

Los retos del federalismo cooperativo en la educación

El principio cooperativo del Estado brasileño es el "motor" para la consecución de los fundamentos de la República grabados en el art. 3º de la CF-88, a saber: *I.- construir una sociedad libre, justa y solidaria; II.- garantizar el desarrollo nacional; III.- erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV.- promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualesquier otras formas de discriminación.*

Nuestro federalismo, al contrario de lo que ocurre en países regidos por el régimen dual – de autonomía rígida entre estados/provincias y el gobierno federal –, contiene la cooperación como amalgama necesaria para abastecerse el bien estar social, bajo una estructura que, por el lado político, la Constitución dividió en departamentos de competencias, las cuales buscan el equilibrio de las relaciones entre el Poder Central y los estados federados – todos los entes federados están dotados de autonomía financiera y administrativa en los límites constitucionales, incluso los municipios y el Distrito Federal.

Ya la sustentación financiera recae sobre el sistema tributario, lo cual, en muchos aspectos, choca frontalmente con los principios sociales de la República. Y dos cuestiones claves se posicionan en la frontera de la equidad tributaria: la primera, se relaciona a la necesidad de mayor desconcentración en la partición de los tributos, con la finalidad de ajustar los crecientes compromisos de estados, DF y municipios con la garantía de los derechos sociales, a la luz de las capacidades de aporte de cada ente federado; la segunda, se refiere al carácter regresivo de los tributos, que penaliza a los más pobres y dificulta el combate a la histórica concentración de ingresos en el país.

Actualmente, la Unión detiene aproximadamente el 57% de la recaudación tributaria, los 26 estados y el DF cerca del 25% y los municipios cerca del 18%. Por otro lado, los gastos con la educación por parte de la Unión son de cerca del 20%, de los estados y DF el 41%, y de los municipios, el 39%, según el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep, 2010).

La Enmienda Constitucional nº 59, entre otras finalidades, estableció el plazo de hasta el año de 2016 para la universalización del preescolar a la enseñanza media y determinó que un porcentaje del producto bruto interno fuera destinado a las inversiones en la educación pública (art. 214, CF). Con base a esa determinación, el Congreso Nacional, desde el año de 2011, inició efectivamente el debate en torno al nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), que tiene como reto direccionar las políticas educacionales de los diferentes entes federados en vista de metas específicas, siguiendo la lógica de la cooperación constitucional, que debe perseguir también la equidad en la educación.

Los principales indicativos sociales para el PNE constan de las resoluciones de la 1ª Conferencia Nacional de Educación (Conae) y se relacionan con el establecimiento del sistema de cooperación institucional entre los entes de la federación, regido por un Sistema Nacional de Educación capaz de articular las acciones políticas del Estado brasileño con la finalidad de garantizar el logro de las metas del PNE en su totalidad. Se trata, por lo tanto, de un pacto político por la calidad de la educación, con normas definidas institucionalmente, fiscalizado por una Ley de Responsabilidad Educacional (también pendiente de aprobación en el Congreso) y gestionado de forma democrática por los representantes de los diferentes entes federados con la participación social.

La crítica central de la sociedad al proyecto de PNE, que se encuentra en tramitación en el Congreso, es la de que no existen seguridades efectivas el logro de las metas propuestas por el Plan. Pese al debate sobre la definición del porcentaje del PBI para la educación ser esencial para determinar el nivel de atención y la calidad de la educación pública, el mismo podrá no tener ninguna efectividad, caso las capacidades (obligaciones) de cada ente de la federación no sean definidas, sobre todo ante el aspecto financiero.

A su vez, el comando constitucional del art. 214 es claro al someter al PNE la responsabilidad de *articular el sistema nacional de educación en sistema de colaboración*, y la estrategia 20.9 del sustitutivo aprobado por la Comisión Especial de la Cámara de los Diputados dio el siguiente encaminamiento a la cuestión:

"Reglamentar los artículos 23 párrafo único y 211 de la Constitución Federal en el plazo de dos años, por ley complementar, con la finalidad de establecer las normas de cooperación entre la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, en materia educacional, y la articulación del sistema nacional de educación en sistema de colaboración, con equilibrio en la partición de las responsabilidades y de los recursos y efectivo cumplimiento de las funciones redistributiva y supletoria de la Unión en el combate a las desigualdades educacionales regionales, con especial atención a las Regiones Norte y Nordeste del país".

Dado que la estrategia 20.10 del sustitutivo de PNE de la Cámara de Diputados, de forma bastante coherente con la actual estructura de recaudación tributaria y de comprometimiento de las recetas de los entes federados con la educación, remite a la Unión la responsabilidad de complementar los recursos financieros a todas las unidades de la federación que no puedan alcanzar, por medio de recaudación propia, los valores de Costo Alumno Calidad a ser definidos en el plazo de tres años después de la aprobación definitiva del PNE (estrategia 20.8).

Se observa que el sustitutivo de la Cámara de Diputados, aunque en bases retardatorias, sobre las que recaen todos los peligros de la no reglamentación futura, al menos buscó ajustar el PNE al comando constitucional, algo que el proyecto original del Poder Ejecutivo no lo hizo. Y esa estructura, contemplando el sistema de colaboración, el sistema nacional de educación y el costo alumno calidad (nacional), es la condición esencial

para la universalización del **derecho** a la educación pública de calidad con equidad, en la que se inserta la valorización de los/las educadores/as a través de la base salarial nacional prevista en la CF-88.

Ante esas consideraciones sobre el pacto federativo y sobre el compromiso del PNE en articular las políticas educacionales del país, la CNTE entiende que:

1. La propuesta de **federalización de la educación básica**, en vista del actual pacto federativo expreso por las competencias de los arts. 21 a 24 de la CF, no se ajusta a la sistemática y a los principios cooperativos del Estado brasileño, pese a que dialoga con la base tributaria vigente – excesivamente benéfica al Gobierno Federal. Para hacerse efectiva, dicha propuesta necesita profundos cambios en la Constitución, los cuales pueden direccionar el pacto cooperativo al régimen dual, lo que no nos parece seguro en un país marcado por profundas desigualdades y que necesita, sin dudas, invertir en proyectos de interiorización de la producción y de mayor repartición de las riquezas.

Por otro lado, el debate de la federalización alumbra las recurrentes deficiencias de la gran parte de los entes de la federación de garantizar una educación pública de calidad. Más allá de la cuestión tributaria, que dificulta equilibrar la oferta de los servicios públicos a las necesidades sociales, hay profundas iniquidades gerenciales y de estructura técnico-pedagógica, que justifican ajustes y auxilios externos (cooperativas).

Lo que está en debate, en ese tema, son las ventajas y desventajas de la descentralización de las políticas públicas. Y, del punto de vista histórico de la lucha de los trabajadores en educación, involucra, de igual manera, la capacidad democrática del(los) sistema(s) de enseñanza(s) en considerar las decisiones de la comunidad escolar en los procesos de construcción, conducción y evaluación de las políticas públicas educacionales.

La Conae recomendó el Sistema Nacional de Educación Articulado como el mecanismo más apropiado en la búsqueda por alcanzar los objetivos de la educación nacional. Sin embargo, los desafíos persisten en suministrarle recetas públicas y de mecanismos de gestión democrática que aseguren la calidad socialmente referenciada.

2. **El régimen de cooperación institucional en la educación** ya posee parte de su base en las leyes que crearon el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Ley 11.494, Fundeb) y la Base Salarial Profesional Nacional del Magisterio (Ley 11.738, PSPN).

La propuesta de PNE, aprobada por la Comisión Especial de la Cámara de los Diputados, vincula la reglamentación del régimen de cooperación educacional al artículo 23 de la Constitución, atendiendo, de esa manera, la antigua reivindicación de la CNTE. El problema reside en conciliar el tiempo de la aprobación de los dos proyectos, dado que el sistema de cooperación necesita un quórum calificado (Ley Complementaria) y presupone la alteración de parte significativa de la política de financiamiento de la educación por medio de enmiendas constitucionales. Aún ante esa condición no tratada ni por el Ejecutivo Federal, en lo que se refiere al envío del proyecto al Congreso, ni tampoco por la Cámara de los Diputados, que prefirió remeter ese espinoso debate a reglamentaciones posteriores, la sociedad tendrá que decidir invertir o no en la aprobación simultánea de las materias correlacionadas al PNE, bajo el riesgo de inviabilizar por completo el Plan de la presente década.

Hasta el momento, la sociedad se posicionó en el sentido de apoyar el sustitutivo aprobado por la Comisión Especial de la Cámara, sobre todo en razón del tiempo exiguo y por el hecho de que el país está, desde enero de 2010, sin la vigencia de un plan nacional de educación. Sin embargo, la actitud reciente del Gobierno en presentar recurso para rediscutir el PNE en el plenario de la Cámara de los Diputados, con el único propósito de derribar la recomendación de inversión del 10% PBI en educación, podrá poner en riesgo la confianza social sobre los puntos pendientes de reglamentación y que son cruciales para concretizar efectivamente las metas del PNE.

3. En la parte central del debate sobre la calidad de la educación, del costo alumno calidad, del sistema nacional y del sistema de cooperación – que integran la actual discusión sobre el pacto federativo – se encuentra el reto de **valorar a los profesionales de la educación básica** de manera ecuánime.

Actualmente, el proyecto de PNE prevé la equiparación, en el sexto año de vigencia de la Ley, de la remuneración media del magisterio del nivel básico público a la de otros profesionales con formación equivalente. No obstante, el proyecto omitió la cuantificación de la valorización salarial de los funcionarios de la educación, reconocidos en la Ley n° 9.394, de 1996 (Ley de Directrices y Bases de la Educación), aunque haya previsto plazos para la reglamentación de la base salarial, establecido en el art. 206, VIII de la Constitución, y para la existencia de planes de carrera en todos los sistemas/redes de enseñanza a todos sus profesionales (meta 18).

Debido a las barreras para la implementación de una carrera única nacional para los profesionales de la educación – que atendería a la propuesta de federalización,

contrariando las actuales competencias cooperativas de la Constitución –, la CNTE y sus sindicatos afiliados trabajan en la perspectiva de que el Congreso Nacional apruebe una ley con directrices nacionales para la carrera de maestros, especialistas y empleados de la educación.

Dicha propuesta es esencial bajo muchos aspectos, incluso para dimensionar la participación de la Unión en la política de complementación a la base salarial de la categoría, buscando valorar un perfil de carrera a ser adoptado por todos los entes federados. La Ley de la Base es uno de los cimientos de la valorización profesional y podrá volverse inocua en caso de que no se observen otras seguridades en el sentido de promover la equidad en las condiciones de trabajo, sueldo, jornada y ascensión profesional.

El juicio de la base salarial nacional del magisterio en el Supremo Tribunal Federal, en ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad (ADIn) nº 4.167, avanzó en la interpretación sobre los límites de la constitucionalidad de políticas públicas cooperativas en favor de los/as educadores/as de diferentes esferas administrativas. El principal argumento del STF consistió en reconocer que la educación cuenta con un subsistema cooperativo explícito en el texto constitucional. Y para que la base salarial del magisterio, y, ojalá, la futura base nacional de todos los profesionales no se convierta en techo salarial, es necesario avanzar en la aprobación de las directrices de carrera, que también posee previsión constitucional para valorar a los/as educadores/as (art. 206, V y párrafo único de la CF).

Otro frente de batalla por la valoración de los/as educadores(as) consiste en la implementación inmediata de la Ley 11.738 en todos los sistemas de enseñanza, con el objetivo de cumplir la meta 17 del sustitutivo de PNE aprobado en la Cámara de los Diputados.

En paralelo a eso, es necesario asegurar que los recursos vinculados constitucionalmente a la educación no incidan en los límites de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Pues, si eso sigue ocurriendo, todas las metas del PNE que exigen nuevas contrataciones de profesores y empleados de la educación estarían comprometidas y el Estado brasileño estaría condenando a los millones de niños, jóvenes y adultos que aún no tuvieron acceso a la educación pública de calidad, al eterno analfabetismo literal o funcional, lo que es totalmente inadmisibles, pues viola los derechos constitucionales y humanos universales. El principio neoliberal de la reserva de lo posible no tiene lugar en el contexto del Estado cooperativo, sobre todo en una sociedad tan desigual como la sociedad brasileña.