

Financiación de la educación básica y el PNE

Todavía y siempre, muchos desafíos

NELSON CARDOSO AMARAL*

RESUMEN: El estudio presenta las metas del Plan Nacional de Educación (PNE) relacionadas con la educación básica para el período 2014-2024 y las examina desde la perspectiva de la financiación. Son muchos los desafíos para que se cumplan estas metas y los recursos financieros serán un gran obstáculo para alcanzarlas. Al establecer que algunos recursos que se dirigen al sector privado se podrán contar para alcanzar el equivalente al 10% del Producto Interno Bruto (PIB), se calcula que, en realidad, los recursos públicos para educación pública se reducirán al 8,5% del PIB. Además, se puede concluir que la obtención de más recursos para la educación exigirá intensas reformas en la estructura tributaria brasileña, lo que implicará adoptar cambios que afectan a los sectores más poderosos de la sociedad.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación básica. Financiación. PIB.

Introducción

El Plan Nacional de Educación (PNE) (2014-2024), aprobado por la Ley nº 13.005, del 24 de junio de 2014, establece varias metas relacionadas con la educación básica (EB) con el objetivo de expandir la cantidad de matriculados, mejorar el flujo de los alumnos y el aprendizaje, alfabetizar en un determinado tiempo, aumentar la tasa de alfabetización, disminuir el analfabetismo funcional, expandir la educación en horario completo, elevar la capacitación y los sueldos de los profesores, incluir jóvenes con discapacidades, trastornos globales de desarrollo y grandes habilidades o superdotados,

* Doctor en Educación. Profesor del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Goiás (PPGE/UFG). Goiânia/GO - Brasil. *E-mail:* <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

aumentar la escolaridad media de la población (en el campo, entre los más pobres y negros), aumentar la formación de los profesores a nivel de maestría o doctorado, asegurar planes de carrera para los profesionales de la educación y hacer efectiva la gestión democrática.

Llama la atención, no obstante, el hecho de que en la EB solo en la meta 11, que trata de la expansión de la educación profesional técnica de nivel medio, consta la preocupación de modificar la relación entre la cantidad de matrículas públicas y la de matrículas privadas. Eso nos lleva a concluir que la proporción entre público y privado debe permanecer en los niveles de 2013 o la dinámica social/económica de la población determinará el crecimiento mayor de lo público o bien de lo privado.

Una rápida lectura de cada meta nos lleva a la conclusión de que alcanzar cada una de ellas significa aumentar el volumen de recursos financieros y, por eso mismo, la meta 20 determina que en 2024 los recursos financieros aplicados a la educación deben alcanzar el nivel equivalente al 10% del PIB.

La supervisión y la evaluación del conjunto de las metas exigirán la constitución de grupos de trabajo en el sector gubernamental, en las entidades representativas de los profesionales de la educación, en las asociaciones que reúnen a la comunidad académica y en instituciones de enseñanza superior (IES). Para eso será necesario discutir nuevos indicadores, pues las bases de datos disponibles no son suficientes para todas las especificidades incluidas en las metas y estrategias del PNE 2014-2024.

Este estudio realiza un análisis de las metas relacionadas a la educación básica, evaluando, siempre que sea posible, el volumen de recursos financieros que serán necesarios para la ejecución.

En primer lugar, examinaremos cómo será la dinámica de la población brasileña en el periodo 2014-2024, cuando el PNE se deberá implementar, para en segundo lugar discutir los límites de la expansión del sector privado debido a la desigualdad social/económica en Brasil. A continuación, realizaremos una medición de las metas del PNE que se relacionan con la educación básica para, finalmente, explicar la meta 20, que trata de la financiación del PNE.

La dinámica de la población brasileña en el periodo del PNE 2014-2024

El análisis del próximo plan nacional no puede estar desconectado de la evolución de la población en las edades de los diferentes niveles y etapas de la educación. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) divulgó una proyección de la población brasileña hasta el año 2060, según las diferentes edades (IBGE, 2014a).

La Tabla 1 muestra las proyecciones para los años 2013, 2014, 2034 y 2054, que marcarán los próximos PNE. En esa tabla también se registra la evolución de la cantidad de personas de 60 años o más de edad.

Tabla 1 – Proyecciones de la población por franja de edad: 2013-2024.

Nivel/etapa educativa	Franja de edad (años)	2013	2024	2034	2054
Guardería	0 a 3	12.035.305	10.525.848	9.504.707	7.587.874
Preescolar	4 y 5	6.268.537	5.434.160	4.873.177	3.922.748
Enseñanza fundamental	6 a 14	30.227.810	26.145.927	23.247.525	18.864.217
Enseñanza media	15 a 17	10.296.897	9.437.735	8.269.222	6.740.342
Educación superior	18 a 24	23.945.816	23.399.619	20.455.074	16.445.408
Total	- 60 o más	82.774.365 22.077.318	74.943.289 34.185.085	66.349.705 46.352.849	53.560.589 69.764.278

Fuente: IBGE (2014a).

Se observa que, en el contexto del PNE 2014-2024, las variaciones de la población serán pequeñas; no obstante, si comparamos el año 2054 con el año 2013, la reducción será importante. De 2013 a 2054 la reducción del valor total en la franja de edad de 0 a 24 años será del 35,3%. Destaca el gran crecimiento de la población de 60 años o más de edad, lo que nos lleva a la conclusión de que la solución de los problemas relativos a la seguridad social y las pensiones de las personas mayores será mucho más difícil. Por otro lado, serán menores los problemas educativos debido a la modificación de la demanda por los diferentes niveles y etapas educativos.

El límite a la expansión del sector privado

Las metas del PNE (2014-2024), en general, con excepción de las metas 11 y 12, no establecen parámetros para modificar las cifras en los sectores público o privado. No obstante, cualquier acción que dependa de la expansión de lo privado encontrará una gran dificultad, pues la enorme desigualdad social/económica impide que un mayor número de familias pague las mensualidades en la educación básica.

Un indicio de este hecho es la evolución de la cantidad de matrículas en el sector privado en los últimos años, cuando se verifica un pequeño aumento de 2009 para 2013, lo que podría ser explicado por el aumento de la renta de la población. La Tabla 2 muestra la cantidad de matrículas en la educación básica en lo público y en lo privado, en el periodo 2005-2013.

Tabla 2 – Evolución de lo público y de lo privado en la educación básica (2005-2013).

Año	Federal	Estatal	Municipal	Privado
2005	182.499	23.571.777	25.286.243	7.431.103
2007	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2009	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2011	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2013	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032

Fuente: Inep (2014).

Podemos profundizar la discusión sobre el impedimento de la expansión de lo privado examinando el Censo Demográfico de 2010, que muestra la cantidad de habitantes en domicilios particulares por clase de rendimiento mensual domiciliar *per capita*, en salarios mínimos (s.m.). La Tabla 3 muestra el perfil social/económico de la población brasileña.

Tabla 3 – Habitantes de domicilios particulares por clase de rendimiento mensual

Clases de rendimiento nominal mensual domiciliar <i>per capita</i>	Habitantes de domicilios particulares permanentes	%	Media de habitantes de domicilios particulares permanentes
Hasta 1/8 s.m.	10.232.325	5,4	4,9
Más de 1/8 a 1/4 s.m.	18.351.811	9,7	4,7
Más de 1/4 a 1/2 s.m.	38.551.353	20,4	3,9
Más de 1/2 a 1 s.m.	52.657.183	27,8	3,2
Más de 1 a 2 s.m.	36.912.697	19,5	2,9
Más de 2 a 3 s.m.	11.033.158	5,8	2,7
Más de 3 a 5 s.m.	8.001.625	4,2	2,6
Más de 5 a 10 s.m.	4.999.887	2,6	2,4
Más de 10 s.m.	1.837.032	1,0	2,1
Sin rendimientos	6.824.313	3,6	2,8
TOTAL	189.401.384	100	3,3

Fuente: IBGE (2011).

Gran parte de los habitantes vive en familias consideradas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) como extremadamente pobres (hasta 1/8 s.m. *per capita*), pobres (más de 1/8 a 1/4 s.m. *per capita*) o vulnerables (más de 1/4 a 1 s.m. *per capita*) (IPEA, 2011), precisamente las familias que tienen el mayor número de habitantes por domicilio.

Consideraremos en este estudio que solo consiguen frecuentar la EB (en la enseñanza fundamental, EF, y en la enseñanza media, EM) en escuelas privadas las personas que viven en domicilios con renta *per capita* a partir de dos salarios mínimos, en el caso de la EF y de la EM, además de la mitad de las de renta *per capita* de 1 a 2 s.m., considerando la media de renta más alta, en el caso de la EF. En la EM, los jóvenes de esas familias, en general, se dirigen al mercado de trabajo y no hay un esfuerzo familiar para mantenerlos en la escuela. La cantidad de personas que viven en esas familias, en las franjas de edad adecuadas, se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4 – Domicilios particulares permanentes y rendimiento nominal mensual domiciliar *per capita* (salario mínimo) y media de habitantes en los domicilios en 2010 y edades adecuadas para la enseñanza fundamental y la enseñanza media.

Clases de rendimiento nominal mensual domiciliar <i>per capita</i>	6 a 14 años (enseñanza fundamental)	15 a 17 años (enseñanza media)
Hasta 1/4 s.m.	7.713.875	2.227.725
Más de 1/4 a 1/2 s.m.	7.736.583	2.621.847
Más de 1/2 a 1 s.m.	7.173.973	2.829.413
Más de 1 a 2 s.m.	3.540.601	1.503.458
Más de 2 a 3 s.m.	872.184	355.776
Más de 3 a 5 s.m.	590.967	232.119
Más de 5 s.m.	414.446	157.816
Sin rendimientos	1.135.388	396.031
TOTAL	29.163.148	10.326.872

Fuente: IBGE (2011).

Con edad de 6 a 14 años, edades adecuadas para la enseñanza fundamental, encontramos un total de 3.647.898 niños y jóvenes de las familias que podrían pagar cuotas mensuales; con edad entre 15 y 17 años, edad para estar matriculados en la enseñanza media, se encuentran 745.711 jóvenes en esa situación.

Considerando que la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD) de 2013 muestra un total de 4.294.000 (todas las edades) niños y jóvenes matriculados en la EF privada y 1.316.000 (todas las edades) jóvenes matriculados en la EM (IBGE, 2014b), podemos concluir que la expansión del sector privado está llegando al límite, ya que el desfase entre la edad y el grado de la enseñanza en ese sector es pequeño.

Por lo tanto, el camino para el aumento de las matrículas en todos los niveles educativos es complejo y los desafíos para que ese nivel educativo alcance altos niveles de calidad exigen cambios significativos en la estructura social/económica de la población,

además de la aplicación de recursos financieros públicos a todos los niveles, etapas y modalidades.

Un análisis de las metas del PNE relacionadas con la educación básica

La meta 1 establece: “universalizar, hasta 2016, la educación infantil en el preescolar para los niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años de edad y ampliar la oferta de educación infantil en guarderías para atender, como mínimo, el 50% (cincuenta por ciento) de los niños de hasta 3 (tres) años hasta el final de la vigencia de este PNE.” (BRASIL, 2014a).

En el año 2013, la PNAD presentó los siguientes datos: un total de 3.834.000 niños frecuentaban los jardines de infancia; de estos, 2.609.000 (68,0%) estaban en el sector público y 1.225.000 (32,0%), en el sector privado. Del total de niños, 2.437.000 (63,6%) tenían edad de hasta 3 años y 1.397.000 (36,4%) tenían 4 años de edad (IBGE, 2014b).

El IBGE (2014a), al calcular la población brasileña para 2013 y 2024, concluyó que la cantidad de niños de hasta 3 años de edad en 2013 sería de 12.035.305 y, en 2024, de 10.525.848. De esa manera, se puede concluir que los 2.437.000 niños que frecuentaban la guardería en 2013 representaban el 20,2% de los niños de hasta 3 años en 2013. Para alcanzar el 50% de los niños de hasta 3 años en 2024, debería haber, en ese año, 5.262.924 niños matriculados en las guarderías. Nuestra conclusión, por tanto, es que para cumplir la meta 1 es necesario que hasta 2024 nuevos niños en edad de hasta 3 años, en un total de 2.825.924, frecuenten esa etapa de la educación infantil.

Para el preescolar, la PNAD/2013 mostró un total de 4.052.000 niños matriculados (2014b). De estos, 2.983.000 (73,6%) estaban matriculados en el sector público y 1.069.000 (26,4%), en el privado. Del total de niños (4.052.000), 639.000 tenían 4 años de edad, 3.171.000 tenían 5 ó 6 años de edad, 224.000 tenían de 7 a 9 años de edad y 19.000 tenían de 10 a 11 años.

Para separar los 3.171.000 niños de 5 ó 6 años en niños de 5 y 6 años, lo haremos proporcionalmente a la cantidad de niños de 5 ó 6 años en el cálculo de la población realizado por el IBGE para el año 2013; de un total de 6.359.463 niños de 5 ó 6 años, 3.156.786 (49,6%) son niños de 5 años y 3.202.677 (50,4%) son niños de 6 años. De esa manera, de los 3.171.000 niños de 5 ó 6 años, consideramos que 1.572.816 tenían 5 años de edad y 1.598.184, 6 años de edad.

Se puede concluir, entonces, que de los 4.052.000 niños matriculados en el preescolar, 2.211.816 (54,6%) tenían, en 2013, 4 ó 5 años de edad.

Los cálculos del IBGE (2014a) para la población brasileña muestran que en 2013 serían 6.268.537 niños con 4 ó 5 años y, en 2016, serían 6.004.425. De esa manera, en 2013 tenemos un 35,3% (2.211.816 en 6.268.537) de los niños de 4 ó 5 años matriculados en el preescolar y, para cumplir la meta 1, deberíamos tener en 2016 un total de 6.004.425,

o sea, 100% de los niños de 4 ó 5 años matriculados. De esa manera, es necesario un aumento de 3.792.609 nuevas matrículas en el preescolar para el contingente de esa edad.

Los aumentos en las edades adecuadas a las etapas de la educación infantil son, por lo tanto, las cantidades mínimas a ser añadidas en la guardería y en el preescolar, pues muchas de las futuras matrículas serán de niños con edades diferentes de las edades especificadas como adecuadas para cada una de las etapas.

Las Tablas 5 y 6 resumen los datos relativos a la meta 1.

Tabla 5 – Número de matrículas a aumentar en las guarderías – meta 1.

Guardería	2013			2024			Aumento
	Población de 0 a 3 años de edad	Número de matrículas con 0 a 3 años de edad	%	Población de 0 a 3 años de edad	Número de matrículas con 0 a 3 años de edad	%	Número de matrículas con 0 a 3 años de edad
	12.035.305	2.437.000	20,2	10.525.848	5.262.924	50,0	2.825.924

Fuente: IBGE (2014a, 2014b).

Tabla 6 – Número de matrículas a aumentar en el preescolar – meta 1.

Preescolar	2013			2016			Aumento
	Población con 4 y 5 años de edad	Número de matrículas con 4 y 5 años de edad	%	Población con 4 y 5 años de edad	Número de matrículas con 4 y 5 años de edad	%	Número de matrículas con 4 y 5 años de edad
	6.268.537	2.211.816	35,3	6.004.425	6.004.425	100	3.792.609

Fuente: IBGE (2014a, 2014b).

Por tanto, se observa que el total de nuevas matrículas a incorporar en la educación infantil será de 6.618.533, lo que significa un aumento del 142,4% con respecto a 2013.

El valor divulgado por el Instituto Nacional de Estudios y Encuestas Educativas Anísio Teixeira (Inep) para la inversión pública directa por niño matriculado en la educación infantil fue de R\$ 4.364,00, en 2011, corregido para enero de 2014, por el IPCA (INEP, 2012). Considerando ese mismo valor por cada niño, la educación infantil necesitaría un aumento de R\$ 29 mil millones para atender las nuevas matrículas, considerando todas ellas en el sector público. No obstante, esta hipótesis es por principio defectuosa, ya que la meta 17 especifica que los sueldos de los profesionales de la educación deberán aumentar y que se deberán estructurar planes de carrera para todos los profesionales de la educación, de acuerdo con la meta 18.

Además, un estudio de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) mostró que el valor por alumno informado por el MEC está equivocado y que en la guardería, por ejemplo, el valor medio nacional sería de R\$ 6.655,67, en valores de 2011, a precios de enero de 2014 corregidos por el IPCA (UNDIME, 2012).

La meta 2 afirma: “universalizar la enseñanza fundamental de 9 (nueve) años para toda la población de 6 (seis) a 14 (catorce) años es asegurar que por lo menos el 95% (noventa y cinco por ciento) de los alumnos completen esta etapa en la edad recomendada, hasta el último año de vigencia de este PNE.” (BRASIL, 2014a).

La PNAD/2013 (IBGE, 2014b) mostró un total de 31.225.000 estudiantes matriculados en la enseñanza fundamental, de los cuales 26.931.000 (86,2%) están en el sector público y 4.294.000 (13,8%) en el sector privado. La clasificación por edad de ese total de niños y jóvenes se detalla en la Tabla 7.

Tabla 7 – Número de matrículas en la enseñanza fundamental, por edades.

Edades (años)	Cantidad
5 ó 6	2.141.000
7 a 9	9.066.000
10 u 11	5.987.000
12 ó 13	6.817.000
14 ó 15	4.669.000
16 ó 17	1.325.000
18 ó 19	329.000
20 a 24	119.000
30 ó más	556.000

Fuente: IBGE (2014b).

Para separar los 2.141.000 niños de 5 ó 6 años en niños de 5 y de 6 años, lo haremos proporcionalmente a la cantidad de niños de 5 ó 6 años en el cálculo de la población realizado por el IBGE para el año 2013; de un total de 6.359.463 niños de 5 ó 6 años, 3.156.786 (49,6%) eran niños de 5 años y 3.202.677 (50,4%) eran niños de 6 años. De esa manera, de los 2.141.000 niños de 5 ó 6 años, consideramos que 1.063.000 tenían 5 años de edad y 1.078.000 tenían 6 años de edad.

Aplicando esta misma metodología para jóvenes de 14 ó 15 años de edad, de un total de 6.878.407 jóvenes de 14 ó 15 años, 3.440.896 (50,0%) eran jóvenes de 14 años y 3.437.511 (50,0%) eran jóvenes de 15 años. Así, de los 4.669.000 jóvenes de 14 ó 15 años, consideramos que 2.334.500 tenían 14 años de edad y 2.334.500 tenían 15 años de edad.

Se puede concluir, pues, que de los 31.225.000 niños y jóvenes matriculados en la enseñanza fundamental, 25.267.500 (80,9%) tenían en 2013 de 6 a 14 años de edad.

El IBGE (2014a) calculó para 2013 un total de 30.227.810 niños y jóvenes de 6 a 14 años y 26.145.927, en 2024. De esa manera, en 2013 tenemos el 80,9% de los niños y jóvenes de 6 a 14 años matriculados en la enseñanza fundamental y para cumplir la meta 2 deberíamos tener en 2024 un total de 26.145.927 de los niños y jóvenes de 6 a 14 años matriculados. Por tanto, deberá producirse un aumento de 878.427 hasta 2024.

La Tabla 8 resume esos datos relacionados con la meta 2.

Tabla 8 – Número de matrículas a aumentar en la enseñanza fundamental – meta 2.

Enseñanza fundamental	2013			2024			Aumento
	Población de 6 a 14 años de edad	Número de matrículas con 6 a 14 años de edad	%	Población de 6 a 14 años de edad	Número de matrículas con 6 a 14 años de edad	%	Número de matrículas con 6 a 14 años de edad
	30.227.810	25.267.500	80,9	26.145.927	26.145.927	100	878.427

Fuente: IBGE (2014a, 2014b).

En la enseñanza fundamental, el desafío para la expansión será mucho más pequeño que en la educación infantil. Será necesario crear la posibilidad de solo 878.427 nuevas matrículas con respecto a 2013. Eso significará un aumento de R\$ 4,5 mil millones, considerando el valor medio divulgado por el Inep para los recursos financieros aplicados por estudiante de la EF de R\$ 5.049,00 en 2011, valor corregido por el IPCA para enero de 2014 (INEP, 2012). También se consideraron en este caso todas las nuevas matrículas en el sector público.

Hay que destacar, una vez más, que este valor deberá ser mucho más grande, pues se deberán aumentar los sueldos (meta 17) e implantar planes de carrera (meta 18).

La meta 3, sobre los jóvenes de 15 a 17 años de edad, afirma: “universalizar la enseñanza fundamental de 9 (nueve) años para toda la población de 6 (seis) a 14 (catorce) años es asegurar que por lo menos el 95% (noventa y cinco por ciento) de los alumnos completen esta etapa en la edad recomendada, hasta el último año de vigencia de este PNE.” (BRASIL, 2014a).

La PNAD/2013 informa que están estudiando 6.690.000 jóvenes de 14 ó 15 años de edad y 5.696.000 jóvenes de 16 ó 17 años de edad (IBGE, 2014b). Utilizando la misma metodología anterior, tenemos 3.345.000 jóvenes de 15 años de edad y, por tanto, un total de 9.040.000 jóvenes de 15 a 17 años de edad estudiando.

Como hay un total de 10.296.897 jóvenes en esa franja de edad en 2013 (IBGE, 2014a), el porcentaje de jóvenes que están estudiando es del 87,8%. El cálculo de la población de 15 a 17 años en 2016 es de 10.318.611 y será necesario, por tanto, ampliar la educación básica a un total de 1.278.611 jóvenes de 15 a 17 años de edad.

La tasa líquida de la enseñanza media en 2013 es de 51,2%, ya que por la PNAD/2013 tenemos 5.269.000 (4.261.000 + 2.016.000/2) matriculados con 15 a 17 años de edad y 10.296.897 jóvenes de esas edades en la población. Para que la tasa líquida sea del 85% en 2024, deberemos tener un total de 8.022.075 jóvenes en esa franja de edad matriculados en la enseñanza media, ya que la población brasileña será de 9.437.735 en 2024, según cálculos del IBGE (2014b). Por tanto, se debe añadir un total de 2.753.075 jóvenes de 15 a 17 años matriculados en la enseñanza media.

Las Tablas 9 y 10 muestran esos resultados.

Tabla 9 – Número de matrículas a aumentar en todas las etapas y modalidades de la educación básica – meta 3.

Enseñanza media	2013			2024			Aumento
	Población de 15 a 17 años de edad	Número de matrículas en todas las etapas, con 15 a 17 años de edad	%	Población de 15 a 17 años de edad	Número de matrículas en todas las etapas, con 15 a 17 años de edad	%	Número de matrículas en todas las etapas, con 15 a 17 años de edad
	10.296.897	9.040.000	85,3%	10.318.611	10.318.611	100	1.278.611

Fuente: IBGE (2014a, 2014b).

Tabla 10 – Número de matrículas a aumentar en la enseñanza media – meta 3.

Enseñanza media	2013			2024			Aumento
	Población de 15 a 17 años de edad	Número de matrículas con 15 a 17 años de edad	%	Población de 15 a 17 años de edad	Número de matrículas con 15 a 17 años de edad	%	Número de matrículas con 15 a 17 años de edad
	10.296.897	5.269.000	51,2	9.437.735	8.022.075	85	2.753.075

Fuente: IBGE (2014a, 2014b).

El cumplimiento de la meta 3 exige que las dos condiciones anteriores se cumplan simultáneamente. Considerando las matrículas en aumento en el sector público, obtendremos un total de R\$ 13,5 mil millones que deberían ser sumados a los valores financieros aplicados en educación, ya que el Inep divulgó que el valor por estudiante en 2011 fue de R\$ 4.865,00, a precios de enero de 2014 corregidos por el IPCA (INEP, 2012). Hay que

destacar, una vez más, que este valor está subestimado debido a la necesidad de aumentar los sueldos (meta 17) e implantar planes de carrera (meta 18).

La meta 4 establece:

universalizar, para la población de 4 (cuatro) a 17 (diecisiete) años con discapacidad, trastornos globales de desarrollo y grandes habilidades o superdotados, el acceso a la educación básica y a la atención educativa especializada, preferentemente en la red regular de enseñanza, con la garantía de un sistema educativo inclusivo, de aulas de recursos multifuncionales, clases, escuelas o servicios especializados, públicos o concertados. (BRASIL, 2014a).

La cuantificación de la meta 4 exigirá un gran esfuerzo de diagnóstico de la población de 4 a 17 años para obtener la cantidad de niños y jóvenes en esa franja de edad que tienen discapacidad, trastornos globales de desarrollo y grandes habilidades o superdotados, para facilitarles el acceso a la educación básica y a la atención educativa especializada (PRIETO; PAGNEZ; GONZALEZ, 2014). De esa manera, deberíamos tener en 2024 el 100% de esos jóvenes atendidos, para que la meta 4 se considere alcanzada completamente.

La meta 5, que trata de la alfabetización de los niños, establece: “alfabetizar a todos los niños, como máximo, hasta el final del 3º (tercer) año de la enseñanza fundamental.” (BRASIL, 2014a).

Un primer desafío de esta meta es establecer las condiciones para que se considere a un niño como alfabetizado y, después, establecer acciones para que el 100% de ellos estén alfabetizados hasta el final del tercer año de la enseñanza fundamental, lo que hace imprevisible el volumen de recursos financieros necesarios para la realización de esa meta hasta el año 2024.

La meta 6, con el objetivo de aumentar la educación a tiempo completo en Brasil, establece dos objetivos a alcanzar hasta 2024: “ofrecer educación a tiempo completo como mínimo en el 50% (cincuenta por ciento) de las escuelas públicas, para atender por lo menos al 25% (veinticinco por ciento) de los/las alumnos/as de la educación básica.” (BRASIL, 2014a).

De la misma manera que las metas 4 y 5, la meta 6 exige una gran discusión sobre lo que es “educación a tiempo completo” y, por tanto, las condiciones para que ella ocurra. Se puede afirmar que la ejecución de esta meta exigirá un gran volumen de recursos financieros, pues la permanencia del niño y del joven en el ambiente educativo a tiempo completo exige cuidados alimentarios, de higiene, psicológicos, de salud y de infraestructura que aumentan mucho el valor aplicado por alumno.

La meta 7 establece valores que el Ideb debe alcanzar en 2021: “fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, mejorando el tránsito escolar y el aprendizaje para alcanzar las siguientes medias nacionales para el Ideb.” (BRASIL, 2014a):

Ideb	2015	2017	2019	2021
Primeros años de la enseñanza fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Últimos años de la enseñanza fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Enseñanza media	4,3	4,7	5,0	5,2

Mejorar la calidad de la educación básica es un desafío que comienza por la propia especificación respecto a qué calidad se está discutiendo (CRUB, 1996; INEP, 2006). Mejorar el tránsito escolar y el aprendizaje es un componente importante de la calidad y establecer el Coste Alumno/Calidad (CAQ) previsto en la meta 20 implicará valores financieros en un importe que dependerá de la composición de ese CAQ. Por tanto, esta es otra meta en la que no se puede cuantificar el volumen de recursos financieros para su implantación.

La meta 8 establece, sobre el aumento en la escolaridad media de la población de 18 a 29 años y sobre la eliminación de la desigualdad de escolaridad entre negros y no negros:

aumentar la escolaridad media de la población de 18 (dieciocho) a 29 (veintinueve) años, para alcanzar un mínimo de 12 (doce) años de estudio en el último año de vigencia de este Plan, para las poblaciones del campo, de la región de menor escolaridad en el País y del 25% (veinticinco por ciento) más pobre, e igualar la escolaridad media entre negros y no negros declarados a la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE. (BRASIL, 2014a).

La escolaridad media de la población de 18 a 29 años en los siguientes casos: para toda la población; para la población del campo; para el 25% más pobre; y la desigualdad de escolaridad entre negros y no negros en el año 2012, así como los índices a alcanzar en 2024 están expuestos en la Tabla 11.

Tabla 11 – Escolaridad media de la población en varias situaciones.

Descripción	2012	2024
Escolaridad media de las personas de 18 a 29 años en toda la población	9,8 años	12 años
Escolaridad media de las personas de 18 a 29 años en la población del campo	7,8 años	12 años
Escolaridad media de las personas de 18 a 29 años entre el 25% más pobre	7,8 años	12 años
Escolaridad media entre negros y no negros	92,2%	100%

Fuente: BRASIL (2014b).

La meta 9 establece: “aumentar la tasa de alfabetización de la población de 15 (quince) años o más para el 93,5% (noventa y tres y medio por ciento) hasta 2015 y, hasta el final de

la vigencia de este PNE, erradicar el analfabetismo absoluto y reducir un 50% (cincuenta por ciento) la tasa de analfabetismo funcional.” (BRASIL, 2014a).

La tasa de alfabetización de la población de 15 años o más en 2012 era del 91,5% y la tasa de analfabetismo funcional en esa franja de edad era del 29,4% en el mismo año, según datos de la Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza (Sase) (BRASIL, 2014b). Para alcanzar la meta 9, es necesario alcanzar el 93,5%, en 2015, y el 100%, en 2024 para la tasa de alfabetización, y el 14,7% para la tasa de analfabetismo funcional en la población de 15 años o más de edad.

La meta 10, que trata de la educación de jóvenes y adultos (EJA) en la enseñanza fundamental y media de manera integrada a la educación profesional, establece: “ofrecer, como mínimo, el 25% (veinticinco por ciento) de las matrículas de educación de jóvenes y adultos en la enseñanza fundamental y media de manera integrada a la educación profesional.” (BRASIL, 2014a).

Utilizando datos del Censo de Educación Básica, la Sase divulgó que, en 2013, solo el 1,7% de las matrículas de EJA (EF y EM) estaban integradas a la educación profesional (BRASIL, 2014b). Por tanto, es necesario aumentar este pequeño porcentaje hasta el 25%, para alcanzar la meta 10.

La meta 11 trata sobre la educación profesional técnica de nivel medio y es la única meta relacionada con la educación básica que establece una modificación entre las cantidades de matrículas de los sectores público y privado: “triplicar las matrículas de la educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta y por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de la expansión en el sector público.” (BRASIL, 2014a).

En el año 2013, datos del Censo de la Educación Básica (INEP, 2014a) muestran que la cantidad de matrículas en la educación profesional técnica de nivel medio era de 1.602.946; si esta meta 11 establece que es necesario triplicar ese valor, en 2024 deberíamos alcanzar un total de 4.808.838 matrículas. Como, del total de 1.602.946 matrículas, 900.519 son públicas y la meta establece que el 50% de la expansión debe ocurrir en el sector público, el sector público debería llegar entonces a 2.503.465, es decir, un aumento de 1.602.946 matrículas. La Tabla 12 muestra esas cantidades.

Tabla 12 – Número de matrículas a aumentar en la educación profesional tecnológica de nivel medio.

Descripción	2013	2014	Aumento
Triplicar las matrículas	1.602.946	4.808.838	3.205.892
50% de aumento en el sector público	900.519	2.503.465	1.602.946

Fuente: Inep (2014).

La meta 15 establece:

asegurar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de 1 (un) año de vigencia de este PNE, una política nacional de formación de los profesionales de la educación de la que tratan los apartados I, II y III del caput del Art. 61 de la Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores y las profesoras de la educación básica tengan formación específica de nivel superior, obtenida en curso de licenciatura en el área del conocimiento en que actúan (BRASIL, 2014a).

Por tanto, hasta 2015 se deberá establecer una política de formación de los profesionales de la educación y se deberá asegurar que todos los profesores de EB tengan formación de nivel superior, en licenciatura y en el área del conocimiento en que actúan. El Censo de la Educación Básica de 2013 (INEP, 2014a) muestra que, del total de 2.148.023 profesores, 1.607.181 (74,8%) tenían titulación superior y, de estos, 1.405.695 tenían licenciatura, o sea, el 65,4% del total de profesores. El gran desafío es asociar la licenciatura al área del conocimiento en que actúan. Además, será necesario movilizar las IES para esta nueva demanda por licenciaturas.

La meta 16 establece la formación de los profesores de la educación básica a nivel de posgrado:

formar, a nivel de posgrado, el 50% (cincuenta por ciento) de los profesores de la educación básica, hasta el último año de vigencia de este PNE, y asegurar a todos los profesionales de la educación básica, hombres y mujeres, la formación permanente en su área de actuación, considerando las necesidades, demandas y contextos de los sistemas de enseñanza (BRASIL, 2014a).

La Sase (BRASIL, 2014b), utilizando datos del Censo de la Educación Básica de 2013, divulgó que el 30,2% de los profesores de la educación básica tenían posgrado *lato o stricto sensu* y es necesario, por lo tanto, hasta 2024, aumentar ese porcentaje al 50%, lo que significa pasar de 648.703 profesores con esa formación a 1.074.012, considerando solo la cantidad de funciones docentes que constan en el Censo de 2013. Se debe considerar, también, la expansión de la cantidad de profesores hasta 2024, necesaria para responder a la expansión de las matrículas que determina el PNE (2014-2024).

Esta meta exigirá un gran esfuerzo de las IES públicas, pues ellas son responsables de la mayoría de los cursos de posgrado *stricto sensu* del País.

La meta 17 establece: “valorizar a los profesionales del magisterio de las redes públicas de educación básica para equiparar su rendimiento medio al de los demás profesionales con escolaridad equivalente hasta el final del sexto año de vigencia de este PNE.” (BRASIL, 2014a).

Establecer el rendimiento medio de los demás profesionales con escolaridad equivalente a los profesionales del magisterio no será una tarea fácil, ya que hay muchas cuestiones a responder: ¿los demás profesionales serán los del sector público o del sector

privado? ¿escolaridad equivalente significa, por ejemplo, tener un diploma de nivel superior? ¿se analizarán solo los sueldos al inicio de la carrera? ¿cuáles son las fuentes de información para establecer el rendimiento medio?

Se espera que esta meta implique un gran volumen de recursos financieros, considerando los bajos sueldos de los profesores en todo el territorio nacional.

La meta 18 determina la existencia de planes de carrera para los profesionales de la educación, hasta 2016:

asegurar, en el plazo de 2 (dos) años, la existencia de planes de carrera para los profesionales de la educación básica y superior pública de todos los sistemas de enseñanza y, para el plan de carrera de los profesionales de la educación básica pública, tomar como referencia el piso salarial nacional profesional, definido en ley federal, en los términos del apartado VIII del Art. 206 de la Constitución Federal (BRASIL, 2014a).

Hay que destacar que la meta 18 establece que esa definición debe ocurrir en todos los sistemas de enseñanza, llegando, por tanto, a los segmentos público y privado, lo cual desde el principio ya será un gran desafío. Una discusión en este contexto será inevitable: ¿existirán parámetros comunes que definirán un plan de carrera nacional básico?

La meta 19 se refiere a hacer efectiva la gestión democrática: “asegurar condiciones, en el plazo de 2 (dos) años, para hacer efectiva la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y rendimiento y a la consulta pública a la comunidad escolar, en el ámbito de las escuelas públicas, con la previsión de recursos y apoyo técnico de la Unión para ello.” (BRASIL, 2014a).

La gestión democrática de la enseñanza pública hasta el año 2016 solo será posible si se acuerda la condición establecida por la Constitución Federal de 1988, en el artículo 206, apartado VI, según el cual la gestión democrática es un principio de la educación y se deberá practicar “como previsto en la ley”. Sin embargo, la ley todavía no ha sido aprobada y el PNE 2014-2024 establece un plazo para que eso ocurra hasta 2016.

La meta 20 y la financiación en el PNE (2014-2024)

La meta 20 determina: “ampliar la inversión pública en educación pública para alcanzar, como mínimo, el nivel del 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) del País en el 5º (quinto) año de vigencia de esta Ley y por lo menos el equivalente al 10% (diez por ciento) del PIB al final del decenio.” (BRASIL, 2014a).

A pesar de que la meta 20 establece “inversión pública en educación pública”, el PNE (2014-2024), en su artículo 5º, párrafo 4º, incluyó en los recursos previstos en la meta aquellos “[...] aplicados en los programas de expansión de la educación profesional y superior, incluso como incentivo y exención fiscal, las becas de estudios concedidas en

Brasil y en el exterior, los subsidios concedidos en programas de financiación estudiantil y la financiación de guarderías, preescolares y de educación especial [...]” (BRASIL, 2014a), lo que reduce en gran medida el volumen de recursos aplicados directamente en la educación ofrecida por el sector público.

La Asociación Nacional de Investigación en Financiación de la Educación (Fineduca), en un comunicado público, resalta que: “cálculos iniciales indican que esa contabilización ya significa una reducción a casi el 8,5% del PIB en inversiones en el sector público de enseñanza” (FINEDUCA, 2014). Por tanto, según la evaluación de la Fineduca, no es una buena señal, pues varios estudios realizados durante la tramitación de la ley que resultó en el PNE 2014-2024 indicaron la necesidad de un importante aumento de los recursos públicos aplicados en escuelas/instituciones públicas, además de los recursos públicos aplicados en el sector privado, aproximándose del equivalente al 10% del PIB (PINTO, 2011; AMARAL, 2011; CARA, 2011; ARAÚJO, 2012; CASTRO, 2005).

Considerando que en 2011 la inversión pública total en educación, que incluye los recursos públicos aplicados en el sector privado, contabilizó un 6,1% del PIB (INEP, 2014b) y que el PIB de ese año fue de R\$ 4.143.013.338.000,00, se concluye que se aplicaron en la educación brasileña, en todas las esferas administrativas y todos los niveles educativos, un total de R\$ 253 mil millones. Para alcanzar un total equivalente al 10% del PIB, serían necesarios, por lo tanto, R\$ 414 mil millones, o sea, existiría la necesidad de un aumento de R\$ 162 mil millones en los recursos públicos totales aplicados en educación.

Consideraciones finales: el desafío de la financiación

El Ipea (2011), en el estudio *Financiación de la Educación: necesidades y posibilidades*, discutió cómo aumentar el volumen de recursos financieros asociados a la financiación de la educación, considerando qué impuestos podrían tener aplicación, ya sea por una mayor fiscalización en la recaudación, o por la reducción de la renuncia fiscal y de la evasión fiscal. El estudio propuso también la creación del Impuesto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto en la Constitución Federal de 1988, y el aumento de los mínimos constitucionales, artículo 212, del 18% al 20% de los impuestos en el ámbito federal y del 25% al 30% en los ámbitos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

Las conclusiones del Ipea son, no obstante, difíciles de implementar; los impuestos detectados para posibles aumentos son los siguientes: Impuesto Territorial Rural (ITR); Impuesto Inmobiliario y Territorial Urbano (IPTU); Impuesto sobre Transmisión Causa Mortis y Donaciones (ITCD); Impuesto sobre Vehículos Automotores (IPVA); y la creación del Impuesto sobre Grandes Fortunas (IGF). Todas estas posibilidades se refieren a los sectores más “ricos” de la sociedad –propietarios de tierras, propietarios urbanos, personas que dejaron herencias, propietarios de vehículos automotores y los dueños de

grandes fortunas–, que tienen gran poder en la prensa brasileña y en el Congreso Nacional para la realización de una gran movilización que impida la aprobación e incluso la discusión sobre las posibilidades ofrecidas por el Ipea.

Por tanto, una gran movilización por parte de los sectores educativos, sobre todo de los profesionales de la educación, será necesaria para que nuevas fuentes se acoplen a las ya existentes para poder alcanzar todas las metas relativas a la educación básica discutidas en este estudio hasta 2024.

Recibido el 12 de septiembre y aprobado el 13 de diciembre de 2014

Referencias

AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. En: Seminário Brasileiro de Educação, 3., 2011, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2011.

ARAÚJO, Luiz. Financiamento educacional na ordem do dia. **Universidade e Sociedade**, año XXI, p. 144-153, jun. 2012.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN (FINEDUCA). **Nota pública:** o PNE e o financiamento da educação. Disponible en: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota_pne.pdf>. Acceso: 5 jun. 2014.

BRASIL. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ley nº 13.005 de 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Ministerio de Educación. Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza. **Planejando a próxima década:** construindo as metas. Disponible en: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acceso: 5 nov. 2014b.

CARA, Daniel. O custo da qualidade [da educação básica]. **Câmara de Deputados**, 13 abr. 2011. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comiss%C3%B5es/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>>. Acceso: 10 dic. 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, oct. 2005.

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES BRASILEÑAS (CRUB). **Avaliação externa da qualidade do ensino superior**. Brasília, DF: Crub, 1996. (Série Estudos e Debates).

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Río de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Projeção da população**. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acceso: 12 dic. 2014a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013**. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/brasil_defaultxls.shtm>. Acceso: 12 dic. 2014b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS Y ENCUESTAS EDUCATIVAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Pesquisa nacional qualidade na educação**: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (relatório de pesquisa). Brasília, DF: Inep (2006).

_____. **Investimento por aluno por nível de ensino em valores reais**. Disponible en: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>. Acceso em: 16 nov. 2012.

_____. **Censo escolar da educação básica**. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acceso: 2 oct. 2014a.

_____. **Percentual de investimento público direto em relação ao PIB**. Disponible en: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm>. Acceso: 2 oct. 2014b.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA APLICADA (IPEA). Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, nº 124, 14 dic. 2011. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acceso: 10 jan. 2012.

PINTO, José Marcelino R. Quanto custa financiar um “PNE pra Valer”? **Câmara de Diputados**, 25 mayo 2011. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11>>. Acceso: 10 dic. 2011.

PRIETO, Rosângela G.; PAGNEZ, Karina Soledad M. M.; GONZALEZ, Roseli K. Educação especial e inclusão escolar: tramas de uma política em implantação. **Educação e Realidade**, v. 39, n. 3, p. 725-743, 2014.

UNIÓN NACIONAL DE LOS DIRIGENTES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros**: año base 2009. Brasília, DF: Undime, feb. 2012. Disponible en: <<http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf>>. Acceso: 10 oct. 2012.

Financing of basic education and the PNE *As always - many challenges.*

ABSTRACT: The study presents those goals of the National Education Plan (PNE) related to basic education for the period 2014-2024, examining them from the perspective of financing. There are many challenges to be faced so that these goals are met and financial resources will be a major impediment to achieving them. We can establish that some features from the private sector may be counted upon to ensure 10% of GDP, However it is estimated that, in fact, public resources for public education will be reduced to 8.5% of GDP. In addition, it can be concluded that obtaining more resources for education will require an intense review of the Brazilian tax structure, which will mean adopting changes that affect the most powerful sectors of society.

Keywords: National Education Plan. Basic education. Financing. Gross Domestic Product - (GDP).

Financement de l'éducation de base et PNE *Encore et toujours de nombreux défis*

RÉSUMÉ: L'étude présente les objectifs du Plan National d'Education (PNE) en relation avec l'éducation basique, pour la période 2014-2024, et les examine sous l'angle du financement. Nombreux sont les défis sur le chemin de la réalisation de ces objectifs et les ressources financières seront un obstacle important pour les atteindre. Avec l'instauration de la comptabilisation de certaines ressources dirigées vers le secteur privé, si elles atteignent l'équivalent de 10% du PIB, on estime que, en réalité, les ressources publiques pour l'éducation publique se réduiront à 8,5% du PIB. De plus, on peut en conclure que l'obtention de ressources supplémentaires pour l'éducation exigera d'intenses redéfinitions dans la structure tribulaire brésilienne, ce qui impliquera l'adoption de changements qui touchent les secteurs les plus puissants de la société.

Mots-clés: Plan National d'Education. Education basique. Financement. PIB.