

Federalismo e educação

Novos marcos e perspectivas

La discusión sobre federalismo y educación ha sido abordada con las cuestiones relativas a la financiación, a la institución del sistema nacional de educación, a la gestión democrática y a la reglamentación del régimen de colaboración. De manera general, los análisis remiten a los límites históricos, sociales, culturales y económicos que delimitan el federalismo en Brasil y sus desdoblamientos en el área educacional.

Hay estudios que señalan que el fortalecimiento del pacto federativo parte de la colaboración y cooperación entre las entidades federativas, en la superación de las asimetrías regionales, definiendo un control social más eficiente para perfeccionar la relación entre las mismas. El desdoblamiento de ese proceso debe ser la mejoría de la gestión y de la financiación de la educación, en los ámbitos federal, estadual, distrital y municipal, para garantizar el cumplimiento de las constituciones federal, estatal, distrital, de las leyes orgánicas municipales y de la legislación pertinente.

La discusión sobre límites, avances y perspectivas en la relación entre federalismo y educación es el foco de esta Entrevista, realizada por el editor de *Retratos de la Escuela*, Luiz Fernandes Dourado, con tres importantes gestores de la educación brasileña. Son ellos: Arnóbio Marques de Almeida Júnior¹, Edward Madureira Brasil² y José Fernandes de Lima³.

“Las normas de relación y las condiciones para el cumplimiento de las responsabilidades no están bien definidas y se reflejan en la ausencia de un sistema nacional.”

(Arnóbio Marques)

¿Cuáles son las referencias y principales obstáculos y desafíos al federalismo en Brasil?

Arnóbio Marques - Hay una tensión entre autonomías, derechos y responsabilidades de los entes federativos, sin que existan foros de acuerdo, en medio de las discrepantes condiciones económicas y de gestión de los gobiernos subnacionales. Aunque la competencia de la oferta de la educación básica sea de las tres esferas administrativas (Unión, estados y municipios), las normas de relación y las condiciones para el cumplimiento de las responsabilidades no están bien definidas y se reflejan en la ausencia de un sistema nacional. No hay acuerdo federativo claro sobre el reparto y el compartir las responsabilidades para el ejercicio de la competencia – que es común. Es el mayor obstáculo para la calidad y la cantidad de la oferta de un servicio público estratégico para el proyecto republicano de la nación brasileña.

Edward Brasil - Las dimensiones del territorio brasileño, con la gran heterogeneidad regional, en que se presentan desigualdades de todo orden, cultural, político, en riquezas naturales, etc. llevaron a la sociedad a establecer en la Constitución Federal un modo de organización federativa muy apropiado a las particularidades brasileñas y que presenta los más diversos obstáculos y desafíos. El mayor de los desafíos es el de conseguir que las entidades federadas (Unión, estados, Distrito Federal y municipios) funcionen de forma colaborativa y cooperativa en aquellos asuntos que ultrapasan la esfera de cada entidad. Y la educación es uno de esos asuntos.

José Lima - La Constitución Federal de 1988 adoptó el régimen federativo como forma de organización político-administrativa para nuestro país. Eso implica descentralización del poder y el reparto de las competencias entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Los desafíos puestos muestran respeto al hecho de haber una hipertrofia del papel de la Unión y una fragilidad de las otras entidades federadas, en particular los municipios, que recientemente pasaron a formar parte del juego. Otro desafío que es necesario vencer es nuestra tradición centralista.

¿Cuál es la importancia de la reglamentación del régimen de colaboración entre las entidades federativas para el fortalecimiento de una concepción amplia de federalismo, pautada en el compartir el poder y en la autonomía relativa de las mismas en competencias propias de sus iniciativas?

Edward Brasil - Exactamente por la necesidad de un equilibrio entre el compartir el poder y la autonomía relativa de las entidades federativas, es imposible establecer normas hechas y terminadas para un régimen de colaboración. En un régimen de colaboración, más allá de que dependen del tema en discusión, esas normas solo serán posibles tras mucho debate y tensión de posiciones de cada entidad federada. Además, serán siempre temporales y pasibles de revisión, a cada nueva configuración de las fuerzas políticas en el interior de cada esfera de la federación. Cuando está en discusión el proceso educacional, en todos los niveles, etapas y modalidades, la tensión de las discusiones alcanza los grados más elevados.

José Lima - Al establecer la educación como un derecho fundamental, la Constitución Federal (CF) define como deber del Estado la garantía inmediata a ese derecho. Cuando trata de la atribución de las competencias, la CF define esas atribuciones de una forma vertical, lo que implica que la descentralización debe ser hecha de forma cooperativa. Eso muestra la necesidad de una regulación suplementar para uniformizar los intereses y promover una coordinación de las acciones, de modo que se evitan lagunas y se preserva el derecho a la educación.

“El mayor de los desafíos es el de conseguir que las entidades federadas (Unión, estados, Distrito Federal y municipios) funcionen de forma colaborativa y cooperativa en aquellos asuntos que ultrapasan la esfera de cada entidad.”

(Edward Brasil)

“[Las normas] serán siempre temporales y pasibles de revisión, a cada nueva configuración de las fuerzas políticas en el interior de cada esfera de la federación.”

(Edward Brasil)

Arnóbio Marques - Garantizar las condiciones necesarias para que cada entidad federativa pueda cumplir sus responsabilidades y definir las normas de cooperación recíproca entre ellas, parecen ser iniciativas relevantes en el camino del fortalecimiento del régimen federativo. La clara definición de responsabilidades sobre la competencia (que es común), es una forma concreta de fortalecimiento del federalismo brasileño, con consecuente acuerdo de límites de autonomía.

¿Cómo contribuir para un sistema educacional democrático y descentralizado sin perder de vista la unidad nacional?

“El PNE debe delimitar la unidad del sistema, definir las competencias de las entidades federadas, las formas administrativas y la vinculación de los recursos.”

(José Lima)

José Lima - Promoviendo un debate amplio y democrático para el alineamiento de los intereses de todas las entidades federadas, teniendo como telón el derecho a la educación. Construyendo un Plan Nacional de Educación que realmente articule el Sistema Nacional de Educación en régimen de colaboración, definiendo las atribuciones de modo que garantice una efectiva educación de calidad para todos. Eso significa que el PNE debe delimitar la unidad del sistema, definir las competencias de las entidades federadas, las formas administrativas y la vinculación de los recursos.

Arnóbio Marques - Al hacer explícita la necesidad de regulación del Artículo 23 de la Constitución Federal, el documento final de la CONAE 2010 apuntó un camino para la concretización del Sistema Nacional de Educación (SNE). Sin embargo, existe la necesidad urgente de construcción de pactos federativos. Necesitamos construir consensos sobre temas vitales para la composición del sistema y su funcionamiento, como infraestructura, gestión, evaluación, currículo, financiación, formación y valoración de los profesionales. La colaboración entre los sistemas de enseñanza del Artículo 211 de la Constitución puede ser estratégica para revelar valores y trayectorias históricas localmente construidas, garantizando la diversidad en la unidad del sistema. El pacto federativo es nacional, pero el régimen de colaboración es local, pues envuelve sistemas locales. No hay como reglamentar un régimen de colaboración nacional porque no habría respeto a las experiencias locales de colaboración, ni a las peculiaridades de cada sistema autónomo de enseñanza.

Edward Brasil – El desafío será el de construir un sistema nacional de educación descentralizado y que no pierda de vista la unidad nacional. Respecto a la democracia, dependerá del proceso de construcción del sistema, que debe ocurrir con la participación de todos los sectores: estudiantes, profesores, funcionarios, organizaciones de la sociedad, gobernantes, etc. serán importantes los resultados de las discusiones de las conferencias de educación, del Foro Nacional de Educación, de las acciones previstas en el Plan Nacional de Educación y de los embates en el Congreso Nacional, para las mudanzas en la Ley de Directrices y Bases de la Educación, además de

establecer, para los consejos, prerrogativas de deliberación sobre temas que determinen normas para la educación brasileña.

¿Cómo avanzar en la consolidación de nuevos marcos de la relación federalismo y educación, teniendo en vista garantizar a todos/as el derecho a la educación en el país?

Arnóbio Marques - El hecho de que no tengamos un sistema nacional, como el de la salud y de la asistencia social, hace que no se valore la contribución de la organización de la educación al federalismo en Brasil. El FUNDEF (Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio) y el FUNDEB (Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación) contribuyeron enormemente para el avance en la equidad, abriendo paso para la construcción de un nuevo marco en la relación entre las entidades federativas. Podemos listar otras iniciativas innovadoras, como la ampliación de la oferta obligatoria de cuatro a 17 años, la enseñanza fundamental de nueve años, la vinculación de un porcentaje del PBI a la financiación, la obligatoriedad de un Plan Nacional Decenal de Educación. Todo es reciente y necesita, aún, ser consolidado.

El camino para el avance es el compromiso, para que se respeten las diferencias regionales y las identidades y experiencias locales.

Edward Brasil – El tema de la educación en el contexto del federalismo brasileño provoca una tensión en niveles elevados. La garantía de todos (as) a la educación es un gran desafío, considerando la enorme desigualdad social brasileña, que hace inviable la presencia de muchos en el ambiente escolar, principalmente los jóvenes en edad para frecuentar la ESO (Educación Secundaria Obligatoria) que se dirigen precozmente al mercado de trabajo, preocupados en contribuir para la subsistencia familiar. Asociado al desafío de incluir más niños y jóvenes en el proceso educacional está el de elevar la calidad, lo que exigirá de los poderes Ejecutivo y Legislativo el aporte de más recursos financieros, eligiendo la educación como verdadera prioridad nacional.

José Lima - Del punto de vista administrativo, el avance ocurrirá cuando las atribuciones sean bien definidas, garantizando condiciones para el desarrollo de las actividades necesarias para la oferta de una educación de calidad en todos los niveles y modalidades. Esa acción administrativa solo se completará cuando haya una verdadera toma de conciencia de la sociedad respecto a la necesidad de un avance en dirección a la conquista de esos derechos.

“El camino para el avance es el compromiso, para que se respeten las diferencias regionales y las identidades y experiencias locales.”

(Arnóbio Marques)

“Es necesario preocuparse con la permanencia del joven y un Programa Nacional de Asistencia a la Educación Secundaria, con actividades intelectuales y pedagógicas.”

(Edward Brasil)

La Constitución Federal, por medio de la EC 59/09 (Enmienda de la Constitución), prevé educación básica obligatoria y gratuita de los cuatro a los 17 años de edad, asegurada, incluso, su oferta gratuita para todos los que a ella no tengan acceso en la edad propia. ¿Cuál es la importancia de ese marco legal para la garantía del derecho a la educación?

“Es importante destacar que la aprobación de la Enmienda Constitucional 59/09 se dio como consecuencia de una fuerte presión de la sociedad.”

(José Lima)

“Puesto el alumno como foco del proceso educacional, queda más fácil definir las atribuciones y responsabilidades de cada entidad federada.”

(José Lima)

Edward Brasil – Extender obligatoriedad y gratuidad es importante para la universalización de la educación básica en Brasil, con enormes beneficios a la población brasileña. Pero es necesario establecer parámetros para que la educación sea de buena calidad, con salarios dignos para profesores y funcionarios, además de insumos al funcionamiento de la escuela, como biblioteca, laboratorios, red de informática, continuidad en la formación, alimentación de los alumnos, polideportivo, etc. De los 15 a los 17 años, es necesario preocuparse con la permanencia del joven y un Programa Nacional de Asistencia a la Educación Secundaria, con actividades intelectuales y pedagógicas y una beca a los necesitados. Sin incentivos al desarrollo intelectual, ni condiciones económicas para mantenerse en la escuela, el joven busca un camino más directo al mercado de trabajo, abandona la enseñanza o no se prepara para continuar los estudios.

José Lima - La EC nº 59/09 amplió la responsabilización del Estado en el sentido de la atención a los alumnos de nuevas franjas etarias. Con ella, convirtió el derecho a la educación asequible a nuevos sujetos. Esa ampliación, además de atender a nuevos individuos, reforzó la garantía de la atención que venía siendo practicada. De todas maneras, es importante destacar que la aprobación de esa enmienda se dio como consecuencia de una fuerte presión de la sociedad.

Arnóbio Marques - La Enmienda Constitucional 59/2009 fue importante por representar un marco legal fundamental al federalismo cooperativo, por definir que la oferta del servicio es competencia común de la Unión, de los estados y de los municipios. Si la responsabilidad es de todos, resta pactar y fijar normas para el ejercicio de la competencia común: ¿La oferta ocurrirá con cuál modelo de gestión? ¿Qué nivel de infraestructura? ¿Y el referencial curricular? ¿Cuál será la concepción de calidad? ¿Y el modelo permanente de financiación? A través de la EC 59/09, la CF prevé que, en la organización de los sistemas de enseñanza, la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios definirán formas de colaboración, para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria.

En ese contexto, ¿cómo crear las condiciones objetivas para instituir el Sistema Nacional de Educación?

José Lima - El primer paso es centrar el debate en el derecho a la educación y, enseguida, establecido ese principio, trabajar en el sentido de definir nuevas normas, que faciliten la

colaboración entre los sistemas federados. Puesto el alumno como foco del proceso educativo, queda más fácil definir las atribuciones y responsabilidades de cada entidad federada.

Arnóbio Marques - Se hace necesario garantizar el establecimiento de una agenda del SNE sin prescindir de iniciativas para la creación de espacios de acuerdos entre gestores y órganos normativos, de negociación de condiciones de trabajo, de construcción de pactos nacionales en torno a la concepción de calidad, gestión, infraestructura, evaluación y financiación - referencias nacionales para la implementación de estrategias de desarrollo de la educación entre las diferentes esferas administrativas; un ajuste de planes locales de educación al PNE, para alcanzar metas nacionales. Hay que definir claramente responsabilidades en la ejecución de la oferta y sus condiciones. Pero es necesario perfeccionar los mecanismos de financiación de la educación y alcanzar verdaderamente una calidad nacional

Edward Brasil - La educación pública en su nivel básico es muy heterogénea y las diversas regiones presentan asimetrías muy grandes, lo que amplifica el nivel de dificultad para la construcción de un sistema nacional de educación. Cuando las desigualdades son muy grandes, la colaboración y la cooperación corren el riesgo de suceder bajo la subordinación de un ente federativo a otro, provocando el choque de estructura de poder y de autonomía. Un paso indispensable para la instalación de un sistema nacional de educación es promover acciones para que las asimetrías regionales sean disminuidas. Es muy importante el papel desempeñado por la Unión, al liderar acciones que consigan la construcción del sistema, además de efectuar la homogeneización de la educación básica pública.

¿Cuál la importancia de la aprobación del Plan Nacional de Educación de duración decenal, considerando que la legislación define, como objetivo del PNE, "articular el sistema nacional de educación en régimen de colaboración y definir directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación para asegurar la manutención y desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles, etapas y modalidades a través de acciones integradas de los poderes públicos de las diferentes esferas federativas"?

Arnóbio Marques - El sistema nacional debe tener orgánicamente presente un plan con metas comunes capaz de articular acciones entre los sistemas de enseñanza. Como no tenemos aún un sistema nacional de educación, la importancia de un plan nacional se hace todavía más relevante. Cuanto más articulada y cuidadosa sea la elaboración y el pacto de las metas decenales, más fortalecida estará la colaboración y más concreto el camino de la construcción del sistema. Es decir, la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), construido bajo esas condiciones, puede ser el elemento capaz de reducir la dispersión causada por la ausencia de un sistema nacional.

“Cuanto más articulada y cuidadosa sea la elaboración y el pacto de las metas decenales, más fortalecida estará la colaboración y más concreto el camino de la construcción del sistema.”

(Arnóbio Marques)

Edward Brasil – La aprobación del nuevo PNE, decenal, exigirá de toda la sociedad brasileña un enorme esfuerzo para cumplir las metas, que son, en general, muy audaces. Se hace necesario aprobar, para la educación brasileña, la elevación de los recursos financieros (meta 20), para cumplir las demás metas previstas en el nuevo PNE. Recursos equivalentes al 10% del PIB son necesarios, como lo comprueban diversos estudios. Si el volumen actual no ultrapasa los 5%, es necesario establecer fuentes adicionales. La mayor parte de esos recursos deberá fluir de la Unión, que debe actuar como líder en el proceso de construcción del sistema, estableciendo las condiciones de su aplicación.

José Lima - El hecho del PNE establecer directrices y metas para el período de diez años facilita la orientación de las políticas que deben ser implementadas por los sistemas de enseñanza. Con las metas establecidas por ley, es más fácil buscar los recursos. En ese sentido, es muy importante que el Plan contenga orientaciones en el sentido de favorecer la colaboración tanto en el sentido vertical (Unión, estados, Distrito Federal y municipios) como en el horizontal (ordenamiento de estrategias educativas organizadas por municipios de una misma región y que tengan intereses en común en el campo educacional).

“Colaboraría mucho para que disminuyera la asimetría regional si fueran considerados los parámetros discutidos en la obtención del costo-alumno-calidad (CAC).”

(Edward Brasil)

La educación básica presenta varios desafíos para su universalización, incluyendo la financiación. ¿Cuál el papel del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) en ese contexto y cómo puede perfeccionarse?

Edward Brasil – El FUNDEB establece reglas precisas sobre la distribución de parte de los recursos financieros de la educación brasileña y estructura consejos sociales que colaboran en la fiscalización de su administración. Colaboraría mucho para que disminuyera la asimetría regional si fueran considerados los parámetros discutidos en la obtención del costo-alumno-calidad (CAC), cuyos valores serían referencia para la complementación de la Unión: a cada alumno de la educación básica estaría asociado, como mínimo, el valor obtenido por la metodología, en la obtención del CAC. La mudanza tendría relación con la ampliación de los recursos por la aprobación del 10% del PIB. El éxito del sistema es disminuir las asimetrías regionales.

José Lima - El FUNDEB desempeña un papel relevante en pro de la universalización, porque relaciona la financiación con la presencia del individuo en la escuela, o sea, con la garantía de la oferta. Se puede mejorar todo esto, relacionando la financiación a las necesidades de ampliación de la atención en los diversos niveles y modalidades, de forma que se le da prioridad a los menos atendidos.

Arnóbio Marques - El papel central del FUNDEB es posibilitar, en la oferta educacional, equidad entre los entes federativos. Considerando que algunos estados y municipios

son donadores y otros receptores, es un importante instrumento. A pesar del avance, puede ser perfeccionado, considerando su centralidad en la consolidación del SNE. La primera iniciativa debe ser la superación de su carácter provisorio, transformándolo en instrumento permanente. Hay fuentes de receta que no componen el FUNDEB, llevando a grandes desigualdades nacionales en la cantidad y calidad. Se hace necesario, igualmente, perfeccionar los mecanismos de complementación de la Unión.

¿Qué acciones y proposiciones deben ser encaminadas por las políticas educacionales, a partir de la relación federalismo y educación, teniendo en vista la expansión de la educación de cero a tres años y la universalización de la educación, de cuatro a 17 años, con calidad, considerando las modalidades educacionales?

José Lima - Además de la financiación es fundamental que se haga una gran inversión en la formación inicial y continuada de profesores, para todos los niveles y modalidades. Esa inversión debe considerar la necesidad de los sistemas educacionales y, también, los cambios exigidos por las nuevas tecnologías. Los sistemas educacionales deben configurar planes de carrera capaces de estimular la inversión en la continuidad de los estudios y en el desarrollo de nuevos métodos.

Arnóbio Marques - Es necesario perfeccionar las formas de colaboración entre los sistemas de enseñanza, garantizando el derecho a la educación. La complejidad del federalismo brasileño resulta en gran parte de las heterogeneidades económicas entre las regiones. En la educación, la complejidad es aún mayor porque, más allá de las desigualdades hay una laguna entre los objetivos reales y la calidad que se desea. Se necesitan estrategias de cooperación entre los entes federativos y la colaboración entre los sistemas de enseñanza, lo que aún no ha sido claramente definido. Este es el gran desafío de la Secretaría de Articulación de los Sistemas de Enseñanza, creada en el MEC (Ministerio de Educación y Cultura), como resultado de demanda real de la Conae 2010.

Edward Brasil - Es necesario un cuidado especial en la implementación de la obligatoriedad y la universalización de la educación de cuatro a 17 años. El riesgo es que se deje en segundo plan la educación infantil de cero a tres años de edad, que posee un CAC elevado, por los profesionales que son necesarios contratar y por el tamaño de las clases. Los municipios deberían recibir complementaciones del Estado y de la Unión, para que pudieran ofrecer esa etapa educacional con calidad y, nuevamente, recordamos la importancia de elevar los recursos financieros para la educación.

La gestión democrática de las instituciones educacionales públicas es una antigua reivindicación de la sociedad civil organizada. ¿En qué medida ese principio constitucional puede colaborar para la mejoría de la educación en Brasil? ¿Cómo realizarlo?

“Además de la financiación, es fundamental que se haga una gran inversión en la formación inicial y continuada de profesores, para todos los niveles y modalidades.”

(José Lima)

“La gestión democrática debe ser el espíritu del sistema nacional, de forma amplia, y debe estar presente en todos los espacios educativos.”

(Arnóbio Marques)

Arnóbio Marques - La gestión democrática debe ser el espíritu del sistema nacional, de forma amplia, y debe estar presente en todos los espacios educativos. A comenzar por las escuelas, en la elaboración de sus proyectos y en el fortalecimiento de los consejos escolares, pasando por las estructuras de gestión administrativa, normativa y política. Por otro lado, pienso que el concepto de gestión democrática muchas veces se restringe a la participación de la comunidad, a la elección de directores, etc. En mi entender, la base de la democracia o el papel primordial de la escuela pública es el acceso de todos a una educación con calidad. Nada puede sobreponerse a eso.

Edward Brasil - La democracia en el ámbito escolar está relacionada a los procesos de participación en el día a día de las instituciones educativas. Que se dé atención al proceso electoral de selección de los dirigentes de las escuelas, a la definición de los proyectos pedagógicos y de implementación de los programas gubernamentales, a las actividades con la participación de personas ajenas al ambiente escolar. Estudiantes, profesores, funcionarios, pedagogos, padres y la sociedad, en los momentos de definición de directrices y políticas educacionales, pueden colaborar para la mejoría de la educación. Los procesos de conquista de la autonomía universitaria y de la mejoría institucional ocurren en los momentos de ejercicio de la democracia, en la elección del rector, en las discusiones en los colegiados institucionales y en las interlocuciones con sectores externos, en las actividades políticas y académicas de la institución.

José Lima - La gestión democrática, además de prevista en la legislación, se constituye en un mecanismo de promoción de eficiencia en el proceso educacional. La participación efectiva de la comunidad escolar en la construcción del proyecto político pedagógico y en la gestión de la escuela produce una motivación y una movilización en la transformación de dicho espacio en un ambiente propicio para el desarrollo de enseñanza – aprendizaje. El debate sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones nacionales, el rescate de la historia de la escuela y la identificación de los deseos de la comunidad escolar son temas que pueden servir de base para la convocación de la comunidad.

Notas

- 1 Secretario de Articulación con los Sistemas de Enseñanza del Ministerio de la Educación (MEC) y ex-gobernador de Acre (2007/2010).
- 2 Rector de la Universidad Federal de Goiás, ex-presidente y actual vicepresidente de la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (Andifes).
- 3 Presidente del Consejo Nacional de Educación y ex-secretario de educación de Sergipe.