCOSUR.

La metodología implementada para el análisis de la concurrencia y continuidad de las políticas a las que se ha dado mayor importancia de manera transversal y específica desde el inicio de los Planes ha sido la del análisis de contenido (Herrera, 2018) mediante el uso del *software ATLAS.ti* que ha permitido ir codificando las principales orientaciones, directrices, temas y acciones en siete grandes temas (acreditación, calidad educativa, educación como factor de integración, enseñanza de idiomas, financiación, formación docente y movilidad estudiantil). Es importante destacar que el proceso de codificación realizado en esos documentos fue inductivo partiendo de los objetivos de la investigación y de los conceptos más amplios del marco teórico. En total se generaron 35 códigos, de los que mediante un proceso de saturación de la codificación se seleccionaron los siete códigos o temas citados.

Posteriormente han sido representados en un Diagrama de Sankey que permite mostrar los flujos entre los Planes de Acción Sectoriales del SEM por años y estos códigos. El Diagrama de Sankey representado en el estudio permite discriminar de manera gráfica las cantidades de flujo entre los siete códigos y los distintos Planes, siendo más intensas las relaciones representadas mediante flechas más anchas y viceversa, permitiendo observar las prioridades del SEM a lo largo de los años.

Este primer trabajo de evaluación de las continuidades e intensidades sobre las políticas desarrolladas en los Planes del SEM, es el primer nivel de discriminación para el análisis de la recontextualización, viaje y mutación de estas políticas del nivel regional al nivel nacional, es decir, de MERCOSUR hacia Brasil. Las políticas investigadas en Brasil han sido seleccionadas por estar conectadas con los planes del SEM analizados y principalmente con los temas presentados en el Diagrama de Sankey. El segundo nivel de discriminación está centrado en el análisis de las políticas brasileñas, orientadas por principales investigaciones desarrolladas en el período que fue desde 1998 hasta 2016 (Krawczyk, 2010; Real *et al.*, 2019; Barreyro *et al.*, 2016; Brackmann, 2010; Ministerio de Educación Brasileño). De este modo, la representatividad de los códigos recogidos en el contexto brasileño se centra principalmente en los procesos de acreditación, movilidad estudiantil y la educación como factor de integración en el ámbito de la Educación

Superior, que a su vez contienen objetivos transversales de los otros códigos a los que no se dedica una sección analítica como tal buscando aglutinar la mayor representación de y relaciones holísticas de los distintos códigos en las diferentes políticas.

En la tabla siguiente se muestra el proceso metodológico seguido y expuesto de manera previa:

Tabla 1.

Proceso de selección, codificación y tratamiento de la información seguido en la investigación

Nivel de selección de la información	Documentos	Tratamiento de la información	Resultados
Primer nivel: Documentos MERCOSUR	Planes de Acción Sectorial del SEM (1998-2020): 1- Plan 1998-2008; 2- Plan MERCOSUR 2000; 3- Plan 2001-2005; 4- Plan 2006-2010; 5- Plan 2011-2015; y 6-Plan 2016-2020.	Análisis de Contenido: Lectura de los documentos y codificación, marcando las unidades de contexto en el Software ATLAS.ti, con base en los objetivos de la investigación y en el marco teórico. Identificados al total 35 códigos.	- Codificaciones medidas: 1. Acreditación 2. Calidad educativa 3. Educación como factor de integración, 4. Enseñanza de idiomas 5. Financiación 6. Formación docente 7. Movilidad estudiantil
	Codificaciones medidas	- Diagrama de Sankey: Saturación de los códigos, identificados los 7 más recurrentes.	- Flujos relación entre los códigos y los Planes del SEM.
Segundo Nivel: Políticas Brasileñas	Principales políticas educativas desplegadas en Brasil (1998-2020) conforme las codificaciones medidas	Análisis de Contenido: Lecturas de investigaciones y políticas identificando los 7 códigos del Diagrama Sankey.	1. Acreditación (LDBE, 1996; SINAES; CONAES; Revalida; Plataforma Carolina Bori) 2. Movilidad estudiantil (PBCAPB; PNE 2014-2024) 3. Educación como factor de Integración (UNILA)

Fuente: Elaboración propia.

3. Análisis de contenido de los Planes de Acción Sectorial del Sector Educativo del MERCOSUR

El SEM tiene como objetivo articular las políticas educativas del MERCOSUR. Sus principales funciones son elaborar e implementar orientaciones, directrices, programas y proyectos dentro de los países (miembros y/o asociados) que conforman el MERCOSUR. La misión del SEM es construir un espacio educativo común, vinculando la educación al proceso de integración regional.

Los principales documentos publicados por el SEM fueron protocolos, acuerdos, memorias, informes, estudios y Planes de Acción.

En general, estos documentos presentan dos grandes líneas de prioridades:

1. Protocolos de reconocimiento y revalidación de diplomas, certificados y títulos de estudios de la educación básica.
2. Protocolos y acuerdos para el reconocimiento y la revalidación de diplomas, certificados y títulos de estudios y, de continuación en la Educación Superior, con un especial énfasis en los estudios de posgrado.

Además, destacan la admisión de títulos y de grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas y la implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de cursos para el reconocimiento de títulos de grado universitario (MEXA). Así, se observa que estos documentos se refieren principalmente a la Educación Superior y a la libre circulación de investigadores, de docentes y de estudiantes, promoviendo una regulación de la movilidad estudiantil como transferencia de la reforma de la UE en la Educación Superior con el Tratado de Bolonia (1999) (Dri *et al.*, 2020). La creación del SEM vendría motivada como elemento catalizador de los procesos de integración regional que no podían darse de manera exclusiva mediante acciones puramente económicas. Desde entonces, se han elaborado diferentes Planes de Acción desde el año 1998 desarrollados en periodos o intervalos de tiempo determinados para que los países miembros y asociados logren sus objetivos. Los primeros años de existencia del SEM estuvieron marcados por un intento de definir las cuestiones conceptuales y los objetivos generales. El primer documento—Protocolo de Intenciones de 1991—inicia las orientaciones y las prioridades de un Sector Educativo en el ámbito de la integración regional Sudamericana. En 1998 se avanzó en la consecución de objetivos y metas, expresado en el Compromiso de Brasilia.

Más allá de ofrecer una descripción de los distintos planes, se ha llevado a cabo un análisis de contenido cualitativo sincrónico plasmado en un diagrama de *Sankey* mediante el uso del *software* ATLAS.ti que ha permitido estudiar los 6 Planes de Acción recogidos en el diagrama 1 tratando de discriminar las políticas y esferas de acción recurrentes. Cómo se desprende del diagrama 1 los temas abordados en los distintos Planes de Acción y a los que se ha dotado una mayor importancia son: educación como factor de integración; enseñanza de idiomas; acreditación de cursos universitario/educación superior; movilidad estudiantil; calidad educativa; financiación; y formación docente:

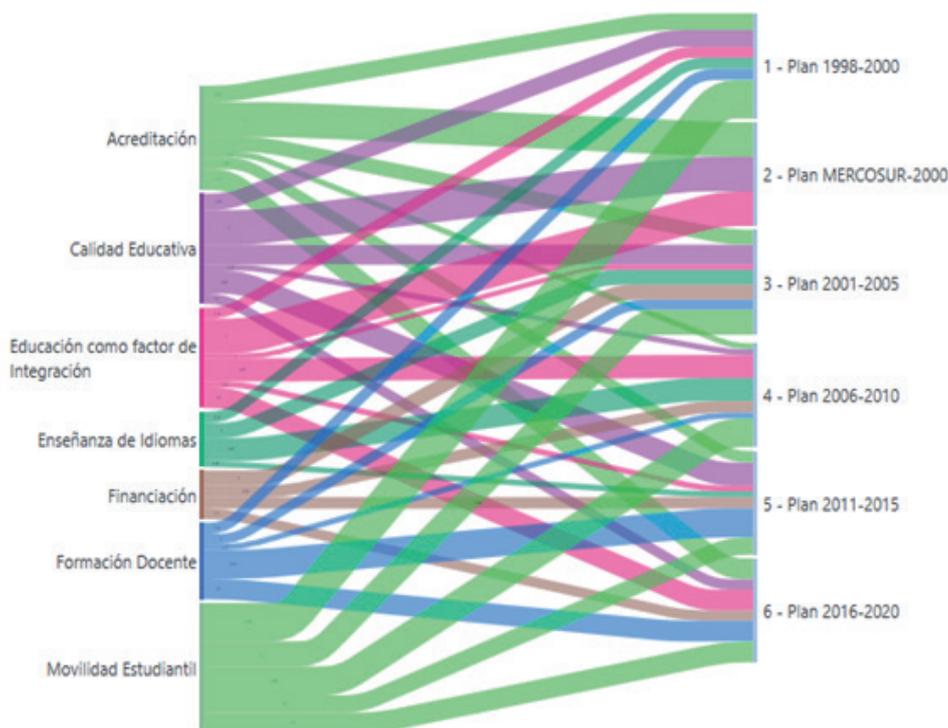


Diagrama 1. Objetivos y temas recurrentes en los Planes de Acción SEM (1998-2020). Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Educación Sectoriales. <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015/162-planos-anteriores.html>.

Es importante destacar que el primer punto que está presente en todos los Planes de Acción del SEM es la **educación como factor de integración** del MERCOSUR. La integración educativa es entendida como un catalizador para la integración económica. Además, en relación con la integración regional, se espera que las políticas educativas puedan incluir contenidos y acciones comunes para la formación de una identidad regional, una ciudadanía regional, una cultura de paz, el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.

Otro tema importante para el SEM, por su continuidad y aparición en los distintos Planes, es el **aprendizaje y la enseñanza de los idiomas oficiales** (portugués y español) del MERCOSUR. Aunque cabe destacar que en los primeros Planes de Acción del SEM fue un objetivo prioritario y en el resto de los planes—entre los años 2011-2020—sería un objetivo transversal. Para alcanzar esta meta se introducen proyectos, programas, seminarios y formación docente para la enseñanza de las lenguas oficiales de la región.

La **acreditación de títulos** es uno de los objetivos de mayor importancia en la historia del SEM. Primero, con el reconocimiento y revalidación de diplomas, certificados y títulos de estudios de educación básica y, segundo, con los protocolos y acuerdos para el reconocimiento y la revalidación de diplomas, certificados y títulos de estudios y de continuación en la Educación Superior. Según Krawczyk (2010) las políticas de acreditación y la importancia dotada a esta en los Planes Sectoriales de Acción del SEM han derivado en la construcción de una serie de políticas desarrolladas en torno a la de rendición de cuentas y las evaluaciones externas de la calidad. La acreditación de cursos universitarios o de la educación superior llevaría a la implementación del MEXA sobre cursos y de carreras para

el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR. El MEXA fue un sistema de acreditación de carreras como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado con el objetivo de facilitar la movilidad en la región y favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica. Tal proceso, desembocó en una serie de investigaciones para entender y estudiar las diferencias y similitudes de los sistemas de Educación Superior de la región. El MEXA concluiría en el año 2005. En el año 2006 se crearía el Plan Operativo para la implementación del Sistema de Acreditación de Cursos Universitarios del MERCOSUR (ARCU-SUR). El Sistema ARCU-SUR fue oficializado en 2008 con la firma del acuerdo n.º. 17/2008, por los Estados Parte—Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—y los Estados Asociados--Bolivia y Chile—. Aunque, no sería aprobado hasta noviembre de 2018 (Real *et al.*, 2019). La acreditación en el ARCU-SUR es voluntaria, las instituciones de Educación Superior interesadas siguen las fechas y plazos de las convocatorias y presentan candidaturas a las agencias nacionales responsables del citado procedimiento (Ministério da Educação, s.f.).

En resumen, los procesos de acreditación recogidos en los Planes del SEM forman parte de procesos largos y complejos. La acreditación en los Planes ha sido una política constante, aunque tenía una mayor importancia otorgada en los primeros planes frente, a los planes de 2011-2015 y 2016-2020, en los que es un objetivo presente pero no son parte del eje prioritario, pero es un objetivo importante en la agenda del SEM.

La **movilidad estudiantil** está presente en todos los Planes del SEM, aunque pasa por procesos de cambio en lo relativo a los sujetos que va dirigida. En el primer plan 1998-2000 se pone el énfasis en generar intercambios entre docentes universitarios, académicos e investigadores. En los planes de 2001-2005 y 2006-2010 empiezan las propuestas de intercambios de docentes de la etapa de educación básica y las propuestas generales de movilidad estudiantil que abarcarían proyectos y acciones de gestión académica e institucional; movilidad estudiantil; sistema de transferencia de créditos e intercambio de docentes e investigadores; acciones para la movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales. Pero, es mediante el Plan 2011-2015 y 2016-2020 que la movilidad se amplía e intensifica hacia los gestores de la formación docente y docentes de la etapa de educación básica con el programa de pasantías iniciado en el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM) que tuvo una duración de cinco años (2011 – 2016), mediante un convenio llevado a cabo entre el MERCOSUR y la UE para el apoyo financiero de la organización regional sudamericana. Las pasantías son intercambios regionales que tienen como objetivo crear espacios de aprendizaje compartidos, estudios y análisis de políticas y prácticas relacionadas con la formación y el desarrollo profesional de los docentes de la región. Han participado como pasantes empleados que trabajaban en la gestión del sistema de formación de profesores y directivos o coordinadores de instituciones formadoras de los países integrantes del PASEM. Es importante mencionar que en el plan 2016-2020 se ha incorporado prácticamente a todas las acciones del PASEM, incluso las pasantías, y también se amplió esta acción para los estudiantes de formación docente.

La **calidad educativa** es transversal a todos los Planes de Acción desde el comienzo del SEM hasta hoy y se relaciona con otros objetivos. En el plan 1998-2000 la calidad educativa es tratada como un derecho de todos. En el plan 2001-2005 la calidad educativa está relacionada con el derecho a la educación priorizando la atención de los grupos más vulnerables. Además, para lograr la citada calidad este plan también propone políticas de formación y capacitación de recursos humanos competentes. En el Plan 2006-2010 un

objetivo es promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, desarrollo humano y productivo. Finalmente, en el Plan 2016-2020, la calidad educativa se relaciona con la equidad en todos los niveles educativos del MERCOSUR.

La cuestión de la **financiación** será integrada de forma más intensa a partir del Plan 2001-2005 como una necesidad de contar con recursos financieros que provendrían, tanto de fuentes internas, como externas, para la efectiva implementación de los programas propuestos por el SEM. Desde el comienzo, el SEM, cuenta con asistencia técnica y financiera de distintos organismos, instituciones y agencias internacionales que han colaborado en la creación de los Planes de Acción. Los principales organismos internacionales, asociaciones regionales e instituciones que brindaron apoyo técnico y financiero al SEM fueron: la UE, la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de los Estados Americanos (OEA), las Agencias Especializadas de las Naciones Unidas (UNICEF, UNESCO) y otras instituciones como la Unión Latina Uruguay y la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) (MERCOSUR, 2018, p.98). Sin embargo, en los últimos Planes de Acción 2011-2015 y 2016-2020 se observa la creación y puesta en marcha del Fondo de Financiación del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM) intra-MERCOSUR, a partir de aportaciones nacionales que provienen de los respectivos gobiernos y otros organismos.

La **formación docente** es parte principal de la estrategia del SEM a partir de los Planes de Acción de 2011-2015 y de 2016-2020 con el desarrollo del PASEM y la creación de la Comisión Regional Coordinadora de Área para la Formación Docente (CRC-FD). Mediante el PASEM se impulsó la creación de la CRC-FD como parte de la estructura fija del SEM. Con la implementación del PASEM, el SEM recibiría recursos financieros necesarios para las actividades del área en un plazo de cinco años. En el Plan 2016-2020 se especifican con mayor detalle las metas y las acciones de este programa y se intensifican las propuestas en relación con la formación docente inicial y continua bajo la responsabilidad de la CRC-FD. Además, este último Plan de Acción incorpora muchas de las acciones del PASEM: redes de instituciones de formación docente; concurso de experiencias innovadoras en formación docente; y proyectos de movilidad docente conocido como Pasantías. En el Plan de Acción 2016-2020 se continúa en la misma línea en relación con la formación docente y el rol del CRC-FD. Así, el papel de los docentes en el proceso de integración regional del MERCOSUR se convierte en uno de los ejes importantes del SEM.

En resumen, se ha podido observar cómo los Planes de Acción del SEM han sido desarrollados, cuáles han sido sus prioridades iniciales, las metodologías desarrolladas, los temas que se mantuvieron a lo largo del tiempo y los temas que solamente aparecieron con fuerza en la última década como es el caso de la financiación y de la formación docente. En términos generales, como se desprende del Diagrama 1, son las políticas de acreditación, movi­lidades estu­dian­tes y la educación como estrategia de integración las que aparecen con mayor intensidad y han ocupado la mayoría de los esfuerzos políticos en la región. Actualmente, se encuentra en estado de discusión el Plan de Acción 2021-2025.

4. La recontextualización de las políticas del SEM en BRASIL

Brasil es el mayor país del MERCOSUR en el ámbito territorial y poblacional, con aproximadamente 200 millones de habitantes (IBGE, 2010). Es un país con grandes diferencias culturales, sociales, políticas y económicas. Se estructura en una República Federal con 26 estados, casi 6.000 municipios y el Distrito Federal que gozan de autonomía respectivamente. Según el índice de Gini, Brasil, se encuentra en el lugar 0,517, presentado por fuertes fragilidades sociales. Brasil, comparado con los otros países miembros del MERCOSUR, es el país más desigual de la región Sur de América Latina. Más de 10 millones de sus habitantes son analfabetos (IBGE, 2017) y 38 millones son analfabetos funcionales (Lima & Catelli Jr, 2018, p.10). Ambas cifras representan aproximadamente 1/4 de la población brasileña.

El país ocupa un lugar importante en el escenario de la región sudamericana, siendo uno de los países que más inversiones lleva a cabo en el MERCOSUR (Vigevani, & Ramanzini Jr, 2009). Además, ocupa otros espacios estratégicos regionales formando parte de la asociación económica-comercial de países emergentes desarrollada durante la década de los 2000 denominada BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que ha influido en las políticas en Educación Superior de los países parte del bloque regional supranacional con un fuerte componente neoliberal (Carnoy *et al.*, 2013) como parte de la estrategia defensiva tipo 1 descrita por Botto (2015).

El Estado brasileño ha transitado por diferentes etapas de gobierno y ha jugado un rol preponderante en el sentido económico-político del bloque regional. La década de los 90 estaría marcada por los intereses del país por centralizar las acciones y alianzas entre los países del cono sur latinoamericano con un sentido aperturista y liberalizador económicamente mediante los gobiernos de Collor (1990-1992), Franco (1992-1994) y Cardoso (1995-2002) (Vigevani & Ramanzini Jr, 2009). Los períodos presidenciales del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) girarían en torno a la instrumentalidad del MERCOSUR como modelo de integración para los países del bloque marcados por la universalización de derechos en lo que se denominó la década rosa latinoamericana o de la mayoría de los gobiernos del espectro ideológico-político de la centroizquierda latinoamericana (Pereira-Carneiro & Meneghetti-Bruhn, 2017). Según Pereira-Carneiro & Meneghetti-Bruhn (2017) los años de gobierno del PT (2003-2016) en Brasil estarían marcados por la etapa de crecimiento económico y su categorización como país emergente que lo situaría en el espectro internacional como un actor principal y conformaría la hegemonía de Brasil en el MERCOSUR. En el año 2016 Brasil sería azotado por una crisis económica y política sin precedentes que llevaría al *empeachment* de Rousseff y a la subida al poder de Michel Temer virando de nuevo hacia un modelo basado en preceptos neoliberales posteriormente continuados por Jair Bolsonaro y que han marcado las relaciones convulsas de Brasil dentro y fuera del MERCOSUR (Frenkel & Dobrusin, 2020).

Las diferentes etapas de gobierno han determinado el rol de Brasil dentro del bloque regional del MERCOSUR con mayor o menor intensidad. Las políticas educativas han estado influenciadas por estos virajes y han sido recontextualizadas desde los Planes de acción del SEM hacia el escenario brasileño.

De este modo se presentan algunas de las políticas implementadas en Brasil conectadas con los planes del SEM analizados. Se observan las relaciones, influencias y recontextualización de los Planes del SEM mediante las políticas presentadas más abajo. Cabe destacar que los esfuerzos principales de las políticas se darían en el nivel de Educación Superior por su conexión directa con el sistema productivo, como ya se ha puesto de relieve en los Planes del SEM analizados. Por lo que se presentan a continuación las políticas implementadas en Brasil sobre la acreditación de títulos, movilidad estudiantil y la educación como factor de integración de la Educación Superior.

4.1. La acreditación de títulos en Brasil

Las primeras acciones del SEM presentes en los Planes estuvieron dedicadas al proceso de acreditación de títulos y el reconocimiento y revalidación de diplomas tanto en la Educación Básica, como en la Educación Superior. En el contexto brasileño la ley principal de educación es la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDBE) de 1996. En este período la acreditación era uno de los objetivos perseguidos en los escenarios globales, regionales y locales y que quedaría recogido en la LDBE brasileña en su artículo 48, donde reglamenta que los diplomas extranjeros serán revalidados respetando los acuerdos internacionales de reciprocidad y equiparación.

La citada Ley integraba el respeto a los acuerdos regionales e internacionales mostrando una apertura hacia a la integración de los procesos que acontecían en el seno de los organismos supranacionales. Es importante destacar que para Brasil la acreditación es un proceso que puede ser impulsado mediante la revalidación de diplomas, pero tal revalidación no sería automática debido a la complejidad de cada uno de los contextos en relación a las leyes ya existentes en cada país miembro del MERCOSUR, la autonomía de sus universidades y la calidad académica.

Por eso, es posible decir que una de las influencias del SEM en los países fue el desarrollo de procesos y sistemas de evaluación para la Educación Superior. El órgano responsable de la acreditación regional en el MERCOSUR es la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). La RANA realizaría evaluaciones externas. Brasil es el único que cuenta con tres instituciones representantes: Instituto Nacional de Estudios y Investigaciones Anísio Teixeira (INEP); Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES); y la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior (SERES) (Real *et al.*, 2019).

En este contexto Brasil fue un país que desarrollaría en sus políticas importantes espacios para la evaluación de la Educación Superior. Entre ellos destaca el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), recogido en la Ley n° 10.861, de 14 de abril de 2004, sancionada en la gestión del presidente Lula da Silva. El SINAES está formado por tres componentes principales de evaluación: 1) las instituciones; 2) las carreras universitarias, y 3) el rendimiento de los estudiantes. Esta ley tiene como principal objetivo usar los resultados de las evaluaciones para los procesos de regulación y supervisión de la Educación Superior. La creación del SINAES también colaboró con la acreditación y reconocimiento de títulos en el ámbito regional, siendo un modelo ejemplo para otros países de la región.

Brasil, por su parte, vendría desarrollando un robusto sistema de evaluaciones, tanto en Educación Superior como en Educación Básica, con diferentes modelos y metodologías que también han adaptado otros países de la región. La misma Ley que desarrolló en el año 2014 el SINAES, también recogería la Comisión Nacional de Evaluación de la

Educación Superior (CONAES). Esta comisión, además de integrar la RANA, tiene como objetivo coordinar y supervisar los procesos evaluativos del SINAES. Es posible que toda esa experiencia con un sistema de evaluación y la implementación de un sistema regional hiciera de Brasil el país del bloque regional del cono sur latinoamericano que acreditó más cursos en el primer ciclo del ARCU-SUR (2008-2015). Siendo del 30 % de las carreras acreditadas de universidades brasileñas (Real *et al.*, 2019).

Además, el SINAES implementó una herramienta muy importante para facilitar el reconocimiento de diplomas y títulos académicos extranjeros, la Plataforma Carolina Bori, mediante la Resolución nº 3 de 2016.

La Plataforma reúne informaciones y datos que tratan de facilitar el intercambio de experiencias entre las instituciones acreditadoras y el control y flujo de los procesos de acreditación. La resolución nº 3 reglamenta en su artículo 12 que las personas con diplomas emitidos por instituciones extranjeras que han obtenido resultados positivos en la evaluación del ARCU-SUR tendrían una tramitación de revalidación simplificada y que deberían atenerse exclusivamente a la verificación de la documentación comprobatoria de la diplomatura en el curso en lo dispuesto en su artículo 7. La plataforma es una importante iniciativa en el ámbito regional y local que facilitaría los procesos y generaría patrones estándares de calidad por medio de una política nacional de reglamentación y evaluación de la educación superior.¹

«Cabe señalar que el SEM trabajó para desarrollar un sistema de reconocimiento de títulos que facilitaría el proceso y que el gobierno brasileño se comprometió con la creación de un sistema que hiciera más transparente y ágil la revalidación. Se puede inferir, entonces, que la creación del Portal y de la Plataforma Carolina Bori forma parte de este Sistema» (Real *et al.*, 2019, p. 11).

Otra de las políticas destacadas en relación con las acreditaciones sería el Examen Nacional de Revalidación de Diplomas Médicos (REVALIDA). El programa REVALIDA es un examen nacional, reglamentado en 2011 por la normativa nº278/2011, para médicos brasileños o extranjeros que viven en Brasil, pero que han adquirido el diploma de grado en universidades extranjeras reconocidas en su país de origen². La medida vendría motivada por la gran demanda de diplomados médicos en espera para la revalidación de sus títulos.

Estas políticas permiten identificar como la política regional ha influenciado la política nacional, principalmente en la acreditación de títulos académicos, por medio de las evaluaciones como mecanismo para intentar generar una posible calidad o una estandarización en la región.

Marca de este proceso es también el aumento de brasileños que eligen estudiar en universidades extranjeras, principalmente privadas, de los países del MERCOSUR. Por lo tanto, es posible observar las influencias del bloque regional y los Planes del SEM en relación con las agencias de acreditación en Brasil (Barreyro *et al.*, 2016).

1 Para más información véase: <http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=plataforma>

2 Para más información véase: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35119>

4.2. La movilidad estudiantil en Brasil

En el ámbito de la movilidad estudiantil se observan acciones y políticas encaminadas a la consecución para tales efectos en Brasil tras la creación del MERCOSUR, ya que «la movilidad regional es uno de los ejes estratégicos del SEM y como se puede constatar, está muy unida a la acreditación regional de las carreras de la enseñanza superior» (Krawczyk, 2010, p.27). De este modo la movilidad estudiantil se ha visto fortalecida en la región con la implementación de diversas iniciativas, como el programa de Movilidad Académica Regional en Cursos Acreditados (MARCA), el programa PASEM, y otras iniciativas entre los países, como la Asociación de las Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) creado desde 1991 y el Programa Binacional Centros Asociados de Posgrado Brasil-Argentina (PBCAPB) en funcionamiento desde 2002. Todas estas políticas tendrían por objetivo facilitar la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores.

En el caso de Brasil las influencias de la movilidad estudiantil como objetivo prioritario de los Planes de Educación del MERCOSUR se identifica en el actual Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 de Brasil, Ley nº 13.005/2014, en su meta 12.12 en la que se recoge lo siguiente:

«Meta 12.12- Consolidar y expandir programas y acciones para incentivar la movilidad de estudiantes y docentes en los cursos de grado y posgrado, a nivel nacional e internacional, con miras al enriquecimiento de la formación en nivel superior» (PNE, Ley no 13.005/2014).

También quedan recogidas otras metas en el PNE (2014-2024) conectadas directamente con la Educación Superior que buscan promover el avance de la internacionalización de la graduación y posgraduación brasileña.

La movilidad de estudiantes de grado y posgrado en el mundo por medio de la distribución de las Becas de la institución brasileña CAPES en el exterior muestran el aumento paulatino de estos movimientos estudiantiles como se desprende de la tabla siguiente:

Tabla 1.
Movilidad de estudiantes brasileños- Beca CAPES - por país (1998 -2019)

	1998	2003	2007	2011	2015	2019
Argentina	5	13	15	100	163	63
Chile	0	3	2	6	30	19
Paraguay	0	0	0	0	1	2
Uruguay	0	1	2	10	22	16
EUA	602	782	908	1,673	17,445	1,520
Alemania	134	270	483	460	4,166	528
España	136	199	343	479	996	540
Francia	380	577	971	1,716	4,275	1,949
Portugal	57	164	367	994	1,816	791
Reino Unido	325	288	288	291	1,223	628

Fuente: GEOCAPES - Sistema de Informaciones Georreferenciadas - CAPES. Período disponible de datos en la plataforma de la CAPES 1998-2019. Disponible en: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>

La tabla 1 presenta datos que muestran el aumento de la movilidad estudiantil financiada por el gobierno brasileño por medio de la principal institución nacional de apoyo a los estudiantes de Educación Superior, la CAPES. Desde 1998 hasta 2019 hubo un aumento progresivo y sustancial, donde el número de becas aumentó sustancialmente durante los años de 2011 y 2015 en la época final del gobierno del PT que darían un impulso a los procesos de integración y desarrollo del MERCOSUR a nivel internacional (Pereira-Carneiro & Meneghetti-Bruhn, 2017). Los años recogidos en la tabla 1 en los que se dan las mayores inversiones brasileñas realizadas sobre la movilidad coinciden con otros programas de la región que promovían estas políticas como son el primer ciclo del ARCU-SUR (2008-2015) y el PASEM (2011 a 2016). Todo ello revela la importancia dada a la movilidad y la articulación de diferentes políticas en torno a este objetivo en Brasil. La tabla 1 muestra como en el año 2019 hay un retroceso en la cantidad de becas distribuidas, después del *empeachment* llevado a cabo sobre Rousseff en el año 2016, mediante las políticas de austeridad y de reducción del gasto público en educación llevadas a cabo por el gobierno de Temer y la continuidad de estas por Jair Bolsonaro (Frenkel & Drobusin, 2020). Aunque la movilidad de los estudiantes brasileños hacia países del Sur de América Latina como es el caso de la movilidad hacia Argentina ha aumentado pasando de un número de 5 becas en el año 1998 hacia un número de 163 becas en el año 2015, no cabe duda de que esta movilidad de manera mayoritaria ha sido efectuada hacia Estados Unidos y Europa. Brasil cuenta con una amplia tradición de envío de estudiantes hacia países del hemisferio norte.

El crecimiento de la movilidad de estudiantes brasileños durante el período de 2011 hasta 2015 también vendría motivado, en parte, por el Programa de movilidad académica internacional Ciencias sin Fronteras³ desarrollado por el gobierno nacional. Citado programa tuvo como objetivo promover la consolidación, expansión e internacionalización de la ciencia, la tecnología, la innovación y la competitividad brasileña mediante los intercambios y la movilidad internacional. La meta era dotar de hasta 101 mil becas en 4 años para promover intercambios exteriores entre alumnos de grado y posgrado con la finalidad de mantener contacto con sistemas educativos competitivos en tecnología e innovación. Uno de los objetivos transversales sería el de potenciar intercambios con países de lengua inglesa para fomentar la capacitación de los estudiantes de grado y posgrado de universidades públicas y privadas en el conocimiento de la lengua. De este modo, este programa no formaría parte de la movilidad de estudiantes entre países de la región del MERCOSUR, sino que sería llevado a cabo para potenciar principalmente las relaciones entre Estados Unidos y Brasil.

4.3. Educación como factor de integración: El caso de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) en Brasil

Una de las políticas que muestran evidentes conexiones entre las influencias del SEM y la recontextualización de estas políticas en Brasil es la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA⁴) creada por la Ley n° 12.189/2010, es una institución autónoma y vinculada al Ministerio Nacional de Educación de Brasil con sede en la ciudad de Foz de Iguazú (Estado del Paraná-Brasil) que fue estratégicamente ubicada en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay. El antecedente histórico de la UNILA es el Espacio Regional de Educación Superior creado en el año 2008 por el SEM constituido por representantes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

3 Para más información véase: <http://cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>.

4 Para más información véase: <https://portal.unila.edu.br/institucional>

La creación del Espacio Regional de Educación Superior tiene como origen la propuesta de creación de una Universidad del MERCOSUR (Evento «Educación Superior e Integración Regional», septiembre de 2006). La idea de la creación de una Universidad regional no avanzó en el ámbito del SEM, en su lugar se crearía el Espacio Regional de Educación Superior. Brasil desarrollaría por su cuenta la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) (Krawczyk, 2010, p.43).

La UNILA fue implementada por Brasil, como parte del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales Brasileñas (REUNI) durante las presidencias de Lula da Silva. Esta Universidad es diferente de las otras instituciones de Educación Superior de Brasil, ya que, fue constituida con el objetivo principal de promover la internacionalización de la Educación Superior por medio de la integración regional en Sudamérica. Su misión y vocación es:

«Su misión institucional es formar recursos humanos capaces de contribuir a la integración latinoamericana, el desarrollo regional y el intercambio cultural, científico y educativo en América Latina, especialmente en el Mercado Común del Sur (Mercosur).(...) La vocación de UNILA es el intercambio académico y la cooperación solidaria con los países integrantes del Mercosur y con otros países de América Latina. Los cursos que se ofrecen son en áreas de interés mutuo para los países de América Latina, especialmente los miembros del Mercosur, en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo y la integración regional» (sitio web de UNILA).

La UNILA presenta características muy particulares y diferentes de las otras instituciones de Educación Superior ya que, propone en sus aspectos pedagógicos una enseñanza transdisciplinar y bilingüe con clases en español y en portugués. Además, el público al que atiende es alumnado de diversos países latinoamericanos, al igual que el profesorado. La formación, carreras y grados atienden al interés mutuo de los países de la región. De este modo, la UNILA está desarrollada desde el enfoque de la integración regional y la promoción de los valores de la cultura de paz, solidaridad y derechos humanos (Brackmann, 2010). Originalmente la UNILA iba ser implementada en conjunto entre los países del MERCOSUR, pero no fue aprobada por sus pares y el proyecto no avanzaría (Brackmann, 2010).

No hay dudas de que la UNILA es una importante política que marca las Influencias del MERCOSUR y del SEM en Brasil y que presenta mecanismos efectivos para promover un proceso catalizador para la integración regional en MERCOSUR. Además, muestra el movimiento de Brasil en la búsqueda por una internacionalización de la Educación Superior efectiva como una herramienta de fomento para lograr objetivos de integración regional.

De forma general, la situación en Brasil es muy compleja, ya que se han identificado diversas influencias desde el ámbito regional con la creación de leyes y programas brasileños que están directa o indirectamente conectados con las orientaciones y directrices del SEM. Brasil es un país resistente y que presenta muchas diferencias con el resto de los países del MERCOSUR en relación con su forma de organizar la Educación Superior, tal y como expone Krawczyk (2010, p.6) en un estudio «Según los entrevistados, Brasil es el país con más resistencias para lograr un acuerdo en ese sentido y flexibilizar el reconocimiento de los títulos académicos».

En resumen, las distintas políticas analizadas en relación con la acreditación, movilidad e integración han mostrado que a pesar de las complejidades que presenta Brasil han sido recontextualizadas en el país y se han integrado en sus políticas mediante la acreditación de títulos con diversas reglamentaciones, programas y plataformas.

En el caso de la movilidad estudiantil, entre los países de la región se han mostrado avances, aunque en este caso fue posible identificar que Brasil continúa realizando mayoritariamente intercambios con Estados Unidos y Europa. Finalmente, se muestra como la educación puede ser un importante factor de integración regional como se ha visto con la implementación de la UNILA, un proyecto importante y único en la región. Sin embargo, la mayoría de las políticas brasileñas subrayadas en este estudio fueron implementadas o intensificadas a partir de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff con el PT en el Gobierno, lo que muestra que los distintos proyectos de país según la administración en el gobierno pueden reconducir las políticas en un sentido u en otro. Con todo ello, Brasil ha estado marcado por épocas de gobierno con proyectos neoliberales en los que se ha dotado una menor importancia al proyecto integrador del MERCOSUR, frente a gobiernos del espectro político ideológico de centroizquierda o de la izquierda brasileña que han tratado de proyectar el desarrollo de la región y el fortalecimiento de los países del bloque regional como una estrategia defensiva frente al neoliberalismo hegemónico (Botto, 2015).

5. A modo de conclusión

En líneas generales el estudio aquí presentado nos permite revelar que la región del MERCOSUR como bloque regional no presenta una única estrategia defensiva frente al neoliberalismo y las grandes potencias internacionales, sino que se trata de un bloque regional permeado por diversas racionalidades y tendencias políticas de los gobiernos que constituyen el bloque, teniendo especial relevancia el momento político y contextual brasileño. Brasil, ha jugado un rol importante y decisivo en el sentido de las políticas adoptadas por el MERCOSUR, ya que formaría parte de otros regionalismos, como serían los BRICS y al tratarse del país con mayor población de la región que experimentaría un crecimiento económico importante dentro del bloque e internacionalmente. A la par se ha puesto de relieve como los países que integran el MERCOSUR han intentado generar sinergias y confluencias para desarrollar sus economías y hacerlas más competitivas en el contexto global.

Los virajes e inestabilidades en el bloque regional han venido motivadas por los giros en el espectro político-ideológico de los países que la componen. La primera década, la de los 90, estaría marcada por una estrategia eminentemente comercial y de posicionamiento en el tablero competitivo internacional (Giotto & Echaide, 2020). La década de los años 2000 estaría marcada por la denominada era rosa de los gobiernos de la centroizquierda en los países del cono sur de América Latina por lo que el MERCOSUR viviría procesos de desarrollo de políticas con un fuerte componente integracionista y para fortalecer las culturas de la paz y la colaboración de los países que integran la región impactando en las políticas educativas desarrolladas en los distintos Planes del SEM. La actual década está marcada por el viraje hacia posicionamientos de la centroderecha o de la ultraderecha que fomentan procesos de neoliberalización y que han erosionado el proyecto integracionista y la estabilidad del MERCOSUR.

La mayoría de las investigaciones sobre el MERCOSUR y en concreto del SEM, han tratado de poner en relación las influencias de la UE en los niveles de Educación Superior (Botto, 2016; Verger & Hermo, 2010) o la comparación entre los distintos países de la región y el impacto de las políticas en ellos con una especial mirada en los países de Brasil y Argentina (Granato, 2020; Perrotta, 2013). No obstante, los estudios sobre la recontextualización de las políticas del MERCOSUR desde un enfoque interpretativo desde la transferencia y la mutabilidad según el contexto político, económico, cultural e histórico que prevén la contingencia de estas, no han sido ampliamente desarrollados.

En concreto, en este estudio, se han analizado los Planes del SEM de manera sincrónica y han permitido revelar las evoluciones y continuidades en las políticas que se han desarrollado desde el MERCOSUR. El presente análisis nos ha permitido poner de relieve como las políticas de acreditación, movilidad, formación del profesorado, financiación, calidad y la educación como elemento de integración, son las que han guiado las acciones políticas del SEM. Sin embargo, son las políticas de acreditación, movilidad y de la Educación Superior como catalizadora de la integración de la región, son las que han ocupado con mayor intensidad la agenda educativa del MERCOSUR.

La mutabilidad de estas políticas en el contexto brasileño ha mostrado como se han realizado esfuerzos sobre las políticas de acreditación de títulos. La cultura de la evaluación y la rendición de cuentas se asienta en el contexto brasileño de modo natural, ya que, si bien el MERCOSUR introduce mediante sus planes la necesidad de acreditar y evaluar la calidad de los grados, en Brasil, ya se venían desarrollando políticas de rendición de cuentas previas. Aunque como se ha podido observar, la evaluación, certificación y acreditación, se introduce con mayor fuerza y presencia en la Educación Superior vía las recomendaciones y líneas de acción marcadas por el SEM. Empero, cabe destacar que los procesos de acreditación no han sido implementados de manera directa determinados por la propia idiosincrasia de las universidades y titulaciones en Brasil como base a la resistencia de estas políticas impuestas de manera externa.

En el mismo sentido que la acreditación, la movilidad estudiantil, es una política importante y ya desarrollada de manera previa a los Planes del SEM en Brasil. Sin embargo, de manera tradicional, los estudiantes brasileños realizaban intercambios mayoritariamente en países del Norte del mundo, como en Estados Unidos y en países europeos. Si bien, durante la década de los 2000, que sería la **más fuerte de la regionalización mercosuriana en pro de la integración regional** y se apostaba por los intercambios entre países del bloque regional, Brasil continuaría con una tendencia hacia los intercambios con países que no pertenecían al MERCOSUR. De este modo, la tradición de los intercambios y estancias en Brasil hacia otros destinos realizada de manera previa a los Planes del MERCOSUR, marcarían el devenir o impacto de la política.

En los casos de la acreditación de títulos y la movilidad es importante apuntar, aunque no ha sido objeto de estudio en la presente investigación, a que gran parte de estas políticas vienen impulsadas por la transferencia de políticas de la UE y el proceso de Bolonia del año 1999 en el que se daba mucha importancia a las políticas que posteriormente desarrolla el MERCOSUR a grandes rasgos (Verger & Hermo, 2010). La propia UE jugaría un rol importante en las políticas de movilidad del MERCOSUR siendo uno de los organismos inversores sobre estas políticas (Dri *et al.*, 2020).

Una de las líneas más importantes y transversales de los planes y que al mismo tiempo han permitido con mayor facilidad identificar el sentido ideológico, político y económico del MERCOSUR, ha sido el énfasis puesto en los procesos y políticas de integración del

bloque. La educación ha jugado un rol fundamental en estos procesos para un bloque regional joven en una región del mundo de amplias desigualdades, gobiernos dictatoriales en las décadas anteriores a la fundación de la región y en la que no existía una experiencia regionalista parecida hasta la fecha. La época dorada de las inversiones y políticas dirigidas al integracionismo sería en la que Brasil sería gobernada por la centroizquierda política (2003-2016) y conformaría una de las potencias emergentes del mundo y la más importante a nivel geopolítico de la región de América Latina y el Caribe. Los esfuerzos de las administraciones Lula y Rousseff por situar a Brasil en el centro de la región llevarían a la fundación e inversión en la UNILA. La UNILA sería una iniciativa propia del país brasileño, en su estrategia de encabezar la región y promover la integración.

6. Referencias

- Ball, S.J., & Junemann, C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Policy Press.
- Barreyro, G. B., Lagoria, S. L., y Hizume, G. C. (2016). Las agencias nacionales de acreditación del sistema ARCU-SUR: Consideraciones Iniciales. *Revista Española de Educación Comparada*, 28, 203-225. DOI: 10.5944/reec.28.2016.14997
- Botto, M. (2015). La transnacionalización de la educación superior: ¿qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-2012) en perspectiva comparada. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 16(6), 90-109. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v6n16/v6n16a5.pdf>
- Botto, M. (2016). La política de educación superior en el MERCOSUR: ¿un modelo contrahegemónico? *Integración y Conocimiento*, 5(1). Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/14696>
- Brackmann, M. M. (2010). Internacionalização da educação superior e política externa brasileira: estudo da criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). [Dissertação Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul]. <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4675>
- Brasil (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. Lei 9394/1996.
- Brasil (2014). Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- Carnoy, M. (2016). Educational policies in the face of globalization: Whither the Nation State? In K. Mundy., A. Green., R. Lingard., & A. Verger. (Eds.). *Handbook of global policy and policymaking in education* (pp. 27-42). Wiley-Blackwell. DOI: 10.1002/9781118468005.ch1
- Carnoy, M., Loyalka, P., Dobryakova, M., Dossani, R., Froumin, I., Kuhns, K., Tilak, J. B.G., & Wang, R. (2013). *University Expansion in a Changing Global Economy: Triumph of the BRICs?* Stanford University Press. DOI:10.2307/j.ctvqsfidt

- Cottier, T. (2002). Trade and human rights: A relationship to discover. *Journal of International Economic Law*, 1, 111-132.
- Díez-Gutiérrez, J. (2010). La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13(2), 23-38.
- Dri, W., Pulido-Montes, C. & Alventosa-Bleda, E. (2020). Regionalización Educativa: Comparaciones entre UE y MERCOSUR bajo una perspectiva global de la educación. En L.M. Lázaro & A. Arrabal (Eds.), *La educación en América Latina en el horizonte del 2030* (en prensa). Tirant Lo Blanc.
- Frenkel, A., & Dobrusin, B. (2020). Recomposición neoliberal y reformas laborales en el MERCOSUR: Los casos de Argentina y Brasil (2015-2020). *Barbarói*, 57, 08-28.
- García-Gómez, T. (2010). La Mercantilización de la Educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13(2), 16-21.
- Giotto, L., & Echaide, J. (2020). *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: Estudio Integral de sus causas y efectos*. CLACSO.
- Granato, L. (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, 49, 797-809. <https://www.ufrgs.br/nepec/mercosur-insercion-subalterna-y-burguesias-internas-de-argentina-y-brasil/>
- Guerra-Borges, A. (2007). Regionalismo y multilateralismo en su laberinto. *Problemas del Desarrollo*, 152, 11-28.
- Hermo, J., & Pitelli, C. (2008). Globalización e internacionalización de la Educación Superior. Apuntes para el estudio de la situación en Argentina y el MERCOSUR. *Revista Española de Educación Comparada*, 14, 243-268.
- Herrera, C. D. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum. *Revista general de información y documentación*, 28(1), 119. <http://dx.doi.org/10.5209/RGID.60813>
- Hualde, A. (2005). La educación y la economía del conocimiento: una articulación problemática. *Revista de la educación superior*, 34(136), 107-127.
- IBGE (2017). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)*. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf
- Krawczyk, N. R. (2010). *As políticas de regionalização das universidades do Mercosul: um estudo das mudanças institucionais*. <https://drive.google.com/file/d/0B3rY31xokgNILUVSNlWVVMYyYTQ/edit>
- Laval, C., & Dardot, P. (2017). *La pesadilla que no acaba nunca. El neoliberalismo contra la democracia*. Gedisa.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Lima, A., & Catelli Jr., R. (2018). *Indicador de Analfabetismo Funcional. INAF Brasil 2018: Resultados preliminares*. Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro/Ação Social do IBOPE. <https://ipm.org.br/inaf>

- McCann, E., & Ward, K. (2012). Policy Assemblages, Mobilities and Mutations. *Political Studies Review* 10(3), 325-332.
- MERCOSUR (2018). La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores, 2018. <https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores/>
- Ministério da Educação (s.f.). *Acreditação de Cursos no Sistema ARCU-SUL*. Consultado en 30 de octubre de 2020. <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13454-acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul>
- Mundy, K. (2007) Global governance, educational change. *Comparative Education*, 43(3), 339-357. DOI: 10.1080/03050060701556281
- Ong, A. (2007). Neoliberalism as a mobile technology. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 3-8.
- Pagès, M., & Prieto, M. (2020). The instrumentation of global education reforms: an analysis of school autonomy with accountability policies in Spanish education. *Educational Review*. DOI: 10.1080/00131911.2020.1803795.
- Pereira-Carneiro, C., & Meneghetti-Bruhn, M. (2017). *Brasil y la Integración Sudamericana*. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Perrotta, D. (2012). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCUSUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Perrotta, D. (2013). La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR. *Densidades*, 13, 43-76.
- Perrotta, D. (2016). MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. *Relaciones Internacionales*, 51, 1-22.
- Ranis, G., & Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la Cepal*, 78, 7-24.
- Real, G. C. M., Marran, A. L., & de Souza, M. P. (2019). As influências do sistema de acreditação de cursos universitário do Mercosul no marco normativo brasileiro. *Revista iberoamericana de Estudos em Educação*, 14(3), 1655-1668. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12739
- Ruiz, G. R., & Acosta, F. (Eds.) (2015). *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*. Octaedro
- Stahring, O. (1998). *Mercosur en el siglo XXI*. Ciudad Argentina.

- Verger, A. (2006). Educational liberalization under the AGCS/GATS: Analyzing the current state of negotiations. *Education Policy Analysis Archives*, 14, 9.
- Verger, A. & Hermo, J.P. (2010). The Governance of Higher Education Regionalisation: Comparative Analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 105-20. DOI: 10.1080 / 14767720903574116
- Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H. K. (2012). Global education policy and international development: An introductory framework. In A. Verger, M. Novelli & H.K. Altinyelken (Eds), *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies* (pp. 3–32). Bloomsbury.
- Vigevani, T., & Ramanzini Jr, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. *Nueva Sociedad*, 219, 76-96.