

Federalismo y formación en la educación a distancia (EaD)

Colaboración y superposición de competencias entre las entidades federativas

CATARINA DE ALMEIDA SANTOS*
DANIELLE XABREGAS PAMPLONA NOGUEIRA**

RESUMEN: Este artículo trata sobre el federalismo en los aspectos conceptuales y en las bases legales que lo constituyen en Brasil, así como aborda los límites encontrados para su materialización, por medio del régimen de colaboración entre las entidades federativas, y sus implicaciones en la garantía del derecho a la educación, particularmente en la formación de los profesores de la educación básica, en la modalidad educación a distancia.

Palabras clave: Federalismo. Régimen de colaboración. Formación de profesores. Educación a distancia.

Responsabilidad de las entidades federativas

La investigación y el análisis de políticas educativas no pueden, de acuerdo a Cury (2007), abstraerse de las incumbencias que el sistema federalista brasileño impone a los estados, a los municipios y al Distrito Federal. El autor define que Federación proviene del latín *foedus-eri*, que significa, contrato, alianza, unión, acto de unirse por alianza y, también, confiar(se), creer. La unión de los miembros federados forma una sola entidad soberana: el Estado Nacional, cuyas unidades federadas subnacionales (estados) gozan de autonomía dentro de los límites jurisdiccionales asignados y

* Doctora en Educación. Profesora adjunta de la Universidad de Brasilia, directora de Anpae/DF y editora de la Revista Linhas Críticas. *E-mail:* <cdealmeidasantos@gmail.com>.

** Doctora en Educación. Profesora adjunta de la Universidad de Brasilia. *E-mail:* <danielle.pamplona@gmail.com>.

especificados. Es, así, un régimen, en el que los poderes del gobierno se reparten entre las instancias gubernamentales, a través de campos de competencia legalmente definidos.

En la relación entre entidades federativas, Cury (2007) afirma que, en el sistema brasileño, el régimen para integrarlas ha sido la cooperación mutua. Según el autor, el régimen de colaboración impone el entendimiento mutuo entre las entidades federativas, exigiendo de la Constitución Federal la constitución de un sistema de reparto/división de competencias y responsabilidades legislativas entre los integrantes del sistema federativo.

Abrucio (2010), por su parte, informa que, después de la Constitución, el federalismo fue marcado por una descentralización muy dispersa y con poca coordinación entre las entidades federativas, resultando en dos diferentes comportamientos. El primero sugiere un juego defensivo y no cooperativo, mientras que el segundo, el intento de crear formas de coordinación entre los niveles de gobierno. Según el autor, el primero de estos comportamientos está bien ejemplificado por la acción de la Unión poco después de la Constitución, tratando de pasar la carga a los gobiernos subnacionales, en particular a los municipios.

Observando la efectividad de colaboración, Abrucio (2010) concluye que los resultados de la municipalización de las políticas fueron dispares, incluso negativos. El autor destaca, la dependencia financiera o la falta de recursos para enfrentar las demandas de los ciudadanos, y más, la baja capacidad administrativa, lo que implica dificultad para formular y ejecutar programas gubernamentales, aun cuando hay dinero federal o estatal involucrado. Para él, la disparidad en los resultados está vinculada, también, a la heterogeneidad entre los municipios, en términos financieros, políticos y administrativos.

En esta lógica, Abrucio (2010) afirma que la conquista de la posición de entidad federativa, en realidad, fue mal absorbida por la mayoría de los municipios, que tienen una fuerte dependencia en relación a los otros niveles de gobierno. Así que, apunta una paradoja federativa, que se expresa cuando tales municipios, que reciben ayuda y no desarrollan capacidades político - administrativas, pierden parte de la autonomía, pero, en caso no reciban ayuda o no quieran recibirla, se vuelven incapaces de realizar satisfactoriamente las políticas públicas.

En la educación, de acuerdo con Oliveira y Sousa (2010), el período posterior a 1988 concluye el proceso histórico de democratización de la educación, en la ampliación del acceso, con la universalización de la educación primaria, en la década de 1990. De esta forma, la expansión de las demás etapas de la educación básica y del nivel superior se presenta como problema central, al tiempo que hace explícita la necesidad de mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria.

El federalismo educativo se expresó en la Constitución, en su art. 211, cuando señala que "la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en colaboración sus sistemas educativos" y, en el § 4, al establecer que estas entidades federativas

"determinarán formas de colaboración, de manera que garanticen la universalización de la enseñanza obligatoria" (BRASIL, 1988). Además, este dispositivo fue reforzado en el art. 8 de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) - Ley nº 9.394, de 1996. Sobre este aspecto, Abrucio (2010) señala que la nomenclatura "régimen de colaboración" sólo se ha utilizado en la educación, aunque otros sectores han incluido, en la Constitución, la predicción de las formas de colaboración. Es posible pensar que la cuestión de la coordinación federativa tiene aspectos comunes en diversas áreas y otros específicos de política educativa.

En el régimen de colaboración, la LDB establece que la Unión debe prestar asistencia financiera y técnica a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios para el desarrollo de sus sistemas de educación y el servicio prioritario a la escolarización obligatoria, ejerciendo su función redistributiva y supletoria; a los estados, asegurar la educación primaria y ofrecer, con prioridad, la educación secundaria a todos que lo requieran; y a los municipios, ofrecer educación infantil en instituciones educativas, con el fin de cumplir con la obligatoriedad a partir de los cuatro años de edad, sin dejar de garantizar el derecho a la educación de aquellos que no tuvieron acceso a la edad adecuada.

Sin embargo, lo que garantiza la calidad de la enseñanza obligatoria a los ciudadanos brasileños, especialmente los que tienen edades comprendidas entre cuatro y 17 años de edad, depende de una serie de condiciones, incluyendo la formación de los profesionales de la educación básica, especialmente los maestros.

En este sentido, la actual LDB define, en el art. 62, que la formación de los docentes que actuarán en este nivel de la educación será

en la educación superior, en curso de licenciatura, de grado pleno, en universidades e institutos de educación superior, reconocida, como calificación mínima para la práctica de la enseñanza en preescolar y en los primeros cuatro grados de la escuela primaria, la que se ofrece en nivel secundario, en la Escuela Normal. (BRASIL, 1996).

Para garantizar esta formación, la ley define, en el § 1º, que la Unión, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en régimen de la colaboración, deberán promover la formación inicial, la continua y la capacitación de estos profesionales, dando preferencia, según el § 3º, para la modalidad presencial, en el caso de la formación inicial, y puede, como alternativa, hacer uso de los recursos y tecnologías de educación a distancia (EaD). Ya en lo que se refiere a la formación continua y a la capacitación de profesionales, el § 2º define estas entidades podrán utilizar los recursos y las tecnologías de EaD (BRASIL, 1996).

A partir de las incumbencias de las entidades federativas, está claro que, si bien no hay responsabilidad exclusiva de cualquiera de ellas respecto a la formación de los docentes en la educación superior, el art. 11 de la LDB define que, a los municipios, se les permitirá actuar en otros niveles de la educación solamente cuando se satisfagan

plenamente las necesidades de su área de especialización, además que deben tener recursos superiores a los porcentajes mínimos obligados por la Constitución para el mantenimiento y desarrollo de educación.

De hecho, según el art. 211 de la Constitución Federal, la responsabilidad por el mantenimiento de la educación superior es la Unión, así como, cabe a los municipios actuar principalmente en la educación primaria y preescolar. Estos principios, además, se reafirman en la LDB, en el art. 9, ítem II, que establece que "la Unión se encargará de organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales del sistema federal educativo y el de los Territorios" (BRASIL, 1996).

Históricamente, la educación superior pública ha sido financiada por la Unión y, en menor medida, por los estados. Con la institución de la década de la educación, el plazo máximo para que todos los profesionales de esta área se formen en curso de nivel superior, sin embargo, se vive una situación paradójica, ya que la LDB no aporta ninguna garantía de que las instancias gubernamentales responsables por este nivel de educación financiarán la formación de estos profesionales, mientras que a los estados y municipios les cabe la responsabilidad de hacer con que, al final del plazo, tengan el nivel de formación requerido.

Conviene examinar, por lo tanto, cómo las entidades federativas se han estado organizando para garantizar la formación de maestros de la educación básica, especialmente la oferta en educación a distancia, y en qué medida las definiciones de la LDB se están respetando en el régimen de colaboración, para ofrecer esta formación.

Formación del profesorado post-LDB y la EaD

A pesar que la EaD en Brasil data, por lo menos, desde 1904, cuando se instalaron los llamados *colegios internacionais*, instituciones privadas que ofrecían cursos por correspondencia, en el ámbito legal, esta se propuso como una modalidad de enseñanza solamente por la Ley nº 9.394, de 1996, estableciendo que:

Art. 80. El Poder Público estimulará el desarrollo y difusión de programas de educación a distancia, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, y de educación continuada.

§ 1º La Educación a Distancia, organizada con apertura y régimen especiales, se ofrecerá por instituciones específicamente acreditadas por la Unión.

§ 2º La Unión reglamentará los requisitos para la realización de exámenes y registro de diploma relativos a cursos de educación a distancia. (BRASIL, 1996).

La LDB, de conformidad con la Carta de 1988, define que la educación es también deber del Estado y derecho de todos, y debe ser garantizada, incluso, a los que

no tuvieron acceso a la edad adecuada, lo que abarca no sólo la oferta de educación básica obligatoria, sino que determina que esa educación sea de calidad. La ley define que la colaboración debe ocurrir en diversos aspectos, entre ellos, en la oferta de formación inicial y continua de los profesores que trabajarán en este nivel de educación.

Para ello, el art. 87 de la referida ley estableció la década de la educación, definiendo en el § 4º, que hasta fines de 2007, es decir, diez años después de su institución, "solamente se admitirán profesores calificados en la educación superior o graduados por entrenamiento en la labor" (BRASIL, 1996). Para alcanzar esta meta, estableció que los sistemas educativos deberían utilizar la modalidad EaD. Este conjunto de definiciones, en la LDB, y el gran número de docentes sin formación en la educación superior en Brasil, por lo tanto, imputaron a las instituciones de educación superior (IES), públicas y privadas, a los sistemas de enseñanza, a los movimientos sociales organizados y al propio Ministerio de Educación (MEC) la responsabilidad de desarrollar maneras de satisfacer esta demanda. Es en este contexto que debe ser analizado el proceso de formación de profesores a distancia en Brasil y el papel de las entidades federativas, especialmente la relación entre la Unión y los municipios.

Santos (2008) señala que la década de la educación provocó una carrera por los estados y municipios para cumplir la ley, proceso que tuvo como desdoblamiento la celebración de convenios entre instituciones públicas y privadas de educación superior y las entidades federativas, permaneciendo por cuenta de los gobiernos estatales y municipales la financiación de los cursos.

La financiación de los cursos superiores por los municipios puede ser ejemplificado por los cursos de formación de profesores que se ofrecen en la modalidad presencial y a distancia en las universidades públicas brasileñas, federales y estatales, además de la organización, estructuración y garantía del funcionamiento de los polos de apoyo presencial de los cursos de la Universidad Abierta de Brasil (UAB). Estos polos de apoyo presencial, además, fueron definidos por el Decreto nº 6.303, de 2007, como una "unidad operacional, en el país o en el extranjero, para el desarrollo descentralizado de actividades pedagógicas y administrativas relativas a los cursos y programas ofrecidos a distancia" (BRASIL, 2007).

Las acciones activadas, sin embargo, parecen no haber resuelto o, al menos, reducido los problemas relativos a la formación de profesores, pues los datos del *Anuario Brasileño de Educación Básica* señalan que, en 2010, es decir, tres años después del final de la década de la educación, de los 2.005.734 profesores de la educación básica que trabajan en Brasil, 623.825 todavía no poseían nivel superior (TODOS POR LA EDUCACIÓN, 2012), como muestra la Tabla 1.

Tabla 1 – Número de profesores de educación básica por escolaridad, según la región geográfica - 2010.

Región Geográfica	Profesores de la Educación Básica					
	Total	Escolaridad				
		Educación/Primaria	Educación Secundaria			Superior
			Secundario/Total	Normal / Magisterio	Educación/Secundaria	
Norte	169.930	1.792	73.029	57.007	16.022	95.109
Nordeste	600.796	6.597	288.748	220.231	68.517	305.451
Sudeste	800.241	1.860	163.503	119.674	43.829	634.878
Sul	290.927	1.574	58.723	39.735	18.988	230.630
Centro-Oeste	143.840	742	27.257	14.060	13.197	115.841
Brasil	2.0005.743	12.565	611.260	450.707	160.553	1.381.909

Fuente: Todos por la Educación (2012, p. 62).

Los datos de la Tabla 2 demuestran, además, que, del total de profesores, aproximadamente el 30% no tiene formación de nivel superior, lo que significa, en la práctica, que el país posee más de 600 mil profesores sin la titulación mínima exigida por la actual LDB.

Tabla 2 – Número de profesores por nivel de formación, según la región geográfica - 2010.

Región	Total	Nivel de Formación			
		Superior	%	Básico	%
Norte	169.930	95.109	55,9	74.821	44,1
Nordeste	600.796	305.451	50,8	295.345	49,2
Sudeste	800.241	634.878	79,3	165.363	20,7
Sur	290.927	230.630	79,2	60.297	20,8
Centro-Oeste	143.840	115.841	80,5	27.999	19,5
Brasil	2.005.734	1.381.909	68,8	623.825	31,2

Fuente: Adaptada de Todos por la Educación (2012).

Analizando por región, los datos de la Tabla 2 apuntan situación preocupante en todos ellos. Sin embargo, las regiones Norte y Nordeste son las que están en condiciones más alarmantes, teniendo en cuenta que más del 44% de los profesores del Norte no tienen formación en nivel superior y el Nordeste tiene prácticamente mitad (49,1%) de sus profesionales que carecen de esa formación.

Y, a pesar del § 3º del art. 62 de la LDB establece que la formación inicial de los profesionales del magisterio dará preferencia a la educación presencial y que los recursos de tecnologías de EaD se deben utilizar como alternativa, la educación superior en la modalidad a distancia tiene su origen, en Brasil, sobre todo, en la oferta de esta formación.

El primer curso superior a distancia, en el país, fue el de pedagogía, que se inició en 1995, ofrecido por la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT). En 2000, primer año en que la EaD pasó a figurar en la encuesta del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), el Censo de la Educación Superior mostró que, cinco años después del inicio del primer curso, esta modalidad educativa ya mostraba señales de expansión. Se registraron, ese año, siete universidades, todas públicas, ofreciendo cursos de graduación a distancia, con un total de 6.430 plazas, siendo que 5.287 de los 8.002 que se apuntaron ingresaron a los siete cursos que se ofrecieron, todos de formación de profesores (INEP, 2000).

En 2009, del total de profesores matriculados en cursos de educación superior, 206.610 hicieron cursos presenciales y 174.604, EaD, es decir, 45,8%. Considerando que, en 2009, había 838.125 mil estudiantes matriculados en cursos de graduación a distancia, los docentes actuando en la educación básica representaban alrededor de 21% de los estudiantes matriculados en educación superior en esta modalidad (INEP, 2009).

Formación del profesor en la modalidad EaD

Con respecto a las acciones de las entidades federativas para cumplir con lo que determina la LDB, para la formación docente, es posible señalar algunas acciones, políticas y proyectos que, en su implementación, utilizan recursos y tecnologías de EaD.

La Unión, a través del MEC, hasta 2004, estaba desempeñando un papel en la producción de una legislación específica para la acreditación de las instituciones proponentes y en la autorización de los cursos ofrecidos. Esto fue modificado en 2005, con el lanzamiento de la UAB, el programa del MEC, creado en el ámbito del Foro de Estatales por la Educación¹. Hay que señalar que, de acuerdo con Dourado (2008), la creación del proyecto UAB, por el MEC, fue una de las iniciativas más ambiciosas en la expansión de la educación superior.

El Decreto nº 5.800, de 2006 estableció el sistema UAB, para el desarrollo de la modalidad EaD, a fin de ampliar e interiorizar la oferta de cursos y programas de educación superior. Los objetivos de la UAB, de acuerdo con el decreto, son:

Ofrecer, prioritariamente, cursos de licenciatura y de formación inicial y continuada de profesores de la educación básica; ofrecer cursos superiores para capacitación de dirigentes, gestores y trabajadores en educación básica de los estados, Distrito Federal y de los municipios; ofrecer cursos superiores en las diferentes áreas del conocimiento; ampliar el acceso a la educación superior

pública; reducir las desigualdades en la oferta de la educación superior entre las diferentes regiones del país; establecer amplio sistema nacional de educación superior a distancia; y fomentar el desarrollo institucional para la modalidad de educación a distancia, así como la investigación en metodologías innovadoras en la enseñanza superior apoyadas en tecnologías de información y comunicación. (BRASIL, 2006).

La creación de la UAB ha cambiado no sólo el papel que el MEC estaba realizando en relación a la EaD, sino también la relación entre la Unión, los estados y los municipios, en la oferta de la educación superior en esta modalidad. Según los representantes del MEC, la UAB es un esfuerzo, por parte del Gobierno Federal, para crear un *sistema nacional* de EaD, "formado por las instituciones federales de educación superior, en estrecha relación con los Estados y Municipios, cristalizando la unión de esfuerzos de las tres esferas gubernamentales" (MOTA; CHAVES FILHO; CASSIANO, 2006, p 14).

Así, para la consolidación de la red nacional de EaD, formada por las instituciones federales de educación superior, estas deberán establecer relaciones estrechas con estados y municipios, para ofrecer cursos de formación superior en los municipios que aún no cuenten con ellos, o cuyos cursos que se ofrecen no son suficientes para atender a toda la demanda. Cabe señalar que, en el funcionamiento de la UAB, los municipios son responsables por ofrecer infraestructura para el funcionamiento del curso, los llamados polos de apoyo presencial, con laboratorios de computación, biblioteca y laboratorios de biología, química y física, según sea necesario. Esta infraestructura incluye, también, el apoyo de tutores presenciales, que deben estar a disposición de los estudiantes y serán recompensados con becas concedidas por el MEC, a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) y de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes). Además, los cursos deben ser ofrecidos al público en general, pero los profesores que trabajan en la educación básica deben tener prioridad de formación, seguido de los dirigentes, gestores y trabajadores de la educación básica de los estados, los municipios y el Distrito Federal.

El proceso de adhesión de los gobiernos locales - estados y municipios - y de las IES públicas al sistema UAB se produciría en los foros estatales permanentes de apoyo a la formación docente, creados por el Decreto nº 6.755, de 2009, y definidos en el *caput* del art. 1º de la Ordenanza MEC nº 883, de 2009, como:

Art.1º Los Foros Estatales Permanentes de Apoyo a la Formación Docente son órganos colegiados creados para cumplir con los objetivos de la Política Nacional de Formación Profesional Docente de la Educación Básica [...] con el fin de organizar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la formación inicial y continua de los profesionales del magisterio de las redes públicas de la educación básica. (BRASIL, 2009b).

De acuerdo con el decreto, la dirección de los foros estatales compete a las secretarías estatales de educación o de ciencia y tecnología, en función del estado de la Federación (BRASIL, 2009a). Además de estas secretarías, pueden componer los foros estatales representantes locales de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime), de las secretarías municipales de educación, de los sindicatos locales de la educación básica, de las universidades federales y estatales, entre otros actores.

Estos cambios en las estructuras y dinámicas fomentaron el crecimiento de la EaD, por inducción del Gobierno Federal. Así, según datos disponibles en el sitio web de Capes (2010a), la UAB ofrece, actualmente, cursos de Ead a través de las 94 IES públicas, seleccionadas en edicto específico, siendo 49 universidades federales, 28 estatales, 16 institutos federales de educación tecnológica y una fundación. En total, cuenta con 638 polos de apoyo presencial (CAPES, 2010b), municipales y estatales, que ofrecen 932 cursos, siendo 389 de grado, entre los cuales, 309 de licenciatura, 183 de posgrado, 10 de formación pedagógica, 265 de especialización, 14 de tecnología, 69 de extensión, y dos secuenciales (CAPES, 2010c).

Más aún, los 638 polos de apoyo presencial de la UAB proporcionan las bases para el suministro de 932 cursos y están, de esta forma, distribuidos en las cinco regiones del país: Nordeste - 218; Sudeste - 164; Sur - 115; Norte - 91, y Centro-Oeste - 50 (CAPES, 2010b). A su vez, de las 94 IESs que participan del consorcio UAB, 32 están ubicadas en el Nordeste; 27, en la región Sudeste, y las 34 restantes están en las regiones Sur (14), Norte (12) y Centro - Oeste (9) (CAPES, 2010a).

Ante estos datos, algunas cuestiones se evidencian cuando se analiza el federalismo educativo brasileño. La primera se refiere al alcance del objetivo del dispositivo legal que establece el régimen de colaboración para asegurar la enseñanza obligatoria de calidad, cuestionando en qué medida este régimen realiza la formación de profesores como una de las condiciones para dicha calidad, considerando, como se ha dicho, que la ley no da ninguna garantía de que esferas gubernamentales financiarán la formación, mientras que los estados y los municipios tienen la responsabilidad de hacer que sus profesionales tengan formación superior.

Vinculados a esta cuestión, los datos sobre la UAB demuestran que, incluso constituyendo una propuesta de acción efectiva del régimen de colaboración, hay un desequilibrio en la relación demanda-oferta, si se observa, en las regiones brasileñas, el número de maestros que será atendido por el programa y el número de polos de apoyo presencial. En otras palabras, aunque el programa está presente en todas las regiones, tiene atenciones diferenciadas, de acuerdo con la Tabla 3.

Tabla 3 – Porcentaje de profesores de la educación básica sin formación superior, de polos de apoyo presencial de la UAB y de IESs participantes de la UAB, por región.

Regiones	% Profesores sin formación superior	% Polos de Apoyo Presencial UAB	% IES UAB
Norte	44%	14%	13%
Nordeste	49%	34%	34%
Centro-Oeste	20%	8%	10%
Sudeste	21%	26%	29%
Sur	21%	18%	15%

Fuente: Capes (2010a, 2010b, 2010c).

Mientras la región Nordeste tiene la mayor demanda de formación y los mayores porcentajes de polos de apoyo presencial e IES participantes de la UAB, la región Centro-Oeste tiene la menor demanda de formación y los menores porcentajes de polos de apoyo presencial e IES. Por otra parte, las regiones Norte y Sudeste no presentan la misma coherencia. La región Sudeste posee la segunda menor demanda de formación, pero presenta el segundo más alto porcentaje de polos de apoyo presencial e IES; mientras que, la región Norte posee la segunda mayor demanda de formación, en contraposición al segundo porcentaje más bajo de polos apoyo presencial e IES. Ante esto, la pregunta es: ¿hasta qué punto este régimen de colaboración se ha presentado efectivo para el objetivo propuesto y qué deficiencias le impiden conseguirlo?

Una posible respuesta a esta pregunta es el papel de los municipios en el sistema UAB, ya que asumen la responsabilidad por atender a la educación superior, aunque no sea su prerrogativa legal. La responsabilidad de los municipios conforme la Ley se dirige a la educación primaria y preescolar, y puede actuar en los demás niveles solamente después de atender a su prioridad. ¿No se estaría, pues, ante una superposición de responsabilidades de la Unión y de los municipios, considerando que, históricamente, la educación superior siempre ha sido dirigida por la Unión?

En esta lógica, el análisis de Abrucio (2010) corrobora los municipios en la UAB, teniendo en cuenta el grado de responsabilidad de esta entidad sobre la eficacia del programa, aunque se caracterice por una dependencia económica o escasez de recursos para satisfacer sus propias demandas y por una baja capacidad administrativa, lo que implica dificultad en la ejecución de los programas gubernamentales.

Además, el régimen de colaboración requiere la interacción de las tres entidades federativas: La Unión, estados/Distrito federal, y municipios. En este sistema, ¿cuál es la responsabilidad de los estados? ¿Cómo se articulan con la Unión y con los municipios? En cuanto al papel de la Unión, a pesar de su asistencia técnica y, especialmente, financiera

(incluso con la adopción del sistema de becas) y la conducción de los cursos por las IES participantes, el desarrollo diario del programa también incide sobre los municipios, exigiendo las condiciones de implementación y mantenimiento de los polos de apoyo presencial.

Al parecer, el sistema federativo con un régimen de colaboración no se ha realizado en la oferta de la educación básica y en la formación de docentes, ya que la responsabilidad mayor cae sobre la entidad federativa con menor poder de recaudación y que, además, concentra el mayor número de estudiantes bajo su responsabilidad, a saber, el municipio.

Consideraciones finales

Este artículo ha analizado las implicaciones del federalismo brasileño en la formación docente de la educación básica, en la modalidad EaD, sobre todo en la configuración del sistema UAB.

Los análisis permitieron identificar los retos del sistema federativo en este programa, destacando la responsabilidad de cada entidad federativa, especialmente de los municipios, lo que lleva al cuestionamiento sobre la superposición de sus responsabilidades.

Por lo tanto, se concluye que los límites y los desafíos dependen de la realización del régimen de colaboración y de la configuración de un sistema nacional de educación, que establezca objetivos educativos comunes, definiendo, claramente, las responsabilidades de cada entidad federativa y contemplando la formación de profesores en sus directrices.

En el momento de lucha por un Plan Nacional de Educación, con base en la idea de un sistema nacional de educación, queda evidente que las políticas públicas de formación de profesores a distancia aún necesitan avanzar en la garantía de la calidad de la educación pública.

Recibido y aprobado en julio de 2012

Notas

- 1 El Foro de las Estatales por la Educación, creado el 21 de septiembre de 2004, tiene la coordinación general del ministro jefe del gabinete, la coordinación ejecutiva del MEC y la participación efectiva y estratégica de las empresas estatales brasileñas.

Referencias

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- BRASIL. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acceso en: 20 feb. 2011.
- _____. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dic. 1996**. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acceso en: 10 jul. 2010.
- _____. Decreto nº 5.800, del 8 de junio de 2006. Dispone sobre el sistema Universidad Abierta de Brasil – UAB. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jun. 2006**.
- _____. Decreto nº 6.303, del 12 de diciembre de 2007. Modifica dispositivos de los Decretos nºs 5.622, de 19 de diciembre de 2005, que establece las directrices y bases de la educación nacional, y 5.773, del 9 de mayo de 2006, que dispone sobre el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de instituciones de educación superior y cursos superiores de grado y secuenciales en el sistema federal de enseñanza. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dic. 2007**.
- _____. Decreto nº 6.755, del 29 de enero de 2009. Instituye la Política Nacional de Formación de Profesionales del Magisterio de la Educación Básica, disciplina la actuación de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior – CAPES en el fomento a programas de formación inicial y continuada, y otorga otras providencias. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ene. 2009a**.
- _____. Ministerio de la Educación. Ordenanza MEC nº 883, del 16 de septiembre de 2009. Establece las directrices nacionales para el funcionamiento de los Foros Estatales Permanentes de Apoyo a la Formación Docente creados por el Decreto 6.755, de 29 de enero de 2009. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 sept. 2009b**.
- COORDINACIÓN DE PERFECCIONAMIENTO DE PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR (CAPES). Junta Directiva de Educación a Distancia. Universidad Abierta de Brasil. Instituciones. **UAB, 2010a**. Disponible en: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_rapper&view=wrapper&Itemid=10>. Acceso en: jun. 2012.
- _____. Polos. **UAB, 2010b**. Disponible en: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_rapper&view=wrapper&Itemid=11>. Acceso en: jun. 2012.
- _____. Cursos. **UAB, 2010c**. Disponible en: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_rapper&view=wrapper&Itemid=12>. Acceso en: jun. 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político y educacional. In: FERREIRA, Naura Silva Carrapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113-129.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020080003&lng=pt&nrm=i>. Acceso en: mar. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS E INVESTIGAÇÃO EDUCACIONALES ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2000.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2009.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Helio; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília, DF: SEED, 2006. p. 13-26.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 13-35.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25092009-163728/pt-br.php>>. Acesso en: nov. 2010.

TODOS POR LA EDUCACIÓN. **Anuário brasileiro da educação básica – 2012**. Sao Paulo: Moderna, 2012.

Federalism and distance education formation

Collaboration and the overlapping of responsibilities among the federal units

ABSTRACT: This article discusses federalism in Brazil from the perspective of the conceptual aspects and legal bases on which it is built. It also deals with what limits its achievement through the system of collaboration between the federal units, and its implications for guaranteeing the right to education, particularly in the formation of teachers at basic level, in the distance education mode.

Keywords: Federalism. Collaborative system. Formation of teachers.

Le fédéralisme et la formation dans l'apprentissage en ligne

Collaboration et superposition de compétences parmi les entités fédérées

RÉSUMÉ: Cet article traite du fédéralisme quant aux aspects conceptuels et aux bases légales qui le constituent au Brésil, et aborde les limites rencontrées pour son accomplissement, au moyen du régime de collaboration entre les entités fédérées et leurs implications dans la garantie du droit à l'éducation, particulièrement dans la formation des enseignants de l'éducation de base, dans la modalité d'apprentissage en ligne.

Mots-clés: Fédéralisme. Régime de collaboration. Formation d'enseignants. Apprentissage en ligne.