

Federalismo y educación

Un pacto a revisar

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ*

RESUMEN: Este artículo tiene por objetivo problematizar las relaciones entre federalismo y educación. Para eso realiza una breve discusión conceptual sobre federalismo, reflexiona acerca algunos aspectos centrales del modelo federalista brasileño y problematiza el pacto federativo en la educación. Adoptando como referencia la revisión de la literatura sobre federalismo, concluye que el federalismo brasileño, de carácter competitivo, condiciona las políticas educacionales, resultando en la adopción de un frágil pacto federativo en el sector.

Palabras clave: Federalismo. Política educacional. Financiamiento de la educación.

Introducción

En el actual contexto político, la discusión sobre el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE 2011 – 2020) trae aspectos fundamentales referentes al compromiso del Estado con la oferta de una educación pública de calidad. Se reconoce la necesidad de instituir en Brasil un Sistema Nacional de Educación, lo que remite a la división de las responsabilidades y al compromiso de los diferentes entes con el financiamiento de las políticas educacionales. A partir de la comprensión de que el modelo de federalismo adoptado en el país condiciona las políticas en el sector, este artículo problematiza las relaciones entre federalismo y educación. Por tanto, se hace una breve discusión conceptual sobre federalismo con algunos aspectos centrales del modelo federalista brasileño, cuestionando el pacto federativo en la educación.

* Doctora en Educación. Profesora adjunta en la Universidad Federal do Piauí (UFPI) y miembro del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Política y Gestión de la Educación. *E-mail:* <roecruz@yahoo.com.br>.

Conceptuando el federalismo

El federalismo, en la expresión de William Riker (1975, p. 101), "es una organización política en la cual las actividades del gobierno son divididas entre gobiernos regionales y gobierno central, de manera que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades sobre las cuales toma las decisiones finales". En ese sentido, el federalismo incluye instituciones fundamentales como un gobierno de federación y un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, los cuales actúan sobre un mismo territorio y personas, compitiéndole a cada uno autoridad de realizar acciones, independientemente de los otros.

Contribuyendo con el esfuerzo teórico de definición de federalismo, Arend Lijphart (2003) indica las características con el objetivo de garantizar la preservación de la división federal básica de poder, a saber, la producción de los teóricos sobre el tema: "una legislatura bicameral que dispone de una fuerte cámara federal para representar las regiones componentes, una constitución escrita difícil de enmendar y una suprema corte, o corte especial constitucional, que puede proteger la constitución por su poder de revisión judicial". (p.215). En el mismo sentido, Alfred Stepan (1999) informa que sistemas políticos democráticos solamente pueden ser considerados federativos si atienden a dos criterios: 1) "el Estado debe contener subunidades políticas territoriales, cuyo electorado esté constituido por los ciudadanos de esa unidad; además, la Constitución debe garantizar a esas unidades soberanía en la elaboración de leyes y de políticas"; 2) "debe haber una unidad política de ámbito nacional, que contenga un Poder Legislativo elegido por toda la población del Estado, y en la cual quepa, por garantía constitucional, la competencia soberana para legislar y formular políticas en determinadas materias". (p.4).

Del punto de vista jurídico-constitucional e institucional, según Rainer-Olaf Schultze (1995), un sistema puede ser clasificado como federalista cuando en su organización política existen elementos estructurales característicos en los diferentes planos gubernamentales, como poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que tales elementos y garantías deben tener su existencia protegida jurídica-constitucionalmente.

José Luís Fiori (1995), reconociendo la dificultad en formular una definición del concepto de federalismo válida universalmente, expone que no existe en la ciencia política una precisión sobre cuál sería la división adecuada de poder y las formas institucionales correctas de un país federalista. Al exponer una línea central de definición, derivada del análisis de las experiencias en la modernidad, explica que el federalismo puede ser concebido de manera a resaltar sus aspectos de trueque pragmático ("negociación federativa"), que resultan en el pacto federativo que "puede asumir infinitas formas legales e institucionales, dependiendo de las condiciones de su negociación en cada momento y en cada lugar" (p.23). En esa perspectiva, "las formas jurídico-constitucionales o político-institucionales son secundarias o derivadas del proceso de negociación entre las partes y, sobre todo, de su correlación de fuerzas a cada momento de la negociación" (p. 23)

Aquí se mantiene "la idea de una "estructura política dual" con distintos niveles de gobierno dedicados unos a las funciones más generales y otros a las más locales" (p.23). Para el autor, la cuestión esencial para aquellos armonizados con los análisis más pragmáticos es la "idea de trueque entre las unidades federadas, cuyo producto transitorio define la cuota de poder que le cabe a cada una de esas instancias de gobierno en los distintos momentos históricos de tal perenne negociación" (FIORI, 1995, p. 23).

En ese sentido, Fiori (1995) reconoce que el federalismo es una forma de organización territorial del poder de los estados nacionales que involucra una necesaria y positiva "permanente tensión y desarmonía entre las partes" (p.24), la cual resulta en constante proceso de negociación, del cual van a derivar acuerdos institucionales transitorios. A causa de esa complejidad, existe, según el autor, una diversidad enorme de formas de organización federativa; y ellas, así como su historia, pueden ofrecer indicativos importantes para la organización de nuevas federaciones, en el sentido de evitar el riesgo de terminar en procesos que deterioren la federación, llevando a un cambio de régimen.

En ese sentido, la discusión sobre los determinantes de la adopción del sistema federal se hace relevante. Según Stepan (2000), Riker busca utilizar los tres factores presentes en la forma de organización federal de los Estados Unidos para la caracterización del federalismo en general. El primer factor del análisis es resultado de un "trueque", en el que unidades renuncian de parte de su soberanía, uniendo sus recursos, con vistas a aumentar la seguridad colectiva y alcanzar otros objetivos y metas, incluso en el campo económico. Ese tipo de federalismo se caracteriza como federalismo de reunión (STEPAN, 2000).

El federalismo de reunión, según Stepan (2000), incluye, como segundo factor del análisis de Riker, la institución de dispositivos institucionales que posibiliten la protección de los derechos individuales contra usurpaciones por parte del gobierno central (igual que contra la tiranía de la mayoría). Tales mecanismos abarcan un parlamento bicameral y la definición de competencias propias para las subunidades, en perjuicio del centro (STEPAN, 2000).

Como último factor de caracterización de ese modelo, también como resultado de trueque, cada estado recibe las mismas competencias constitucionales, sin que haya diferenciación entre ellos, independiente de tamaño, capacidad tributaria o cualesquier otras características específicas. Ese modelo se clasifica como constitucionalmente simétrico, porque distribuye simétricamente el poder entre las unidades. Si fuera asimétrico, habría competencias diferentes y derechos específicos para determinados grupos o estados, hiriendo el principio de igualdad entre estados y ciudadanos.

Para Stepan (2000), las tres categorías definidas por Riker son oportunas para analizar el federalismo norteamericano, pero no para generalizaciones, una vez que la mayoría de los países que ha adoptado ese sistema ha optado por no seguirlo, adaptándolo a sus diferentes condiciones. En ese sentido, el autor – contrariando la idea de Riker,

de que toda federación resulta de un pacto para unirse a través de trueque entre unidades soberanas – insiere el concepto de federalismo "manteniendo unido"; fenómeno que ocurrió en países de organización política unitaria que, debido a sus características multiculturales amenazando la propia unión, llevó a los líderes a encaminar la transformación constitucional de esas unidades en federaciones. En los casos de federalismo para mantener unido, este resulta de actos del gobierno central, como desencadenante de la asamblea constituyente, una vez que los estados tienen aún poca soberanía y, consecuentemente, poco poder de trueque.

El debate alrededor de la cuestión federativa y de las características que permiten, o no, la caracterización de un país como federalista resulta en diferentes cantidades de países clasificados como tal; eso porque, actualmente, hay diferentes entendimientos sobre cuáles serían esos países. La bibliografía investigada revela algunos consensos en esa clasificación: Alemania, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Argentina, Venezuela, México, Malasia, Pakistán, ex Yugoslavia y Rusia (RIKER, 1975; BOTHE, 1995; STEPAN, 1999; LIJPHART, 2003).

Rui Brito Álvares Affonso (2003), aunque no especifique, expone que aproximadamente 25 naciones afirman ser "federales" u ostentan características típicas de federaciones en el mundo, lo que resulta aproximadamente en 40% de la población mundial bajo el régimen federado. Stepan (1999) refuerza la representatividad de esos regímenes federados al considerar que, aisladamente, tal vez no existan más que 10% de los estados que integran la Organización de la Naciones Unidas federadas. Sin embargo, destaca el autor, si considerado el total de la población bajo régimen federado, seguramente la mayor parte vive bajo ese régimen, porque las mayores democracias de América del Norte (EEUU), de Europa Occidental (Alemania) y de Asia (India) son federadas.

Eso permite concluir que existen condiciones diferenciadas de organización del federalismo entre los países, así como condiciones socioeconómicas, culturales y políticas condicionadas por incontables elementos, como naturaleza, número de habitantes, extensión de los estados miembros, diferencias estructurales en el desarrollo económico, relación entre territorialidad e identidad nacional, incluyendo estructuras étnico-culturales, lingüísticas y confesionales.

De igual forma, considerando todos esos elementos, Schultze (1995) revela que, independientemente del país, existen tendencias comunes de desarrollo en todos los sistemas federativos, basando su análisis en el estudio desarrollado en ocho naciones federalistas (Australia, Bélgica, Alemania, Austria, Suiza, España y EEUU).

La primera cuestión que destaca Schultze (1995, p. 26) es la existencia de "conflictos relativos a la constitución financiera, a la distribución del ingreso tributario y al equilibrio financiero, tanto verticalmente (a través de la Unión, con distribución libre o vinculada a finalidades, a los estados miembros o municipios) como horizontalmente [entre estados]".

Una información importante del autor es que, en general, los estados miembros investigados, excepto Canadá, "se han convertido cada vez más en pensionistas del gobierno federal" (p.26).

La segunda tendencia observada por el autor es la mayor concentración de poder en el ejecutivo, aquello que denomina de "ampliación del federalismo ejecutivo", apuntando, sobre todo, la burocracia estatal y federal, lo que ha implicado la pérdida de influencia de los parlamentos, en especial los estatales, "que muchas veces apenas pueden sancionar a *posteriori* los compromisos asumidos por los gobiernos y burocracias, la mayoría de las veces contraídos a partir de la perspectiva de uniformidad de las condiciones de vida" (SCHULTZE, 1995, p. 26).

La tercera y última tendencia de desarrollo del federalismo apuntada por Schultze (1995) se refiere a los procesos que denomina cooperación e interdependencia de los planes políticos del sistema adoptado, es decir, por un proceso de conferencia en los planes ministerial y técnico-burocrático, se crean instancias comunes de asesoramiento y decisión que acaban por suprimir o minimizar el papel de espacios institucionales previstos en el modelo federalista, lo que resulta en aquello que apunta como "el surgimiento de un plan adicional del sistema delegado exclusivamente por el ejecutivo" (p.26).

En ese mismo sentido, Fiori (1995) aglutina las experiencias recientes de federalismo en tres bloques. En el primero, destaca lo que considera *federalismo progresivo o constructivo*, cuyo ejemplo más interesante es el proceso de construcción de una federación europea, negociada entre pares participantes. En el segundo, destaca lo que clasifica como *federalismo defensivo o perverso*, utilizado como último recurso para "mantener unido el territorio de países en proceso de desintegración" frente al impacto de profundas crisis económicas, políticas o morales (FIORI, 1995, p. 21), teniendo sus mejores ejemplos en la ex Yugoslavia y Rusia y, en otro sentido, países de África, en los cuales las cuestiones étnico-religiosas sirven como justificativas para la realización de procesos de secesión y guerras civiles.

Como tercer y último bloque de países federalistas, Fiori (1995) clasifica aquellos que considera como *federalismo pragmático o reactivo*, que, en su opinión, envuelve la mayor parte de los países latinoamericanos que discuten la descentralización del poder y la reorganización democrática de los estados. En esos países, desde los años 1980, el federalismo se entiende como sinónimo de descentralización y de democratización.

La cuestión de la centralización y de la descentralización está presente en todo el debate sobre la cuestión federativa, aunque asuma, dependiendo del contexto histórico, algunas especificidades. La posibilidad de parecerse el federalismo a la descentralización fue contestada por autores como Lijphart (2003), pues este comprende que nada impide que países federalistas sean altamente centralizados, como es el caso de Venezuela, o que países de gobierno único sean bastante descentralizados, como es el caso

de Dinamarca y de Japón. Eso evidencia que es un equívoco de interpretación utilizar federalismo y descentralización como sinónimos, porque compara organizaciones estatales unitarias descentralizadas a estados federalistas. En la federación no existe un centro de poder que delega, o no, poderes, sino diferentes centros de poderes conferidos por el pueblo en el sufragio universal.

Aunque haya esa diferenciación en el papel de cada ente federado, la idea tradicional de centralización y de descentralización no se adecua al modelo federado, ya que, según Bruno Théret (1998), la descentralización en el federalismo implica descentralización cualificada, aquella que ocurre del gobierno federal para las unidades en las materias que les son de competencia propia, lo mismo las que estén en el campo de las prerrogativas comunes, asegurado al gobierno federal su coordinación. Aquí se descentraliza lo que ya había sido centralizado por la propia legislación, acordado en el pacto fundante, es decir, en la Constitución Federal.

Al reconocer apenas la descentralización cualificada como posibilidad de descentralización en una federación, el otro concepto clave presentado por el autor – que complementa el primero en lo que se refiere a las unidades federadas – es el de la no centralización de aquello que ya está definido como de competencia de los gobiernos regionales, y que no puede, por lo tanto, ser centralizado arbitrariamente por el gobierno federal.

Otro aspecto relevante para tratar del federalismo respecto, como susodicho, a la cuestión fiscal, eso porque la posibilidad de institución de Uniones federadas estables, de manera a respetar la autonomía y soberanía de los entes federados, está basada en la necesidad de que tales entes tengan condiciones financieras que les permitan realizar las políticas y acciones que consideren más viables para el bienestar de la población bajo su responsabilidad. La debilidad fiscal rompe con la posibilidad de autonomía para ejecución de políticas y con la soberanía frente al poder central, una vez que tal debilidad resultaría en mayor dependencia y, consecuentemente, fragilidad de posicionamiento frente al gobierno federal, siendo la disponibilidad de recursos esencial para que los gobiernos locales puedan limitar la influencia del gobierno central en sus acciones. Esa cuestión es el gancho para tratar del caso brasileño.

El federalismo a la brasileña

A partir de la discusión conceptual sobre federalismo, se puede constatar que, entre los elementos determinantes de la adopción del federalismo en Brasil, la cuestión de la dimensión territorial y la lucha de las provincias por autonomía fueron significativas (CAMARGO, 2001), encaminando el federalismo brasileño hacia la condición tratada por Stepan (2000), para caracterizar el federalismo del tipo *manteniendo unido*.

El federalismo brasileño, instituido en 1891, fruto de la definición de una estrategia para la manutención de la unidad territorial, derivó de esfuerzos del poder central a la transformación constitucional del país en una federación, como forma de acomodar los intereses político-económicos de las oligarquías regionales y provincias ya constituidas durante el Imperio (OLIVEIRA, 1995). Esa estrategia resultó en el fortalecimiento de las regiones más desarrolladas económicamente, aunque la acentuada exclusión social ya permease el modelo de desarrollo mucho antes de la mudanza constitucional, manteniéndose, aún hoy, como una característica del país.

Brasil pasó por diferentes modelos de federalismo, de relación entre los entes federados y entre sociedad civil y Estado, revista en el proceso constituyente de 1988, culminando en un nuevo pacto federativo, que, entre otras cosas, reconoció los municipios como entes federados. También en el nuevo modelo, la cuestión tributaria continuó central, por eso la Constitución Federal definió un sistema de transferencias constitucionales de recursos públicos entre las esferas gubernamentales, aspecto especialmente significativo frente a la inmensa desigualdad financiera entre gobiernos subnacionales.

Ese modelo tributario fue influenciado por el sistema instituido por el Código Tributario Nacional de 1966 y por las críticas venidas del sistema centralizado de partición de recursos entre los entes federados. La Constitución Federal de 1988 explicitó el sistema de partición, con la ampliación de los porcentajes de composición de los fondos de participación, pero los problemas centrales del sistema tributario permanecieron, siendo la guerra fiscal un síntoma de las desigualdades económicas regionales, explicitando no solo la necesidad de una reforma tributaria que combatiera esos problemas, sino de políticas efectivas de desarrollo económico en el país.

Las relaciones federativas en Brasil también remiten a los análisis de Schultze (1995) sobre la ampliación del federalismo ejecutivo, por la minimización de los demás poderes, y sobre el fortalecimiento del gobierno federal en relación a las unidades federadas, especialmente después de mitad de los años 1990, mediante contundentes políticas relacionadas a la reforma del Estado; período en que fueron ejecutadas políticas de ajuste económico e incontables acciones direccionadas a la redefinición del papel del Estado en la sociedad, en la perspectiva de su disminución, lo que implicó en la minimización de las inversiones en políticas sociales, entre las demás acciones de privatización, tercerización y desestatización de servicios.

En ese contexto de reforma del Estado, la descentralización pasó a ser vista como un factor capaz de generar eficiencia en el sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralización vino acompañada de la centralización en el proceso de definición de políticas. Ocurrió una efectiva transferencia de responsabilidades por la implementación y gestión de políticas y programas definidos en nivel federal para los gobiernos subnacionales. Además, también se verificó el comprometedor desplazamiento de las atribuciones públicas para los sectores privados.

Frente a la preocupación de que la descentralización podría poner en riesgo las reformas del Estado, visto la gran responsabilidad de descoordinación de las políticas, se desarrollaron sistemas de control, como un movimiento recentralizador, cuyo ejemplo más paradigmático es la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementar n° 101, de 2000), que establece el control sobre los gastos públicos – cuestionable cuanto a su coherencia en relación al pacto federativo, dada la limitación impuesta a la autonomía y soberanía de los entes federados. Además, también como proceso de recentralización, se verificó la existencia de medidas de recomposición de las bases tributarias federales, basadas en el aumento de alícuotas o creación de contribuciones por parte de la Unión, especialmente porque no existe la obligatoriedad de partición de esos tributos con los demás entes federados.

Al contrario de lo propagado, las políticas, sobre todo en la gestión de FHC (1995-2002), ocasionaron grandes pérdidas de capacidad fiscal de los estados, acentuando, por lo tanto, las desigualdades regionales. La descapitalización de los estados favoreció las empresas, que se beneficiaron con la guerra fiscal resultante de los esfuerzos de las unidades federadas en atraer las inversiones económicas privadas, ofreciendo beneficios abusivos que denunciaron el carácter competitivo y predatorio de las relaciones federativas.

En Brasil, así como en otras naciones federadas, están previstos mecanismos redistributivos que se proponen a compensar las disparidades socioeconómicas regionales. En el caso brasileño, las transferencias federales resultantes de los fondos de participación son centrales, seguidas por la partición de impuestos entre los entes federados y por las transferencias equilibradas, de carácter legal o discrecional, teniendo en vista la garantía de la oferta básica de servicios públicos adecuados a las necesidades de la población en las diferentes localidades que componen la federación. Sin embargo, los sistemas de transferencias, aunque fundamentales, no consiguen alcanzar el núcleo de las desigualdades regionales.

En realidad, más que demandar la intervención federal para igualar condiciones de oferta de servicios públicos, se demanda la implementación de una reforma tributaria, que permita una mejor distribución de la suma de tributos, no solo revirtiendo el creciente proceso de centralización de recetas en la Unión, sino redefiniendo criterios de distribución de los recursos entre los entes federados. En camino opuesto a esa perspectiva, la creación y ampliación de alícuotas de contribuciones sociales y económicas y las políticas de desvinculación de recursos federales denuncian la opción por la manutención del actual patrón de financiamiento de las políticas públicas. Además, eso es sobremanera reforzado por las reacciones en todo el proceso de discusión de reforma tributaria, revelando, una vez más, el carácter competitivo del federalismo a la brasileña.

Federalismo en la educación

En el ámbito del pacto federativo en la educación, se parte de la comprensión de que el modelo de federalismo desarrollado en Brasil también condiciona e influye el sector educacional; lo que se revela por las relaciones que la Unión establece con estados, Distrito Federal y municipios en la gestión de las políticas educacionales, aunque la propia Constitución Federal defina parámetros y responsabilidades, incluso en el financiamiento de la educación.

La Constitución Federal reconoce la educación como un derecho social y, además de definir la enseñanza obligatoria como derecho público subjetivo, expresa varios otros derechos, que remiten a un proceso de democratización del acceso para todos los niveles y modalidades de la educación básica. Considerando los más de 20 años de la actual Constitución, caso se cumpliera, la coyuntura educacional en Brasil sería bien distinta. Sin embargo, aunque la directrices de la educación nacional hayan sido ampliamente delineadas, especialmente después de la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), las bases, o sea, las condiciones materiales que podrían viabilizar la implementación del derecho a la educación, aún son genéricamente definidas, principalmente a la insuficiencia de recursos para universalizar y cualificar la oferta educacional pública.

La división de las responsabilidades entre los entes federados, como especificado en la LDB, remite al reconocimiento de la ausencia de un sistema nacional de educación efectivamente articulado para garantizar una organicidad a la oferta educacional. Al restringir la organización del sistema educacional a la institución de sistemas autónomos de enseñanza, yuxtapuestos para la garantía de la oferta, con alguna división de responsabilidades, se perdió la oportunidad de constituirse un verdadero sistema nacional de educación, basado en el régimen de colaboración y en el compartir responsabilidades.

Responder al desafío de garantizar el derecho a la educación a toda población en edad escolar y a aquellos que fueron excluidos del sistema educacional, exige un sistema nacional de educación que considere la diversidad de condiciones socioeconómicas en el país, de manera que lo encamine hacia la superación de los inaceptables índices de exclusión educacional, teniendo conciencia de que esa realidad es el resultado de exclusiones más amplias, de fondo económico, político, social y cultural.

En el centro de la discusión sobre la necesidad de institución de un sistema nacional para la garantía del derecho a la educación, está la cuestión del financiamiento de la educación y del PNE. Aunque fundamental, la actual vinculación constitucional de recursos a la manutención y desarrollo de la enseñanza es insuficiente para garantizar que el sector obtenga los recursos necesarios para una oferta educacional calificada. Además, los problemas de mala gestión y desvíos aún se observan en la administración de los recursos de la educación, habiendo debilidad en el sistema de control instituido por los órganos de fiscalización.

Respecto al PNE 2001-2010, Ley nº 10.172, de 2001, se pudo observar que la Unión buscó minimizar la responsabilidad del poder público con la educación cuando, unilateralmente, impidió el avance en el sistema de financiamiento al prohibir la elevación de los gastos públicos en educación para 7% del PBI, en diez años, lo que ocurrió durante el gobierno FHC (1995-2002), reforzado por el gobierno Lula (2003-2010), que no tomó cualquier medida para revertir la cuestión. En lo que respecta al PNE, 2011-2020, Proyecto de Ley (PL) nº 8.035, de 2010, en proceso final de tramitación, se verifican las sistemáticas intervenciones, por parte del gobierno Dilma (2011-2014), para impedir la aprobación de tan necesaria elevación de los gastos públicos en educación, para 10% del PBI.

Aunque el proceso de discusión del PNE 2011-2020 haya retomado la histórica lucha por la institución de un efectivo sistema nacional de educación en Brasil, los intereses y las perspectivas poco habituales a la defensa de la educación pública de calidad se impusieron desde el proceso de presentación del PL nº 8.035, de 2010, si bien el proceso haya sido precedido de varias conferencias de educación, de ámbito municipal, intermunicipal, estadual y federal, teniendo el protagonismo de varias entidades y movimientos de defensa de la educación pública, entre ellas la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación.

Aún en el ámbito de las relaciones federativas en la educación, estudios han evidenciado la sistemática desresponsabilización de la Unión con el financiamiento de la educación, a través de la disminución en la participación porcentual en la suma de tributos invertida en el sector, el mismo que ha concentrando la mayor parte de los recursos públicos operados en Brasil (CASTRO; DUARTE, 2007). La cuestión del nivel mínimo de oportunidades educacionales, que debe ser expreso en un valor/alumno que pueda asegurar la calidad, como previsto en la LDB, aún está por ser resuelta.

Las políticas de fondos - Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF) y Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) – encaminaron, inicialmente, en esa dirección al definir un valor/alumno para ser aplicado en toda la red pública de Brasil. Sin embargo, esos fondos no se basaron en la calidad, especialmente el FUNDEF, porque allí prevalecieron los objetivos de disminuir la responsabilidad de la Unión con la educación básica. La política de financiamiento de la educación afectó el modelo de relaciones federativas en el campo educacional existente, así como perjudicó el pacto federativo, por la unilateralidad con que fue definida. Se rompió con la autonomía de los entes federados en las prioridades de tratamiento, principalmente de aquellos municipios con mayor inversión en la educación infantil. El propio gobierno federal incumplió la ley al no definir el valor/alumno en el FUNDEF, con base en las determinaciones de la Ley nº 9.424, de 1996, resultando en incontables acciones en el Judiciario para garantizar el resarcimiento de la deuda de la Unión con estados y municipios.

Al parecer, ese fondo fue eficiente como política de inducción de la municipalización de la educación básica, que ocurrió, principalmente en los estados y municipios de las regiones más pobres del país.

El FUNDEB, aunque superando algunos problemas importantes del FUNDEF, especialmente con relación a la extensión del tratamiento a todas las etapas y modalidades de la educación básica, a la mayor contribución de recursos de complementación de la Unión en el importe del fondo y al perfeccionamiento de algunos mecanismos de control social, tampoco alcanzó el meollo del asunto, que es la necesidad de incrementar las contribuciones para la calificación de la educación pública y de disminuir las disparidades de oferta educacional entre las regiones, estados y municipios.

En la insuficiencia de recursos por parte de los diferentes entes federados para garantizar las condiciones adecuadas de oferta educacional pública, la Unión necesita actuar, como se espera de un país federalista, en la igualdad de las oportunidades educacionales. Sin embargo, justamente esa situación fiscal fortalece un modelo de federalismo en el cual la Unión tiene más poder para determinar e inducir las políticas que define como prioritarias, reduciendo el poder de trueque, por la negociación federativa, de los estados y municipios, especialmente de aquellos con menor capacidad tributaria, notablemente más dependientes del apoyo federal.

Consideraciones finales

Las disparidades en el desarrollo socioeconómico y los problemas de patrón poco equitativo del financiamiento de la educación, resultan en serias desigualdades educacionales en Brasil, en todas las etapas de la educación. Las desigualdades regionales obligan a realidades dispares, impidiendo que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios públicos compatibles con su dignidad. Indicadores, como tasas de analfabetismo, de servicios de educación y de escolaridad, denuncian que persiste alta exclusión educacional, principalmente en las regiones Norte y Nordeste del país. Esas desigualdades se reflejan en la disponibilidad financiera, consecuentemente, en el gasto por alumno practicado en cada región y unidad de la federación, limitado por la capacidad tributaria de cada ente federado.

La desigualdad económica entre las regiones pide que la Unión ejerza su función supletoria y redistributiva, enfocada en la igualdad de las oportunidades educacionales y al alcance de un estándar mínimo de calidad de la enseñanza, especialmente, mediante asistencia técnica y financiera a los estados y a los municipios, como prevé la Constitución Federal de 1988. No obstante, ese papel se desempeña precariamente, porque intereses políticos y económicos se sobresalen, coherente con el modelo federalista competitivo, vigente en nuestro país y con el frágil pacto federativo del sector.

Recibido y aprobado en agosto de 2012

Referencias

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha**: traduções. Sao Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 3-14.

BRASIL. Ley nº 5.179, de 25 de octubre de 1966. Dispone sobre el Sistema Tributario Nacional e instituye normas generales de derecho tributario aplicables a la Unión, Estados y Municipios. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 27 oct. 1966. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acceso en: jun. 2012.

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

_____. Ley nº 9.394, de 24 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 23 dic. 1996a. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acceso en: 02 nov. 2005.

_____. Ley nº 9.424, de 24 de diciembre de 1996. Dispone sobre el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio, en la forma prevista en el art. 60, § 7º, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, y da otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 26 dic. 1996b. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-norma-pl.html>>. Acceso en: nov. 2005.

_____. Ley Complementar nº 101, de 4 de mayo de 2000. Establece normas de finanzas públicas enfocadas para la responsabilidad en la gestión fiscal y da otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 5 mayo 2000. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acceso en: 10 ago. 2007.

_____. Ley nº 10.172, de 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y da otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 10 ene. 2001. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acceso en: 4 dic. 2007.

_____. Proyecto de Ley nº 8.035, de 20 de diciembre de 2010. Aprueba el Plan Nacional de Educación para el decenio 2011-2020 y da otras providencias. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponible en: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acceso en: jun. 2012.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil**: um século de transformações. Sao Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. 2007. Disponible en: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acceso en: 07 oct. 2008

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. Sao Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. Sao Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. 5 v. p. 93-172.
SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha: traduções**. Sao Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 15-32.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 sept. 2006.

_____. Muito além do modelo americano. **O Estado de São Paulo**, Sao Paulo, 5 mar. 2000. Caderno 2.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, ene./jun. 1998.

Federalism and education

A pact to be reviewed

ABSTRACT: This article sets out to problematize the relationship between federalism and education. To do so, it presents a brief conceptual debate on federalism, discusses some key aspects of the Brazilian federalist model and analyzes the Federative Pact on education. Taking as its reference a literature review of federalism, it concludes that Brazilian federalism, with its competitive character, conditions educational policies, which result in the adoption of a fragile Federative Pact for the sector.

Keywords: Federalism. Educational policy. Education funding.

Le fédéralisme et l'éducation

Un pacte à revoir

RÉSUMÉ: Cet article a pour but de discuter les relations entre le fédéralisme et l'éducation. Pour cela, il effectue une brève discussion conceptuelle sur le fédéralisme, traite de certains aspects centraux du modèle fédéraliste brésilien et discute le pacte fédératif dans l'éducation. En adoptant comme référence la révision de la littérature sur le fédéralisme, il conclut que le fédéralisme brésilien, d'un caractère concurrentiel, conditionne les politiques éducationnelles, ce qui provoque l'adoption d'un pacte fédératif fragile dans ce secteur.

Mots-clés: Fédéralisme. Politique éducationnelle. Financement de l'éducation.