

La enseñanza del español en el sistema educativo brasileño: situación y posibles actuaciones

Álvaro Martínez-Cachero Laseca *

Tema: La Ley 11.161 de 2005 abrió nuevas perspectivas para la enseñanza del español en Brasil. Se analizan aquí su actual situación en el sistema educativo brasileño no universitario y las posibles líneas de actuación.

Resumen: La Ley brasileña 11.161 de 2005 supone que el español es de oferta obligatoria por el centro y de matrícula optativa por el alumno en la Enseñanza Media, estableciendo un plazo de cinco años para su implantación. Esta medida ha generado diversas hipótesis sobre el presente y el futuro del español en Brasil. El presente ARI pretende mostrar cual es la situación actual, los problemas a afrontar para la plena implementación de la Ley y las posibles actuaciones a realizar por España.

Análisis: La aprobación en 2005 de la Ley 11.161, conocida como “Ley del español”, culminó un largo proceso histórico seguido por la enseñanza del español en Brasil. Al tiempo, supone el punto de partida de diversas iniciativas educativas, culturales, políticas y económicas.

Un análisis de la enseñanza del español en el sistema educativo brasileño no universitario debe contemplar como elementos básicos las características del propio sistema educativo brasileño y la evolución de la enseñanza del español dentro de él, un breve análisis de la “Ley del español” y las dificultades para su implementación, y los datos generales de la situación actual. Por último, se plantean algunas líneas de actuación posibles para la acción institucional española.

Antes de entrar en ellos, conviene señalar el auge que la enseñanza del español tiene hoy en Brasil, habiéndose incrementado su demanda, en los últimos 15 años, a niveles nunca vistos, tanto en el ámbito estrictamente educativo, como en el empresarial.

Las causas son varias: el hecho de que Brasil tiene frontera con siete países hispanohablantes; sus relaciones comerciales con países hispanohablantes (el 20% de sus importaciones y el 25% de sus exportaciones); el número de hispanohablantes no brasileños en Brasil, que estimamos ligeramente superior a un millón (0,6% de la población total); el número de brasileños que habla español, que sin duda es aún mayor pero es difícil de estimar; y el factor que más ha contribuido a la expansión del español en Brasil, el MERCOSUR.

Si bien su presente y futuro es controvertido, es indudable que su mera existencia resulta esencial para el español en Brasil, considerando que la lengua española ha de ocupar un

* Administrador civil del Estado y director del Instituto Cervantes de Porto Alegre

importante papel en este proceso de integración regional. Asimismo, en el ámbito educativo, ha generado interesantes iniciativas en el denominado MERCOSUR-educativo.

El español en el sistema educativo brasileño

Vistas las causas, debemos analizar, con objeto de situar al español en el mismo, el sistema educativo brasileño. Lo primero que destaca es su dimensión: casi 60 millones de alumnos (un 60% en la Enseñanza Fundamental) en una superficie que dobla la UE. A ello hay que sumar la atribución competencial a municipios, estados y gobierno federal, o las importantísimas diferencias territoriales. Su sistema educativo refleja la complejidad y diversidad de Brasil.

Tabla 1. Algunos indicadores educativos

Analfabetismo (%)	11,1
Escolaridad obligatoria (años)	6-14
% del PIB para educación	3,9
Centros	207.234
Profesores	2.647.414
Ratio alumnos/profesor	37.2 (Media)
% de escolarización	32.4 (Fundamental-II)
	Infantil-I: 13
	Infantil-II: 63
	Fundamental: 94,4
	Media: 45,3
Horas de clase recibidas/día (alumno)	4.4
Gasto por estudiante (€)	Primaria: 1.004
	Secundaria: 894
Horas de clase/semana (profesor)	30
Salarios docentes (€)	Infantil: 150
	Fundamental: 160/210
	Media: 300

También han de considerarse algunas cuestiones sobre su calidad. En este sentido, el *Programme for International Students Assessment (PISA)* de la OCDE mide el rendimiento de los alumnos de 15 años en áreas clave, como competencia lectora, matemáticas y ciencias. Brasil participa desde 2000 con los siguientes resultados:

Tabla 2. Resultados Encuesta PISA, 2000-2006

	2000	2003	2006	Media PISA	Puesto (57 países)
Alumnos	4.893	4.452	9.295	–	–
Ciencias	375	390	390	461	52
Lectura	396	403	393	446	50
Matemáticas	334	356	370	454	54

El *Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)*, que utiliza dos matrices de referencia –Lengua Portuguesa y Matemáticas–, muestra en sus resultados de 2003 un porcentaje de alumnos de último curso de Fundamental con el desempeño esperado extremadamente bajo: 6,4% en Portugués y 3,3% en Matemáticas (0,7% en el Norte).

En Enseñanza Media (último curso) los resultados también son desalentadores: sólo el 6,2% de los alumnos de portugués tuvo un desempeño adecuado (2,5% en el Norte y 2,3% en la enseñanza pública). Es de destacar que en el período 1995-2004 se produjo una caída de los resultados en todas las materias y niveles.

En cuanto a su equidad, sus principales problemas son: la baja escolaridad y desigualdades en acceso y permanencia escolar; la persistencia del analfabetismo; las

restricciones para acceder a una educación infantil de calidad; los niveles insuficientes y desiguales de desempeño y conclusión en la Enseñanza Fundamental; y los niveles insuficientes de acceso, permanencia, desempeño y conclusión en la Enseñanza Media.

Esta panorámica busca explicar el difícil contexto de la enseñanza del español, en el que, aun dándose la plena ejecución de la Ley 11.611/2005, no resultará fácil que los alumnos adquieran un conocimiento adecuado.

El retrato robot de un profesor de Enseñanza Media nos dice que imparte 32 horas a la semana con 37 alumnos por aula, cobrando unos 300 euros. Posiblemente, ese trabajo lo realice en dos o tres centros educativos y sin materiales didácticos adecuados.

Un breve resumen histórico sobre la enseñanza del español en el sistema educativo brasileño nos muestra que fue prácticamente anecdótica hasta la *Reforma Capanema* de 1942; mantuvo una presencia minoritaria pero constante en las décadas de los 40 y 50; desapareció con la promulgación de la LDB-1962, como otras lenguas extranjeras excepto el inglés y en menor medida el francés; inició una lenta reaparición en los 80 de la mano de Universidades y Asociaciones de Profesores Brasileños de Español; y entró en una etapa de bonanza con el MERCOSUR, que desemboca en la aprobación de la "Ley del español", cuyo origen es el Proyecto de Ley 3.987/00, transformado en Ley Federal 11.161.

La Ley 11.161 y su implementación

El análisis nos muestra que la clave es el artículo primero que implanta el español como oferta obligatoria del centro y matrícula optativa del alumno en la Enseñanza Media, estableciendo un plazo de cinco años para su implantación. Supone ajustarse a la *LDB-1996*, que fijaba una lengua extranjera obligatoria en el currículo, sin definir cuál. Es decir, no es que el español sea obligatorio, sino que los alumnos de Enseñanza Media han de cursar obligatoriamente una lengua extranjera de las ofertadas por el centro y éste ha de ofertar obligatoriamente el español.

El apartado 2 posibilita incluir el español en los últimos cursos de Enseñanza Fundamental (EF-II). Ello supondría más de 25 millones de posibles alumnos adicionales. Los artículos segundo y cuarto diferencian entre la red pública y la red privada. La primera debe impartir el español en el centro y en horario lectivo; la privada puede darlo en el centro y fuera de él y como actividad escolar o extraescolar. El artículo quinto determina, conforme con la distribución competencial educativa brasileña, que corresponde a los Consejos Estaduales de Educación, según sus necesidades y peculiaridades, dictar las normas de ejecución.

Si examinamos los anales de la Cámara de Diputados vemos que desde 1958 se tramitaron 15 proyectos (incluyendo el aprobado) sobre la enseñanza del español en el sistema educativo brasileño. Los proyectos anteriores fueron rechazados por problemas logísticos, escasez de recursos y grupos de presión extranjeros. Superado, teóricamente, este último, los dos primeros continúan dificultando la implementación de la Ley.

Así, la competencia estadual de ejecución supone que, con apoyos puntuales federales, los medios para su aplicación deben salir de las Secretarías Estaduales. Ahí aparecen los problemas de logística y recursos, dado el altísimo porcentaje del gasto de personal en los presupuestos educativos estaduais (cerca del 80%), que conlleva grandes limitaciones para contratar nuevo profesorado, algo especialmente importante en este caso.

Ello nos lleva a dos cuestiones complejas: cuántos profesores son necesarios y cómo Brasil puede conseguirlos.

Desde su aprobación, la Ley generó controversia sobre cuántos profesores eran necesarios. Ante la diversidad de cifras (de 6.627 a 250.000), intentemos determinar su número comparando dos metodologías diferentes:

- (1) La seguida en el *Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio*, considera las matrículas, alumnos/clase, total grupos y horas/semana de idioma, obteniendo un resultado de 28.662 profesores. Teniendo en cuenta que la lengua extranjera tendría dos opciones, inglés (que estimamos elegiría el 60% del alumnado) y español (el 40%), la necesidad total de profesores de español para Enseñanza Media sería de 11.650, cifra a la que habría que descontar los existentes.
- (2) La elaborada para la Consejería de Educación de la Embajada de España (A. Martínez-Cachero, *La enseñanza del español en el sistema educativo brasileño*, 2008), complementa la anterior incluyendo variables como horas de clase/semana que imparte un profesor, posible oferta de dos idiomas (inglés/español) en mismo horario y dimensiones del centro. El resultado es de unos 11.000 profesores para Enseñanza Media. Si opcionalmente la Ley se aplicara en EF-II la necesidad sería de 22.000 más, cifra a la que deberíamos descontar los ya existentes.

Determinados los profesores necesarios, analicemos si Brasil está en condiciones de contar con ellos.

Conforme el marco jurídico (*LDB-1996 y Resolução CNE/CP n.2-2002*), para ser profesor en Enseñanza Media o EF-II es necesario tener estudios superiores de un mínimo de tres años y 2.800 horas, y poseer el título de Licenciado que habilita para la docencia. Según los datos del INEP, entre 1990 y 2005, hubo 17.385 Licenciados en Lengua española. Suficientes para la demanda de Enseñanza Media, pero insuficientes si se extendiera la medida a EF-II. Asimismo, hay que valorar el importantísimo incremento de los estudios de español en el sistema universitario en los últimos años con egresados post-2005.

Por tanto resulta razonable pensar que Brasil sí puede afrontar la demanda de profesores de español, elemento extremadamente positivo pero que no resuelve los problemas presupuestarios mencionados. Como solución, diversas Secretarías han utilizado la denominada *capacitación*, es decir, habilitar a un profesor de otra materia, ya en plantilla, como profesor de español. Hasta ahora estas habilitaciones se obtenían con cursos de escasa duración, situación que puede cambiar con el *Parecer del Conselho Nacional de Educação 8/2008*, que establece las directrices de los programas de corta duración para que profesores en activo puedan obtener una segunda licenciatura. Así, aquellos profesores de portugués o lengua extranjera que lo deseen podrán obtener la habilitación para español cursando 800 horas universitarias.

En cuanto al grado de aplicación de la Ley, es muy diverso. Puede decirse que hoy el español se imparte y se estudia en todo Brasil, siendo éste, por encima de las cifras, el mayor avance que constatamos, ya que hasta época reciente su enseñanza se circunscribía al sur y sudeste, cierta presencia en Estados fronterizos con países hispanohablantes y algunos focos aislados en el resto. Lógicamente, la situación ha

mejorado más donde no había nada o casi nada, es decir, en las regiones norte y nordeste, aunque con desigual fortuna entre los estados. También se constatan importantes avances en el centro-oeste, especialmente en Goiás y los dos Mato Grossos. Continúa como región más avanzada el sur. Puestos a poner algún pero, es de mencionar que en el sudeste no se ha producido el incremento cuantitativo deseable, solo un lento avance que de continuar al ritmo actual hará imposible cumplir la Ley, algo preocupante por tener los dos mayores subsistemas educativos del país: São Paulo y Río de Janeiro.

Situación actual y perspectivas de la enseñanza del español

De acuerdo con los datos de que disponemos para la Enseñanza Media en Escuelas Públicas Estaduales podemos considerar que, por lo que respecta al alumnado, en torno a 1,5 de los 7,5 millones de alumnos de la red pública estadual estudian español. A ellos hay que sumar unos 100.000 de los 200.000 de la red pública municipal y unos 800.000 del 1,1 millones de la privada. Es decir, de los 9 millones de alumnos de esta etapa, estimamos que estudian español casi 2,5 millones, el 25%-30% del total.

En cuanto a los profesores, sabemos que hay al menos 5.012 en la red estadual, unos 300 en la municipal y 2.500 de la red privada para un total de unos 8.000. Ese dato no contempla el hecho de que los profesores simultanean las distintas redes. Pensamos que la cifra difícilmente superará en esta etapa los 6.000, lo que supone que Brasil necesita casi doblar sus profesores para cumplir la Ley. Sin embargo, el número de plazas convocadas mediante concurso público estadual desde 2005 no llega a 1.000. Cantidad que asciende a unos 2.000 si se incluyen profesores “capacitados” y se abarca de 2001 hasta la actualidad.

Respecto a los Centros, estimamos que ofertan español unos 3.200 públicos estaduales, 200 públicos municipales y unos 3.800 privados, para un total de 7.200 Centros de Enseñanza Media, cifra algo superior al 30%.

En Enseñanza Fundamental, donde ofertar el español es optativo, resulta imposible hacer una estimativa por ser la competencia municipal casi exclusiva, siendo la red estadual minoritaria. No obstante, posiblemente el número de alumnos, centros y profesores sea superior al de la Media.

En estas condiciones, la Universidad puede hacer frente, cuantitativa y territorialmente, a la hipotética demanda de nuevos profesores de español ya que hoy todos los estados tienen estudios de “español” habilitantes para la docencia, habiéndose multiplicado por once el número de estudios universitarios en solo 15 años. En abril de 2009 (*Cadastro das Instituições de Educação Superior-MEC*) había 367 Carreras de “Español”, si bien con una distribución territorial poco equilibrada, aglutinándose en los siete estados del sur y sudeste el 71,92% y quedando sólo el 6% para los siete estados del norte.

No obstante, el futuro del español en Brasil presenta importantes sombras, dadas las carencias ya registradas en la formación del profesorado, inicial y permanente, sus condiciones de trabajo, la falta de materiales didácticos adecuados, etc. En el ámbito de la formación del profesorado, y pese a los requisitos legales, un 22,2% de los profesores de EF-II y un 11,7% de Media carecen de Licenciatura. En el cuadro de profesores de español se da una clara dicotomía entre los profesores procedentes de países hispanohablantes, competentes lingüísticamente pero sin formación adecuada, y profesores graduados en Brasil sin la suficiente competencia lingüística. Entre ambos extremos se encuentran todas las variaciones posibles.

Un peligro es que el español se convierta en la lengua extranjera de segunda categoría, escogiendo el inglés los mejores alumnos y el español los menos buenos. Esto viene ocurriendo en la prueba de idioma del Vestibular y, en algunos casos, en la Universidad, con gente cursando Letras-español por no haber podido acceder a la carrera pretendida. Evitar que el problema se extienda a la Enseñanza Básica es uno de los retos a superar, evitando ser elegido por su semejanza con el portugués y la supuesta facilidad para su aprendizaje, y no por su propia importancia.

En este sentido, conviene reflexionar sobre la mejora del estatus del español en Brasil, ya que hasta hace poco tiempo ha existido un cierto prejuicio hacia el español en algunas zonas de Brasil. Este hecho, que a algunos puede resultar sorprendente, es fácilmente explicable y su origen es el mismo que en los EEUU o en algunos países de Europa: la emigración.

Así, no debemos olvidar que en algunos estados brasileños existen emigrantes de países de lengua hispana, principalmente de Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, con las características propias de la mayoría de la emigración en el mundo, es decir, gente de bajo nivel social, educativo o económico dispuesta a ocupar los puestos de trabajo más humildes. Ello ocasiona que haya existido un cierto rechazo, no al español, sino a considerar a la lengua española como un plus formativo. Algo completamente lógico, y es que cuesta hacer entender que el español abre puertas económicas y comerciales si alguien ve que quienes lo hablan ocupan los estratos inferiores de su sistema social.

Es indudable que esta tendencia está cambiando. De hecho, varios de estos estados se encuentran entre aquellos que más han impulsado la enseñanza del español en la última década, y ese cambio viene de la mano de la cada vez mayor consideración del valor económico y social que se da al español en Brasil.

Posibilidades de actuación de España

España mantiene una presencia institucional considerable en Brasil en lo que respecta a la lengua española y su enseñanza. El Instituto Cervantes está presente desde 1998, cuando se incorporaron a él los anteriores centros de la AECID. Con nueve centros en São Paulo, Río de Janeiro, Salvador, Brasilia, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis, Recife y Belo Horizonte, Brasil es el país del mundo con la mayor red de centros. En ellos se desarrollan las actividades características del Instituto: cursos de lengua, exámenes DELE y Aula Virtual de Español (AVE).

La Consejería de Educación tiene su sede en Brasilia y una Agregaduría en Río de Janeiro. Cuenta con seis Centros de Recursos Didácticos –en Salvador, Belém, Cuiabá, Río de Janeiro, Natal y Brasilia–, asesores técnicos en São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre, y dos centros educativos en São Paulo y Belo Horizonte. Centra su actividad en la formación permanente de los profesores de español de la red pública no universitaria mediante *Cursos de Actualización Didáctica* (Interuniversitarios y no-universitarios).

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desarrolla un programa de lectores de español en las Universidades de Brasilia, Campinas, Río de Janeiro, Fortaleza, Viçosa, Manaus, Salvador, Mossoró, Campina Grande y Monteiro, Araraquara, Goiania y Curitiba. En 2009/2010 se ampliará a Alagoas y Diamantina.

Además de la red de enseñanza formada por estas tres entidades, que se extiende a 23 ciudades y 17 de los 27 estados del Brasil, España realiza una importante política de

becas, donde destacan las de Cooperación interuniversitaria del Ministerio de Industria e Innovación, las del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Agencia Española de Cooperación Internacional (MAEC/AECID), la Fundación Carolina y el Ministerio de Educación (ME).

Por último, existe una significativa presencia de Universidades españolas, bien impartiendo cursos de formación inicial y continuada con Universidades brasileñas, coordinados por la Consejería de Educación, bien colaborando en proyectos conjuntos, con Universidades brasileñas.

Partiendo de esta red existente –y, si considerásemos la expansión del español en Brasil como un asunto de importancia, entendiéndolo que constituye una cuestión educativa de interés estratégico para Brasil por facilitar y reforzar el proceso de integración regional que él lidera, y que al mismo tiempo España puede actuar como motor de esta iniciativa, promocionando lengua, cultura y productos educativos–, hay determinadas actuaciones que podrían realizarse, buscando coordinar la acción institucional y aprovechar las sinergias de cada organización.

Lo primero sería contar con un marco que proporcione la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las actuaciones institucionales de España. Este es uno de los puntos fuertes de la Consejería de Educación, que, partiendo del *Memorando de Entendimiento en Materia Educativa* entre los Ministerios de Educación español y brasileño en 2005, ha suscrito acuerdos con la mayoría de las Secretarías de Educación estatales, entidades competentes para la implementación de la Ley 11.161. Consecuencia de estos acuerdos, y de los cursos impartidos en la última década en la práctica totalidad de estados brasileños, es la amplísima red de contactos y conocimiento acumulado con que cuenta la Consejería.

Por lo que respecta a la educación reglada, sería conveniente impulsar nuestra presencia en la enseñanza virtual del español, campo con inmensas posibilidades en Brasil, tanto en la formación inicial y continua del profesorado como en la de los alumnos, respetando siempre el marco jurídico y competencial de Brasil y sin dejar de lado la formación presencial.

Un ejemplo de colaboración hispano-brasileña en materia de formación inicial virtual podría darse en el proyecto *Universidade Aberta do Brasil* (UAB), creado por el Ministerio de Educación brasileño en 2005, para la articulación e integración de un sistema nacional de educación superior a distancia. En el caso concreto del español, hay 10 instituciones de enseñanza superior que ya han sido seleccionadas. Esta colaboración debería desarrollarse bien vía UNED, bien vía Instituto Cervantes. Ambas instituciones disponen de los medios y del conocimiento necesario.

En el ámbito de la formación continua virtual se abre un campo de amplísimas posibilidades para el Aula Virtual de Español (AVE) del Instituto Cervantes, con los necesarios ajustes a la realidad brasileña y los correspondientes acuerdos con el Ministerio de Educación brasileño y las Secretarías estatales. A ello apunta la *Carta de Intenciones* firmada el 4 de agosto de 2009 entre el Instituto Cervantes y el mismo Ministerio.

En cuanto a la formación inicial presencial, la actuación es complicada al ser competencia de las Universidades brasileñas, siempre sensibles a cualquier injerencia. Sin embargo, podría colaborarse en la elaboración del currículo de las denominadas

segundas habilitaciones mediante expertos curriculares de la Consejería de Educación o del Instituto Cervantes. Asimismo, podrían potenciarse los Lectores-AECID y los intercambios universitarios de profesores y alumnos.

La formación continua presencial sería objeto de dos actuaciones ya existentes: los Cursos de actualización que imparte la Consejería de Educación por todo Brasil (desde 2005, en 23 estados y con cerca de 10.000 plazas); y los Cursos interuniversitarios de nivel más avanzado que, además, deberían servir para potenciar actuaciones conjuntas entre Universidades brasileñas y españolas.

Estas actuaciones permitirían lo que quizá sea en este momento más importante: conseguir una “masa crítica” de español, es decir, contar con el número suficiente de profesores, alumnos y centros. Más adelante, con el español plenamente implantado, será el momento de adoptar políticas encaminadas a mejorar la calidad de su enseñanza.

Conclusiones: La actual situación del español en Brasil es indisoluble de una trayectoria histórica más corta y de menor importancia de lo que suele pensarse. La confluencia de factores económicos, sociales y culturales, entre los que destaca el proceso de integración regional, ha posibilitado alcanzar los niveles actuales.

Hoy, después de la promulgación de las reformas legislativas analizadas, el español se imparte y se estudia en todo el país, tanto en niveles universitarios como no universitarios y, asimismo, tiene gran importancia en el ámbito de la enseñanza no reglada: academias o cursos de variada naturaleza. Todos los estados han realizado, con desigual fortuna, actuaciones específicas para su enseñanza.

Sin embargo, el futuro del español en Brasil presenta sombras, con carencias de formación y recursos educativos. En el mejor de los supuestos, la enseñanza del español seguirá estando lejos de la posición del inglés, en una situación de lengua de menor prestigio y desfavorecida con respecto a ésta en cuanto a la oferta y a los medios asignados para su enseñanza.

En estas circunstancias, la acción institucional española, en la actualidad ya importante con la presencia de distintas Agencias y Ministerios, tiene aún mucho que aportar a la presencia del español en Brasil. Este análisis ha intentado sugerir algunas posibles líneas de actuación que, sin duda, serían imposibles de aplicar sin los recursos necesarios, que han de proceder tanto de las autoridades educativas brasileñas como de las agencias españolas y, por qué no, del sector privado representado por las empresas españolas presentes en Brasil.

Álvaro Martínez-Cachero Laseca
Administrador civil del Estado y director del Instituto Cervantes de Porto Alegre