

# Ensayo



# La agenda educativa en la política exterior de Brasil

## The education agenda in foreign policy of Brazil

Alessandro Candéas\*

Brasil está buscando afirmar la educación como capítulo de una diplomacia volcada para la “civilización del conocimiento”. La naturaleza de esta, que ha sido descrita por expresiones como “*soft/weightles economy*” y “cognitariato”, tiende a transferir la batalla contra las asimetrías para el campo de los hiatos cognitivos. Dicha directriz implica, en particular, una agenda de desarrollo y cooperación sur-sur con base en la cooperación y el intercambio de políticas públicas nacionales.

### Educación: uno de los pilares de la cooperación internacional

En los últimos años, se amplió la capacidad de cooperación educativa prestada por Brasil. Dicha expansión refleja la proyección internacional de programas exitosos en el país: educación superior, en particular posgrado, merienda escolar, distribución de libros didácticos, alfabetización de jóvenes y adultos, enseñanza técnico-profesional, enseñanza a distancia, programas de diversidad, formación y capacitación de profesores y gestores y enseñanza de portugués y lenguas extranjeras, especialmente el español.

Una de las principales formas de cooperación es la transferencia de “tecnología gerencial” a países en desarrollo para la formulación de políticas públicas de estructuración y reforma educativa.

Hay una diferencia importante del estilo brasileño de cooperación: en los países desarrollados, la cooperación técnica se basa más en la capacidad de oferta de sus agencias (*supply-driven*) que en las necesidades efectivas de los países receptores (*demand-driven*). Las “soluciones” muchas veces son impuestas por los intereses y mecanismos

---

\* Diplomático de carrera. Doctor en Socioeconomía del Desarrollo de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) y exprofesor del Instituto Río Branco (Academia Diplomática de Brasil). Su actuación académica y profesional abarca las áreas de relaciones internacionales, derecho internacional y educación, en particular, las relaciones de Brasil con Colombia y Argentina; integración regional; cultura, desarrollo y trópico; y derecho de tratados. En la Cancillería brasileña y en el exterior, actuó en los sectores de organismos internacionales, medio ambiente, Unesco, planeamiento diplomático, Embajada en Buenos Aires y en la Agencia Brasileña de Cooperación. Fue asesor internacional del Ministerio de Educación, presidente del Comité Coordinador Regional del Mercosur Educativo y miembro de la comisión de implantación de la Unila (Universidad Federal de Integración Latinoamericana, en Brasil). Actualmente, es Ministro-Consejero de la Embajada del Brasil en Bogotá. Las opiniones son de responsabilidad exclusiva del autor.

institucionales de los países donantes. A veces, las “soluciones” responden a intereses comerciales, de agencias de consultoría o de cálculos de influencia político-estratégica (*tied aid*) y no a reales necesidades de desarrollo. Por eso, se constata la relativa ineficacia de políticas de cooperación técnica tradicional, a pesar del volumen de recursos invertidos: el mundo desarrollado no fue capaz de producir las transformaciones estructurales en el Estado y en la sociedad de los países receptores, sino en impactos sectoriales y geográficos limitados.

En ese contexto, Brasil busca desarrollar un estilo de cooperación volcado hacia reformas estructurales en educación, que estimulen las autoridades locales a pensar las necesidades estratégicas del país y elaborar proyectos a partir de una perspectiva endógena.

### Cooperación bilateral

En el marco de la cooperación sur-sur, además de los temas mencionados en la sección anterior, Brasil ofrece programas en las áreas de formación curricular, educación especial, elaboración de materiales didácticos, intercambio académico (Programas de estudiantes, convenios de pregrado –PEC-G– y posgrado –PEC-PG–) y mecanismos de acreditación y evaluación.

En el campo de posgrado, bajo el impulso de la Capes, merecen un lugar destacado los Colegios Doctorales Franco-Brasileño y Argentino-Brasileño, así como el crecimiento del número de misiones universitarias e investigaciones conjuntas entre instituciones de enseñanza superior. Está en estudio la propuesta de un Colegio Doctoral Colombo-Brasileiro. Además, el lanzamiento de doctorados en universidades específicas busca también estimular la formación de especialistas extranjeros en el estudio del país.

El informe de la Asesoría Internacional del Ministerio de Educación ofrece detalles sobre la cooperación bilateral con los principales socios de Brasil<sup>1</sup>.

### Cooperación multilateral

Brasil también tiene fuerte actuación en foros como Mercosur, Unasur, Unesco, OEI y OEA, contribuyendo a la transformación de agendas sustantivas y fortalecimiento de la cooperación sur-sur y norte-sur-sur (triangular).

En las instancias multilaterales, Brasil tiene interés en cooperación en educación de jóvenes y adultos, educación a distancia, enseñanza superior y TICs. El país desea ampliar el alcance de la educación a distancia por medio de la Universidad Abierta de Brasil (UAB), con programas de capacitación, sobre todo docente. El Programa Nacional de

<sup>1</sup> Link: [http://portal.mec.gov.br/ai/arquivos/pdf/relatorio2005\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/ai/arquivos/pdf/relatorio2005_07.pdf).

Alimentación Escolar (PNAE) despertó interés de la FAO, a través de la cual Brasil lleva su experiencia a países como, por ejemplo, Angola, Mozambique, Cabo Verde y Haití.

Respecto a las consultas sobre liberalización de servicios educativos en el marco del GATS, Brasil defiende que la educación no constituye mercancía o servicio sujeto a las reglas del mercado, sino un derecho humano, un bien público fundamental para la identidad nacional y la formación de recursos humanos.

En el ámbito de la Unesco, Brasil impulsa asociaciones globales en favor de la educación y del desarrollo en el ámbito del Octavo Objetivo del Milenio, puesto que esa asociación es condición fundamental para la realización de los otros siete objetivos, cuyos costos no pueden recaer exclusivamente sobre las espaldas de los países pobres. El país defiende el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo a fin de elaborar sus propias estrategias nacionales. También, defiende el aumento de los recursos destinados a la educación en el mundo, tanto en el plan de los presupuestos nacionales como en las transferencias internacionales para países pobres, inclusive por mecanismos innovadores como la conversión de la deuda externa. Propone, además, la profundización de asociaciones públicas y público-privadas en escala mundial y el incentivo a la investigación en ciencia y tecnología en los países en desarrollo, a fin de evitar la fuga de cerebros.

Otras ideas defendidas por Brasil en la Unesco son las siguientes: visión sistémica de la educación (superación de la dicotomía educación básica *versus* superior), educación de calidad como base para la realización de otros derechos sociales, educación inclusiva, alfabetización vinculada a la educación continuada, necesidad absoluta de incentivos a la formación docente y a la valorización del profesor, expansión de la educación técnica y profesional y su aproximación con el mundo del trabajo, respeto a la diversidad cultural y ambiental y papel del Estado en la reglamentación y organización de la educación ofrecida por el sector privado.

Vale destacar la articulación realizada entre los países del E-9 (Brasil, Bangladesh, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Paquistán), que reúnen más de 3,2 mil millones de personas (más del 50% de la población mundial), 53% de todos los niños en edad escolar y 40% de los 104 millones de niños fuera de la escuela y 70% de los más de 860 millones de adultos analfabetos del mundo. A partir de una propuesta brasileña, el E-9 inició la elaboración de un portafolio de buenas prácticas que serán puestas a la disposición de la Unesco<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los programas brasileños del listado incluyen: Beca Escolar, Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), Programa Nacional del Libro Didáctico y Proformación (formación docente).

## El papel de la educación en la integración regional

La educación es condición indispensable para el fortalecimiento del proceso de integración regional en Sudamérica, puesto que mejora la calidad de vida y confiere sentido histórico para la interacción entre las naciones. Los escépticos mostrarán los bajos niveles de educación que siempre marcaron la mayoría de los países de la región para poner en duda la posibilidad de una educación para la integración. Según esa visión, los desafíos nacionales contra el analfabetismo son de gran tamaño. La baja calificación profesional y el fracaso escolar implican invertir en contenidos y mecanismos educativos que impulsen la integración, considerada un lujo innecesario. Habría, antes, que atacar los problemas nacionales y, solamente después, en caso de que haya voluntad y recursos, se podría pensar en una enseñanza volcada a la integración.

Esa visión es equivocada por dos motivos: primero, porque la convergencia de políticas públicas volcadas para el rescate de las deudas sociales históricas ejerce un efecto contrario (los gobiernos se estimulan recíprocamente y emulan los avances alcanzados en los países vecinos); segundo, porque países con mayores recursos y experiencias en transformaciones estructurales pueden auxiliar a países con menores posibilidades a lograr los necesarios cambios en sus sistemas educativos con miras a reducir las profundas asimetrías regionales.

La integración, por lo tanto, estimula avances en las políticas públicas en el campo educativo y eso acentúa el interés en generar contenidos educativos volcados a la profundización de la integración.

Más allá de eso, la educación acelera el proceso de desarrollo por formar recursos humanos más calificados y como forma de inclusión social. No solamente se trata de garantizar el acceso de niños, jóvenes y adultos en los sistemas educativos, sino también de asegurarles una enseñanza de calidad que les capacite a ejercer plena ciudadanía intelectual, académica y profesional en la sociedad del conocimiento. En ese particular, la educación técnica y profesional ha sido objeto de iniciativas de cooperación regional, inclusive en las zonas de frontera.

Esos son los objetivos de la educación para la integración: conformar un conjunto de contenidos, mecanismos, prácticas y políticas volcados al mejor conocimiento de las sociedades vecinas, permitiendo que sus ciudadanos produzcan con más calidad, superen prejuicios y estereotipos, se relacionen con respeto y mutua comprensión y construyan, conjuntamente, un destino próspero.

En esa perspectiva, el sector educativo de Mercosur tiene como visión:

Ser un espacio regional en el cual se ofrece y se garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizada por conocimiento recíproco, interculturalidad, respeto a la diversidad y cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyen al perfeccionamiento y a

la democratización de los sistemas educativa es de la región y a la producción de condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sostenible.

La misión del sector educativo del MERCOSUR es

Conformar un espacio educativo común, por medio de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del Mercosur, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regionales, con miras a lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables, en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región.

Esas definiciones fueron enunciadas en el Plan de Acción 2006-2010 del sector educativo de Mercosur<sup>3</sup>, que subraya cinco objetivos estratégicos que se enmarcan en los principios del Informe de la Educación para el siglo XXI; aprender a ser, aprender a hacer, aprender a conocer y aprender a vivir juntos. Estos son:

- 1) Contribuir a la integración regional, acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de la paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.
- 2) Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.
- 3) Promover la cooperación solidaria y el intercambio para el perfeccionamiento de los sistemas educativos.
- 4) Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, docentes, investigadores, gestores, directores y profesionales.
- 5) Concertar políticas que articulen la educación con el proceso de integración.

Tales objetivos se realizan en acciones como las siguientes:

- Promoción de una conciencia favorable al proceso de integración regional, en particular, por medio (i) del fomento de programas culturales, lingüísticos y educativos que contribuyan a la construcción de una identidad regional y (ii) de la promoción y difusión de los idiomas oficiales de Mercosur.
- Impulso a iniciativas en consonancia con los objetivos de Educación para Todos y los Objetivos del Milenio, en especial, por medio de programas para la valorización y formación docente, la educación de jóvenes y adultos y la educación a distancia,

<sup>3</sup> Site del Mercosur Educativo: <http://www.sic.inep.gov.br/>.

con la incorporación de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de los vínculos entre la educación y el sistema productivo.

- Conocimiento recíproco de las políticas educativas de los países de la región, organización y fortalecimiento de redes académicas que faciliten el intercambio de información y de experiencias y la transferencia de tecnologías.
- Garantía y consolidación del derecho a la educación en el marco del proceso de integración, por medio del reconocimiento y equiparación de estudios, a fin de permitir la creación y expansión de programas de movilidad académica.

Los resultados deseados por el sector educativo de Mercosur son ambiciosos:

- Conformar redes de especialistas en historia y geografía regional, incorporándose en los currículos esos conocimientos (se trata de agregar a la enseñanza de una historia y una geografía de la diferenciación con una enseñanza que también demuestre las amplias convergencias existentes).
- Estimular la enseñanza del español y del portugués como segundas lenguas en los currículos escolares.
- Establecer un sistema eficaz de reconocimiento y certificación de competencias a nivel regional, así como de procesos de acreditación y evaluación de estudios de pregrado y posgrado.
- Realizar estudios analíticos con base en indicadores estadísticos educativos.
- Estimular la creación y ampliación de redes de instituciones universitarias, de educación básica y media y de centros de formación docente.
- Establecer un sistema de concesión gratuita de visas para estudiantes, docentes e investigadores.

En Brasil, una ley de 2005 tornó obligatoria la enseñanza del español como lengua extranjera en las escuelas de nivel medio, tema que mereció un panel en el Congreso de la Lengua realizado en Cartagena, en 2007. En la misma perspectiva, crece el interés, en los países vecinos, por la enseñanza del portugués. Se expande también el proyecto de escuelas bilingües de frontera, lanzado entre Brasil y Argentina en 2004 e incorporado a la agenda del Mercosur, con previsión de ampliación a varias ciudades de las fronteras de Brasil con sus nueve vecinos sudamericanos.

Otro importante programa es el de bibliotecas escolares, responsable de la distribución de libros didácticos y literarios en escuelas de los países del Mercosur.

En la esfera de la educación superior, hay énfasis en programas de movilidad académica, evaluación y acreditación. El Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA), aplicado a los cursos de agronomía, ingenierías y medicina fue transformado en meca-



nismo/sistema regional permanente de cursos de pregrado. El programa de Movilidad Académica de Cursos Acreditados (MARCA) está en expansión, con la inclusión de nuevos cursos: enfermería, odontología, veterinaria y arquitectura. En 2007, se creó el Sistema de Acreditación de Cursos Universitarios para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de títulos en Mercosur y Estados Asociados (ARCU-SUR). Además, hay el programa de movilidad docente de corta duración.

La integración educativa, en particular en el plan de la enseñanza superior, se articula alrededor del concepto de “cooperación solidaria”. A través de ella, se constituyen consorcios de universidades de varios países con miras a articular políticas, programas y convenios en áreas estratégicas.

Otro objetivo relevante es el Espacio Regional de Educación Superior de Mercosur, lanzado en 2006 con el siguiente perfil:

- Enseñar e investigar sobre temas de integración regional en los campos de las ciencias humanas y sociales, científico-tecnológicas, agrarias y ecológicas, de salud y artísticas.
- Construcción de campus universitarios instalados en los diversos países de Mercosur o programas de universidades, facultades y departamentos.
- Procesos de selección de docentes, estudiantes, investigadores y gestores abierto a ciudadanos de los países del Mercosur.
- Programas de pregrado y posgrado.
- Mecanismos de validación de diplomas.
- Movilidad de profesores, estudiantes e investigadores.

Inspirado en esa directriz, Brasil creó la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Unila)<sup>4</sup> y el Instituto Mercosur de Estudios Avanzados (IMEA), ambos con sede en el Parque Tecnológico de Itaipú, en Foz do Iguaçu. Sus cursos se inician este año y se especializan en la exploración de recursos naturales y biodiversidades transfronterizas, estudios sociales y lingüísticos regionales y relaciones internacionales, además de otras áreas de interés para el desarrollo regional. La Unila tendrá diez mil estudiantes en cursos de pregrado, maestría y doctorado. La mitad de los alumnos y de los quinientos docentes serán originarios de los países latinoamericanos. Los exámenes y las clases serán administrados en portugués y español.

<sup>4</sup> Site de la Unila: <http://www.unila.net.br/edital/index.php>.

## Por una asociación entre diplomacia y universidad

Es fundamental que se establezca una asociación entre diplomacia y universidad en Brasil, cuya agenda podría ser el método y el criterio que orientan el *ranking* internacional de universidades (modelo de la Shanghai Jiao Tong University<sup>5</sup>):

- Alumni – calidad de los alumnos egresos (premios académicos, incluyendo Nobel).
- Award – calidad del cuerpo docente (premios académicos, incluyendo Nobel).
- HiCi – calidad del cuerpo docente (citaciones).
- N&S – publicación de artículos sobre naturaleza y ciencias.
- Pub – publicación de artículos en revistas sobre ciencias sociales.

La lista de las cien mejores universidades demuestra la hegemonía anglosajona (Estados Unidos y Reino Unido ocupan 64 % de la lista), fuerte posición de Japón y Alemania, gran presencia en general de universidades de Europa (32 %), crecimiento de Canadá y Australia y, abajo de los cien primeros, creciente presencia de China y de los “tigres” asiáticos.

La proyección científico-tecnológica de los países desarrollados es aún más fuerte que su peso económico global (y, por supuesto, mucho mayor que su peso demográfico). En el segundo grupo, al cual pertenece Brasil, los países en desarrollo tienen un peso económico y demográfico mayor al de su importancia científico-tecnológica (universitaria). Brasil, con cerca de 2,8 % de la población mundial y 2,7 % de la economía global, es responsable por el 2,6 % de la producción científica (medida por artículos publicados en las principales revistas científicas). Las universidades brasileñas han logrado aumentar su producción científica. Brasil produjo, en 2008, 30.415 artículos, ubicándose en la decimotercera posición mundial<sup>6</sup> (por lo tanto, distante de su posición económica: entre octava y décima “potencia”, según distintos criterios). Pero si se mantiene su trayectoria ascendente, en breve, su producción científica puede traspasar el peso económico y demográfico del país.

El país ha intensificado la cooperación, el intercambio y la producción científica conjunta por medio de las siguientes modalidades: movilidad e intercambio de estudiantes, profesores, investigadores y gestores; asociaciones universitarias; becas; consorcios universitarios; proyectos conjuntos de investigación; cátedras de estudios brasileños;

<sup>5</sup> Academic Rank of World Universities: <http://www.arwu.org/>.

<sup>6</sup> Datos de la Capes con base en estadísticas del ISI-*Institute for Scientific Information. National Science Indicators*, Estados Unidos. Base Deluxe-SCI (2008). Las posiciones son las siguientes: Estados Unidos, China, Alemania, Japón, Inglaterra, Francia, Canadá, Italia, España, India, Australia, Corea del Sur y Brasil.

Escuela de Altos Estudios (financiamiento de la Capes para cursos de *top scholars*) e internacionalización del posgrado brasileño (cursos en África).

En síntesis, la diplomacia y la universidad de Brasil buscan asociarse a fin de estructurar un sistema de inteligencia científico-tecnológica y académica con la misma eficiencia con que la diplomacia y el empresariado estructuraron una inteligencia comercial. De la misma forma que negociamos aranceles y luchamos contra las barreras comerciales, podemos mejorar el lugar de Brasil en el plan científico-tecnológico y académico mundial, combatiendo inclusive el “proteccionismo epistemológico” de muchos países ricos. Dicha asociación diplomacia-universidad debe ser un desafío de todos los países en desarrollo, en especial de Latinoamérica, a fin de que el recurso humano más democráticamente distribuido –la inteligencia– sea efectivamente aprovechado, estimulado y canalizado para el bienestar de todos los pueblos.

