

Municipios en el pacto federativo

Fragilidades sobrepuestas

DANIEL CARA*

RESUMEN: Este artículo busca mostrar cómo la débil situación de los municipios en el ámbito de la Federación Brasileña perjudica la oferta de educación infantil. Para ello, presenta un panorama histórico del federalismo como sistema de organización administrativa, abordando las características del federalismo brasileño para después analizar la situación de la educación infantil en el país y proponer, haciendo uso de una deliberación de la Conferencia Nacional de Educación (Conae), una alternativa de equilibrio federativo con capacidad real de fortalecer la primera etapa de la educación básica.

Palabras clave: Brasil. Federalismo. Educación Infantil. Fundeb.

Introducción

El objetivo de este artículo es discutir los efectos del pacto federativo sobre la oferta y la calidad de la educación infantil en Brasil, buscando presentar alternativas para la resolución de los problemas encontrados por el conjunto del Estado brasileño para la garantía de los derechos educacionales a los niños de cero a seis años de edad. El argumento central reside en que, al sobrecargar la esfera municipal, el pacto federativo provoca un perjuicio sobrepuesto a la educación infantil, atribución prioritaria de los municipios brasileños.

Para discutir el pacto federativo, es necesario en primer lugar definir el federalismo, especialmente el federalismo brasileño. Como modelo institucional y organizacional del Estado Nacional, el federalismo emergió en Estados Unidos de América

* Máster en Ciencia Política. Coordinador general de la Campaña Nacional por los Derechos a la Educación. *E-mail:* <daniel@campanhaeducacao.org.br>.

(EE. UU). Resumiendo, fue establecido debido a la necesidad de sustituir la débil Confederación de las 13 excolonias británicas, constituida en el Congreso Continental de 1777, por la Federación, aprobada en la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787, y ratificada en 1788.

Básicamente, la primera y única Constitución de EE. UU. expresa un intento de equilibrio entre la visión autonomista y la posición federalista, preponderante y, evidentemente, victoriosa. La primera corriente defendía la gran autonomía política para los estados que formaban originalmente la Confederación, mientras que la segunda creía en la necesidad de un poder central más fuerte, que pudiera establecer un gobierno efectivo y único, garantizador de la defensa nacional y de las responsabilidades gubernamentales, además de la promoción y preservación de las libertades civiles.

Los esfuerzos para la ratificación de la Constitución Federal Estadunidense fomentaron la organización de uno de los más importantes clásicos de la ciencia política: El federalista. Redactado por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) y John Jay (1745-1829) – y originalmente publicado en una serie de ensayos divulgados en la prensa de Nueva York en 1788 – el conjunto de 85 artículos que componen la obra no fue redactado sin tensiones y divergencias entre sus autores, pero logró cumplir con su objetivo primordial: atacar de manera convincente la debilidad del gobierno central instituido por los Artículos de la Confederación. En términos de desafío intelectual, el programa federalista de Hamilton, Madison y Jay pretendía imponerse al prestigio que había sido alcanzado en el debate estadounidense por las "conjeturas de Montesquieu, que veía en el sistema confederado la posibilidad de compartir las cualidades positivas de los grandes estados – la fuerza – con la de los pequeños – la libertad" (LIMONGI, 2006, p. 248)¹.

Aunque el federalismo de EE. UU. haya sido puesto algunas veces a prueba, especialmente con la manifestación de la violenta Guerra Civil Americana (Guerra de Secesión –1861-1865), el sistema perseveró como sustitución a un proceso político nacido en una Confederación débil, que daba al gobierno central muy bajo poder de gobierno efectivo, actuando casi solamente en tiempos de guerra y urgencias.

El sistema federalista en Brasil

Si la aventura federalista de EE. UU. se caracterizó por un efectivo proceso de reflexión y debate sobre el carácter republicano y democrático del Estado, cuya mejor expresión se encuentra en los 85 ensayos que componen *El federalista* – con excepción de la misma legitimación política alcanzada por la Constitución Estadunidense, vigente hasta los días de hoy –, el federalismo brasileño surgió como respuesta a un Estado unitario, nacido de una curiosa e inédita experiencia monárquica e imperial en los trópicos, que, como principal virtud, tuvo la innegable capacidad de mantener

bajo su mando la amplia extensión territorial, en una Sudamérica marcada por divisiones y disputas territoriales entre élites económicas que querían establecer países independientes bajo su yugo.

En un proceso contrario al estadounidense, que reivindicaba como programa federalista la concentración de poder en el gobierno central, la Federación brasileña nació con la Proclamación de la República, cuyo principal lema "era la transferencia del poder de autogobierno a los estados" (ABRUCIO, 2010, p. 43). Como sistema de organización política, el federalismo brasileño alternó entre momentos de menor autonomía política de los entes subnacionales, como en la Era Vargas (1930-1945) y durante el Régimen Militar (1964-1985), y períodos de mayor autonomía, los cuales coincidían siempre con un mayor vigor democrático, especialmente en el período entre 1946 y 1964 y el actual, el cual inició después de la redemocratización de Brasil.

Para superar el Estado autoritario y centralizador que emergió en el golpe dictatorial de 1964, la Constitución Federal (CF) de 1988, también conocida como Constitución Ciudadana, tuvo la descentralización como su principal lema de organización política y administrativa. La descentralización, entendida, en dicho caso, como un modelo que no significaba simplemente repasar más recursos y poder a los gobiernos subnacionales, terminó teniendo "como palabra de orden" la municipalización. "En esta línea, Brasil se volvió una de las poquísimas federaciones en el mundo a dar el *estatus* de ente federativo a los municipios" (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Brasil construyó, por lo tanto, un modelo federativo propio, denominado por Araujo (2005) el "federalismo tridimensional", compuesto por la "Unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal", como lo atestigua un fragmento del *caput* del art. 1º de la CF.

En resumen, y muy aparte de las peculiaridades de cada país, el federalismo es un sistema político caracterizado por un Estado soberano, compuesto por diversa entidades territoriales autónomas que están dotadas de gobierno propio. Por "autonomía" se comprende un conjunto de capacidades o prerrogativas determinadas y garantizadas por una Constitución, las mismas que no pueden ser abolidas o alteradas de manera unilateral por el gobierno central. Sin embargo, solamente el Estado Federal – o la Unión – es considerado soberano, incluso para fines de derecho internacional. De esta manera, es responsabilidad de la Unión el monopolio de la personalidad política ante otros Estados Nacionales.

El federalismo, las políticas sociales y la educación

A lo largo de la historia, el debate educacional brasileño ha destacado fuertemente el tema federativo. El motivo es simple: el pacto federativo es uno de los factores más relevantes para el resultado de las políticas educacionales (CURY, 2006), dado que acaba

determinando la organización y la gestión territorial del Estado, generando un enorme impacto en la estructuración administrativa y política de los gobiernos y en la forma como éstos responden a los ciudadanos (ABRUCIO, 2010).

Para analizar los resultados del federalismo como sistema político en la implementación y gestión de políticas sociales en Brasil, Arretche (2004) realiza una interesante investigación bibliográfica de política internacional comparada. Según los datos sistematizados por la autora, los estados federativos son vistos como propensos a producir niveles comparativamente más bajos de gasto social, así como menor alcance y cobertura de los programas sociales. Tienden, aún, a hacer más difíciles los problemas de coordinación de los objetivos de las políticas, generando una superposición de competencias y disputas entre los diferentes niveles de gobierno, debido a la relación negativa entre la dispersión de la autoridad política y la consistencia interna de las decisiones colectivas. Adicionalmente, en estados federativos, las políticas nacionales tienden a caracterizarse por un mínimo denominador común.

Se hace innecesario subrayar que cualquier semejanza con la realidad brasileña no es mera coincidencia. Las conclusiones enlistadas por Arretche (2004) terminan componiendo el repertorio de retos que todos los estados federados deben de considerar y tratar, aunque en diferentes grados.

Las heterogeneidades, las trayectorias históricas y el legado cultural de cada país federativo impiden la elaboración de una fórmula específica que oriente las federaciones (ABRUCIO, 2010). Sin embargo, si no es posible implementar un diseño institucional óptimo para las federaciones, al menos se hace conocido el factor determinante del éxito o fracaso de cualquier modelo federativo: la capacidad de coordinación entre los entes federados para la realización de políticas públicas que pretendan la superación de diversas desigualdades y la corrección de asimetrías intrafederativas. Dicho de otra manera, la calidad de una Federación depende de su capacidad de compatibilizar autonomía e interdependencia entre los entes federados, necesariamente por medio de derechos y deberes bien definidos, además del establecimiento de normas y espacios institucionales que, respectivamente, puedan orientar y arbitrar medidas administrativas adecuadas y legítimas para el conjunto de los entes federados.

En el caso de la educación, hay tres mecanismos constitucionales que, adecuadamente reglamentados y bien articulados entre sí, son capaces de garantizar una exitosa coordinación federativa, aportando al establecimiento de un modelo de "federalismo cooperativo" en Brasil, así como lo propone Abrucio (2010).

La primera tarea para la emergencia de un pacto cooperativo sería reglamentar el caput del párrafo único del art. 23 de la CF, que trata de la cooperación entre los entes federados.

Art. 23

[...]

Párrafo único. **Leyes complementares fijarán las normas para la cooperación entre la Unión y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios**, considerando el equilibrio del desarrollo y del bienestar en ámbito nacional. (Texto de la Enmienda Constitucional n° 53, de 2006, negritas nuestras).

La segunda tarea sería la reglamentación del art. 211 de la CF, que, además, forma parte del Capítulo de la Educación de la Carta Magna.

Art. 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en un régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

§ 1º **La Unión** organizará el sistema federal de enseñanza en los dos Territorios, financiará las instituciones públicas federales de enseñanza y **ejercerá, en materia educacional la función redistributiva y supletoria, garantizando la eculización de oportunidades educacionales y un estándar mínimo de calidad de la enseñanza por medio de una asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios** (Texto de la Enmienda Constitucional n° 14, de 1996).

§ 2º **Los Municipios actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y en la educación infantil.** (Texto de la Enmienda Constitucional n° 14, de 1996, negritas nuestras).

La tercera y última tarea sería establecer el Sistema Nacional de Educación (SNE), dispuesto en el caput del art. 214 de la CF. El SNE debe ser producto de la síntesis de la cooperación federativa entre los entes federados (art. 23, párrafo único) y el régimen de colaboración entre los sistemas de enseñanza (art. 211). La CF prescribe que el instrumento legal que articula el SNE es, precisamente, el Plan Nacional de Educación (PNE).

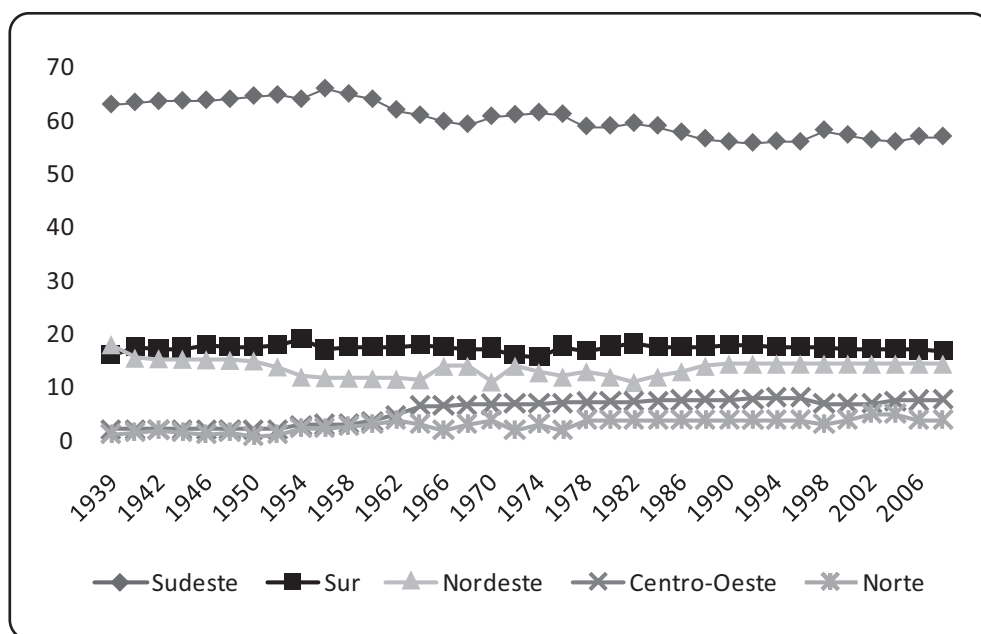
Art. 214. La ley establecerá el **plan nacional de educación**, de duración decenal, con el objetivo de articular el sistema nacional de educación en régimen de colaboración y definir directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación para asegurar el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles, etapas y modalidades, por medio de acciones integradas de los poderes públicos de las diferentes esferas federativas [...]. (Texto de la Enmienda Constitucional n° 59, de 2009, negritas nuestras).

Aunque el texto de la CF presente una demanda clara, hasta el momento, ninguna autoridad política, en general, o cualquier ministro de Educación, en particular, supo o quiso convocar y liderar la agenda para reglamentar la cooperación federativa y el régimen de colaboración (CARA, 2012), condición obligatoria para el establecimiento del SNE. No obstante, la importancia del tema llevó a las comisiones organizadoras de las dos últimas conferencias educacionales, la Conferencia Nacional de Educación Básica (Conneb – 2008) y la primera Conferencia Nacional de Educación (Conae – 2010), a enfatizar la construcción del SNE como principal reto a ser superado para el éxito de las políticas públicas educacionales.

Retos en la implantación del SNE

La necesidad de establecer el SNE adviene de las innúmeras desigualdades en la República brasileña, lo que perjudica la realización de las políticas sociales, tanto en el acceso como en la calidad. De los factores federativos, las desigualdades más conocidas en Brasil son las regionales. El Gráfico 1 muestra la desigualdad regional en la participación del Producto Bruto Interno (PBI) brasileño, demostrando la flagrante concentración de actividad económica en el Sudeste, desde 1939.

Gráfico 1 – Participación del PBI regional en el PBI brasileño.



Fuente: Adaptado de Siafi (2008).

Además de las desigualdades regionales, están las desigualdades entre los estados – incluso los que se encuentran ubicados en una misma región – y entre los municipios, con fuerte asimetría, también, entre ciudades de un mismo estado. Dicha realidad compone una especie de desigualdad federativa horizontal, es decir, expresa entre entes subnacionales del mismo tipo.

Como ejemplo, se puede mencionar que recientemente la Federación de las Industrias del Estado de Río de Janeiro (Firjan) divulgó su Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF) 2012, año base 2010. Entre los 5564 municipios brasileños, se analizaron los datos de 5266. De ese conjunto, 2302 municipios (44%) fueron evaluados en situación de dificultad fiscal, mientras que 1045 (20%) figuran en situación crítica. Otras 1824 municipalidades (35%)

presentaron situación fiscal satisfactoria, mientras que solamente 95 municipios (1%) ostentaron buena capacidad de gestión fiscal, básicamente por poseer ingresos propios (FIRJAN, 2012). Es decir, existen solamente 95 gobiernos locales presupuestariamente autónomos en Brasil.

Por último, está la desigualdad vertical, menos conocida, pero seguramente la más representativa en términos federativos.

Según los datos de 2010 del Consejo de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, la Unión retiene el 57.1% de los recursos disponibles recaudados, a lo que queda el 24.6% para los 26 Estados y para el Distrito Federal y sólo el 18.3% para los más de 5.000 municipios. Sin embargo, según los datos de 2009 del Inep (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira), organismo vinculado al MEC (Ministerio de la Educación), para cada R\$1 público invertido en políticas educativas en aquel año, los Estados y el Distrito Federal gastaron R\$0,41, los municipios invirtieron R\$0,39 y la Unión aportó solamente R\$0,20. (CARA, 2012).

El aspecto dramático de las desigualdades federativas brasileñas, especialmente la vertical, es que, como resultado de la lógica de municipalización, las políticas sociales quedan esencialmente a cargo de los municipios, ya sea por responsabilidad constitucional o debido a la presión del municipio sobre el alcalde o alcaldesa, lo que es territorialmente facilitado. El lema del exgobernador paulista, André Montoro, puede haberse vuelto trillado, pero es verdadero: "Nadie vive en el Estado o en la Unión. Éstos son figuras jurídicas. Nosotros vivimos en los municipios".

Como los instrumentos para el federalismo cooperativo aún no fueron debidamente reglamentados y articulados – además del mismo hecho de que los municipios son desiguales entre sí y tienen menor capacidad de inversión sumada que el conjunto de los estados y la Unión – las políticas sociales que dependen de la acción de los gobiernos locales tienden a enfrentar una mayor inconsistencia presupuestaria, resultando en menor cobertura y peor calidad. En el caso de la educación, el perjuicio más explícito es el de la educación infantil, particularmente el derecho a la guardería. La razón, como afirma el mencionado § 2º del art. 211 de la CF, consiste en que es papel del municipio actuar "prioritariamente en la enseñanza fundamental y en la educación infantil". En otras palabras, es responsabilidad del ente federado más débil, en términos presupuestarios, el costear la etapa más onerosa de toda la educación básica, como se observará a continuación.

La educación infantil en Brasil

La CF de 1988 fue el primer instrumento legal a garantizar el derecho de los niños y de sus familias al servicio de guarderías y preescolares. Por su lado, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley nº 9.394, de 1996) definió la educación

infantil como la primera etapa de la educación básica, un derecho del niño y un deber del Estado. La matrícula en el preescolar es obligatoria, así como determina a Enmienda Constitucional (EC) n° 59, de 2009, debiendo ser implementada progresivamente hasta el 2016. Es decir, desde el 2009 hasta el 2016, tanto los administradores públicos como los responsables legales (familiares) deberán garantizar y hacer efectiva, respectivamente, la matrícula de los niños de cuatro y cinco años de edad en el preescolar (y, asimismo, los de seis años, caso los cumplan después del 31 de marzo). En el caso de la matrícula en la guardería, es un derecho del niño y una opción de la familia, y aunque no se haya hecho obligatoria, debe ser asegurada por el Poder Público, desde que sea requerida.

No obstante, aunque existan mecanismos legales fuertes, los números del acceso a la educación infantil muestran que ese derecho no está siendo garantizado. Sólo el 18.4% de los niños brasileños de cero a tres años de edad y el 81.3% de los niños de cuatro a seis años de edad están matriculados en la educación infantil². Más allá de ser este un promedio bajo y de estar por debajo de la meta impuesta por el PNE 2001-2010, datos de renta, etnia, raza, territorio y regiones de Brasil muestran cómo el índice global oculta las desigualdades.

Cerca del 20.2% de los niños de cero a tres años que residen en las zonas urbanas asisten a las guarderías, pero la tasa cae al 8.8% en las zonas rurales. Entre las familias más pobres, sólo el 11.8% de los niños asisten a las guarderías. Entre las familias más ricas, la tasa llega a 34.9%. Mientras que en la región Sur el 24.1% de los niños de cero a tres años de edad asisten a las guarderías, en la región Norte, ese índice cae al 8.2%. Además, aproximadamente el 19.9% de los niños blancos de esa edad tienen acceso a las guarderías; entre los niños negros, el acceso cae al 16.6%.

En la capa más rica de la población brasileña, el 93.6% de los niños de cuatro a seis años de edad están en el preescolar. Sin embargo, la tasa cae al 75.2% en la capa más pobre. Finalmente, cerca del 83.1% de los niños de cuatro a seis años de edad de las zonas urbanas tienen acceso a la educación; en la zona rural, la tasa cae al 73.1%.

Si hay desigualdades en el derecho al preescolar, en el caso de las guarderías la cuestión es siempre más grave. Considerando la obligatoriedad de universalización de la oferta de atención en preescolares, a partir del año 2016, y la demanda del 50% de atención en guarderías, hasta el último año de vigencia del nuevo PNE, se estima la necesidad de construcción de 39 000 unidades de educación infantil, cada una ofreciendo atención a 120 niños.

En ese contexto, por medio del Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (ProInfancia), el Ministerio de la Educación (MEC) prevé la construcción de cerca de 6000 unidades hasta el año 2014. Sin embargo, es necesaria una estrategia mucho más audaz, que involucre a todos los entes federados, para garantizar la atención a todos los niños de cuatro y cinco años de edad, así como a la demanda de las edades entre cero a tres años³. Según los datos del

mismo MEC, los cuales fueron transmitidos por la prensa, se firmaron más de 1500 convenios en el año 2011, pero las nuevas unidades aún no están listas. De éstas, menos de 500 guarderías estaban en funcionamiento en junio de 2012, cerca del 8% de la meta del programa.

Otro reto inminente es la adecuación de la infraestructura de las instituciones de educación infantil que ya se encuentran en funcionamiento. La investigación *Educación infantil en Brasil: evaluación cualitativa y cuantitativa* (CAMPOS, 2010) evaluó a 150 instituciones de educación infantil de seis capitales brasileñas y concluyó que casi mitad de las guarderías y el 30,4% de los grupos de preescolar de la muestra tienen nivel de servicio inadecuado. La infraestructura, las actividades y la interacción con los niños, los materiales y los juguetes disponibles fueron algunos de los aspectos que se consideraron. El estudio estuvo a cargo de la Fundación Carlos Chagas, en sociedad con el MEC y el Banco Interamericano de Desarrollo, y fue publicado en julio de 2010. En suma: si es necesaria la construcción de 39 000 guarderías para cumplir la meta del próximo PNE, también es urgente la necesidad de invertir en los establecimientos que ya se encuentran en funcionamiento.

Sub-financiamiento y costo de la educación infantil de calidad

La vigencia del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef), entre 1998 y 2006, que financió exclusivamente la enseñanza fundamental, y la propia inconsistencia de ingresos de los municipios fueron causantes de una fuerte concentración de ingresos en esa etapa de la educación básica, como se puede visualizar en el Gráfico 2.

Gráfico 2 – La inversión en la educación por nivel y etapa (2009).

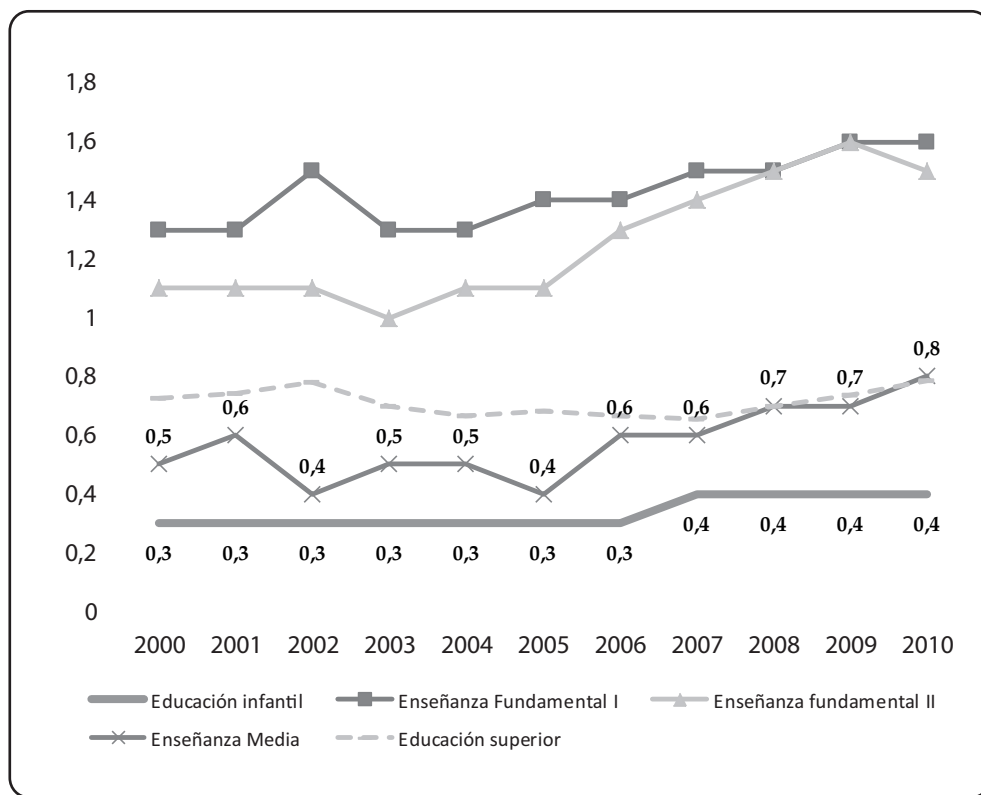


Fuente: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Aún después de la implantación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), el

cual se construyó con la fuerte participación de la sociedad civil, especialmente de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, determinante para la inclusión de las guarderías en el alcance de matrículas a ser financiadas por el fondo⁴ (MARTINS, 2011), la educación infantil no pudo, en comparación con las demás etapas de la educación básica, avanzar en términos de inversión, como se puede observar en el Gráfico 3, siendo, incluso, la etapa que menos avanzó entre todas.

Gráfico 3 – Evolución de la inversión en educación por porcentaje del PBI (2000-2010).



Fuente: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Paradójicamente, a pesar de ser subvencionada en comparación con las demás etapas, en gran parte debido a la baja capacidad presupuestaria de los municipios, la educación infantil es la etapa más costosa de la educación básica cuando se considera un estándar mínimo de calidad. El motivo es simple: los grupos de educación infantil, principalmente en las guarderías, exigen un número inferior de niños por salón. A la vez, es contraproducente ofertar guarderías en período parcial.

Para determinar una referencia de calidad en la inversión en educación, en el año 2007, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación concluyó uno de sus grandes aportes para repensar el financiamiento de la educación en Brasil. Aquel año, se publicó el libro *Costo Alumno-Calidad Inicial* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de un estudio inédito realizado desde el año 2002.

A partir de insumos, como el sueldo digno a los profesionales, número adecuado de alumnos/niños por salón, equipos y materiales didácticos, entre otros, el Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi) señala cuánto se debe invertir por alumno de cada etapa de la educación básica para que Brasil empiece a ofrecer una educación con un nivel mínimo de calidad para sus estudiantes.

Asimismo, el 5 de mayo de 2010, el Consejo Nacional de Educación (CNE) aprobó el Dictamen CNE/CEB n° 8, de 2010, el cual reglamenta los estándares mínimos de calidad de la educación básica nacional según el CAQi. El dictamen resulta del Término de Cooperación suscrito por la Cámara de Educación Básica del CNE y la Campaña en 5 de noviembre de 2008, el primero establecido entre el CNE y una organización de sociedad civil. Vale resaltar que el dictamen aún espera homologación del MEC.

El CAQi propone una inversión de la lógica que hoy rige la definición de los presupuestos públicos para la educación en el país, pues parte de lo que es necesario para garantizar la educación con un nivel inicial de calidad y no de lo que está disponible en términos de presupuesto. Además, el estudio del CAQi fue la base de la Nota Técnica "¿Por qué el 7% del PBI para la educación es poco? Cálculo de las inversiones adicionales necesarias para que el nuevo PNE garantice un estándar mínimo de calidad" (CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, 2011), principal documento producido por la sociedad civil en el cuestionamiento sobre el nivel de inversión del 7% del PBI, propuesto por el MEC, como meta de financiamiento del nuevo PNE. Dicha Nota Técnica fue analizada por el Ipea, en su Comunicado n° 124 (2011), en el libro *Brasil en desarrollo 2011: Estado, Planificación y Políticas Públicas* (2012a) y en el *Políticas Sociales: seguimiento y análisis* (2012b).

La Tabla 1 dispone una síntesis del CAQi para el año de 2009. Es fácil observar la diferencia entre el costo-alumno/año de la guardería y el costo-alumno/año de la enseñanza fundamental, por ejemplo.

Tabla 1 – Síntesis del CAQi de 2009, por etapa de la educación básica.

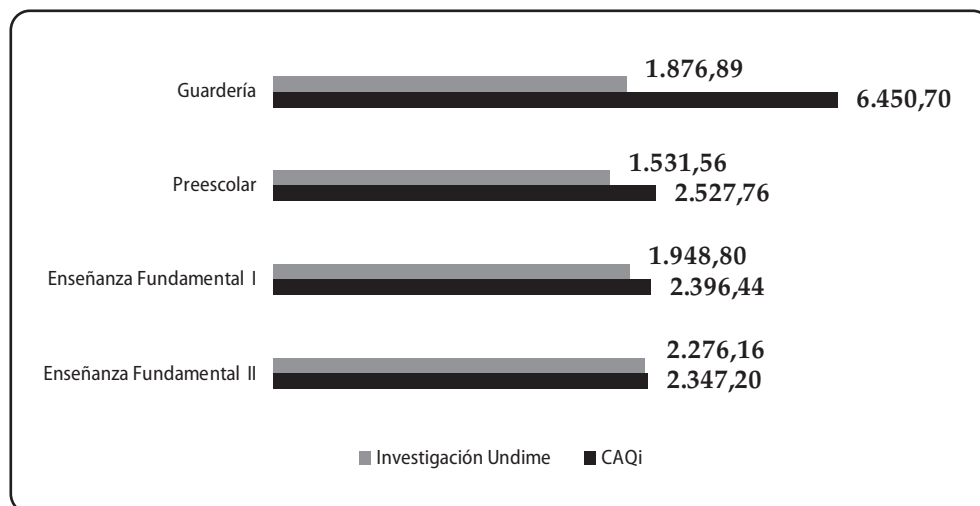
Tipo de unidad	Guardería	Preescolar	Enseñanza fundamental – años iniciales	Enseñanza fundamental – años finales	Enseñanza media
Cantidad promedio (alumnos)	130	264	480	600	900

Tipo de unidad	Guardería	Preescolar	Enseñanza fundamental – años iniciales	Enseñanza fundamental – años finales	Enseñanza media
Jornada diaria de los alumnos (horas)	10	5	5	5	5
Promedio de alumnos por sala	13	22	24	30	30
Personal + encargos (%)	81,60%	76,80%	76,10%	75,50%	76,50%
Costo total (R\$)	6.450,70	2.527,76	2.396,44	2.347,20	2.429,27

Fuente: Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (2011).

En 2012, la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) lanzó el estudio *Perfil de los Gastos Educativos en los Municipios Brasileños Año Base 2009*, con el cálculo del costo real de cada etapa de la educación básica que emprenden los municipios. En el Gráfico 4, la comparación entre el CAQi y el costo-alumno/año que se practica en la región Nordeste, según el estudio mencionado, muestra cuánto esa región está distante de alcanzar un estándar mínimo de calidad en la educación infantil en términos de inversión.

Gráfico 4 – Comparación del costo alumno/año de la región Nordeste y el CAQi (2009).



Fuente: Adaptado de Undime (2012) y Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (2011).

Los riesgos de la precarización

Ante la necesidad de expansión de la educación infantil, de la baja cooperación federativa, del pálido esfuerzo de la Unión en colaborar con los estados y – principalmente – con los municipios en lo que concierne a las políticas sociales y de los costos más onerosos de esa etapa de la educación básica, la opción que se viene recorriendo es, lamentablemente, a más tradicional: la expansión con precarización por medio de la política de convenio con organizaciones sociales de carácter comunitario, asistencial, filantrópico y/o confesional.

Además del permiso para ejecutar matrículas en guarderías con las que tiene convenio en el Fundeb, el día 20 de marzo de 2012, el Gobierno Federal editó la Medida Provisoria (MP) n° 562, la cual modifica el texto del § 3° del art. 8° de la Ley n° 11.494, de 2007. La MP prorroga la contabilización de las matrículas del convenio en preescolares para fines redistributivos del Fundeb, extendiendo la opción de la precarización. El objetivo es facilitar el cumplimiento establecido en la EC n° 59, de 2009, que se refiere a la obligatoriedad de la matrícula en el preescolar.

En 2007, la decisión del Legislativo, como consecuencia de las presiones de la sociedad civil, estableció un plazo de cuatro años para esa medida y determinó que el contingente de matrículas permaneciera congelado en los datos del Censo Escolar de 2006. Por lo tanto, según la MP n° 562, de 2012, las matrículas no solamente volverán a contabilizarse, como también serán descongeladas en el Fundeb.

En ese sentido, la evolución de las vacantes en la educación infantil, sistematizada por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (2012), muestra que el número de guarderías y preescolares en convenio ha aumentado. En el año 2009, el número de matrículas en tiempo integral de guarderías en convenio que recibieron recursos del Fundeb fue de 186 550 y, en sólo cuatro años, pasó a 303 135. Las matrículas de guarderías en convenio en tiempo parcial que recibieron trasposos del fondo pasaron de 27 765 (2009) a 39 773 (2012). Si comparamos la tasa de crecimiento en los últimos cuatro años entre la oferta pública y la oferta de los convenios, el resultado también es preocupante: las guarderías integrales públicas crecieron un 26%, mientras que las que poseen convenio crecieron un 62%; la oferta de las guarderías públicas en tiempo parcial creció un 35% y las que poseen convenio, un 43%.

Con la edición de esa MP, se extendió el modelo al preescolar. El 27.2% de las matrículas privadas en el segundo momento de la educación infantil, recibieron subsidio del Poder Público en 2011, incluyendo instituciones que no se encuadran siquiera como "sin fines de lucro". Al mantenerse la MP, las matrículas de los preescolares que poseen convenio y subsidio del Fundeb crecerían, por lo menos, un 28.5%.

Es importante resaltar que uno entre tantos otros aspectos de la precarización en la educación infantil es la desvalorización del profesional de dicha etapa. Según la *Sinopsis*

del Profesor 2009, del Inep, de los casi dos millones de docentes en la educación básica, 369 000 trabajan en la educación infantil y, de éstos, un 97% son mujeres. Además, menos de la mitad de los docentes posee nivel superior (48.1%), otra cantidad prácticamente igual posee solamente el nivel secundario (41.3%) y el 10.7% no posee ningún tipo de formación.

La LDB establece a los maestros de la educación infantil los mismos derechos que los demás docentes de la educación básica, como: valorización en los términos de los estatutos y de los planes de carrera del magisterio público; ingreso exclusivamente por medio de concurso de pruebas y títulos; formación continuada; base salarial profesional; progresión funcional; periodo reservado a estudios; planificación y evaluación incluidos en la carga horaria; y condiciones adecuadas de trabajo. Sin embargo, más de diez años después del plazo para la transición de la educación infantil de la asistencia social a la educación, persisten, sobre todo en las guarderías, cargos con nomenclaturas heredadas de la asistencia social (educadores infantiles, monitores, recreadores, agentes y auxiliares de guardería, sirvientes, etc.). El mecanismo es utilizado con dos objetivos: dispensar la formación adecuada prevista por ley y evadir el deber de pago de la base salarial nacional para el magisterio, así como de los demás derechos de los profesionales de educación.

Alternativas al problema

La superposición entre la inconsistencia presupuestaria del municipio ante los demás entes federados, la falta de reglamentación de los mecanismos de equilibrio del pacto federativo en lo que se refiere a la educación y la situación precaria en que se encuentra la educación infantil, especialmente ante sus costos, demuestran la necesidad de establecer mecanismos urgentes de coordinación federativa.

Considerando que la CF establece un camino correcto, pero difícil de recorrer, el cual parte de una reglamentación articulada de la cooperación federativa (art. 23, párrafo único), del sistema de colaboración (art. 211) y del establecimiento del SNE (art. 214), es necesario que los actores políticos de la educación nacional busquen opciones urgentes, también difíciles de ser implementadas, pero más razonables.

Aunque es considerado un programa insuficiente de coordinación federativa, en caso de que el Fundeb se perfeccione a la luz de las contribuciones de la Conae, Brasil daría un gran paso rumbo al fortalecimiento de la educación básica en general y, especialmente, de la educación infantil.

En ese sentido, una enmienda de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, aprobada en el documento final de la Conae, propone:

- b) Alterar la ley del Fundeb en el sentido de retirar el sistema de balizas que limitan los factores de ponderación del fondo a una escala de 0.7 a 1.3. Esta medida es

imprescindible en la sustitución de la actual perspectiva del gasto-alumno/a/año o costo-alumno/a/año existente en el fondo, por una política de costo-alumno/a-calidad. Conjuntamente, la complementación de la Unión al Fundeb debe avanzar inmediatamente a una transferencia equivalente al 1% del PBI/año. (BRASIL, 2010b, p. 114).

Al proponer la retirada del sistema de balizas, el objetivo es viabilizar la correcta inversión en guarderías – que según el estudio del CAQi, cuesta dos veces más que la inversión en la enseñanza fundamental –, dado que ellas imponen un techo de diferenciación de apenas 30% para el valor de la matrícula. Sin embargo, solamente la retirada del sistema de balizas no es capaz de solucionar el problema. Es necesaria la inclusión de un nuevo volumen de recursos en el conjunto del fondo. De esa manera, la enmienda propone que la contribución de la Unión avance de cerca de R\$10 mil millones a R\$40 mil millones. Con ello, y ya sin las balizas, los que más recibirán recursos serán los municipios.

En términos prácticos, además de obligar alguna justicia federativa, esa medida atendería a una parte importante de la demanda calculada por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación en su Nota Técnica (2011), que señala el costo del nuevo PNE – teniendo en cuenta solamente los costos de las etapas de la educación básica, solamente la educación infantil necesitaría más de R\$20 mil millones por año, como se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 2 – Costo adicional del nuevo PNE.

Categoría	Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (R\$)	MEC (R\$)	Diferencia (A-B)
	(A)	(B)	
Educación infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Enseñanza media	3.643.905.000,00	0	3.643.905.000,00
Educación especial	3.589.867.120,00	0	3.589.867.120,00
Educación en tiempo integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
Educación de jóvenes e adultos (EJA)	21.256.661.768,20	0	21.256.661.768,20
Educación profesional	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educación superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formación docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneración docente	33.265.961.706,57	27.025.805.706,30	6.240.156.000,27
TOTAL	169.830.601.033,89	61.058.521.006,95	108.772.080.026,94

Fuente: Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (2011).

De hecho, alterar el Fundeb no es el camino más correcto para solucionar los problemas de la educación infantil, ni tampoco para auxiliar a los municipios, pero puede ser un importante primer paso en la solución de las debilidades sobrepuestas verificadas en este artículo.

Recibido y aprobado en agosto de 2012

Notas

- 1 *El espíritu de las Leyes* (1748), de Montesquieu, y *El federalista* (1788), de Hamilton, Madison y Jay, fueron las dos obras que más contundentemente determinaron la estructura de las instituciones políticas modernas.
- 2 Datos de la Encuesta Nacional por Muestra Domiciliar (Pnad, por sus siglas en portugués) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2009. Los datos a continuación, sobre educación infantil, forman parte de la misma investigación.
- 3 Datos del informe de la Semana de Acción Mundial (SAM) 2012, de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación. El tema de la SAM fue: "Educación infantil de calidad: derecho del niño, deber del Estado, justicia social", con datos y subsidios relevantes disponibles en el *blog*: <http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>.
- 4 Por su incidencia en la creación y reglamentación del Fundeb, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación recibió el reconocimiento Premio Darcy Ribeiro 2007, concedido por la Cámara de los Diputados.

Referencias

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federado e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tesis (Doctorado em Educação) - Facultad de Educación, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acceso en: 14 maio 2012.

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

_____. Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Establece directrices y bases de a educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dic. de 1996.

_____. Ley n° 10.172, de 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y otorga otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de ene. de 2001.

_____. Ministerio de Educación. Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Consejo Deliberativo. Resolución CD/FNDE n° 6, de 24 de abril de 2007. Establece las orientaciones y directrices para la ejecución y asistencia financiera suplementar al Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil - PROINFÂNCIA. **FNDE**, 2007a. Disponible en: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes-2007/695-res00624042007/download>>. Acceso en: ago. 2012.

_____. Ley n° 11.494, de 20 de junho de 2007. Reglamenta el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación – FUNDEB, de que trata el art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias; altera la Ley n° 10.195, de 14 de febrero de 2001; revoca dispositivos de las Leyes n° 9.424, de 24 de diciembre de 1996; 10.880, de 9 de junio de 2004; y 10.845, de 5 de marzo de 2004; y otorga otras providencias. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 21 Jun. 2007b.

_____. Emenda Constitucional n° 59, del 11 de noviembre de 2009. Añade § 3° al art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir, anualmente, desde el ejercicio de 2009, el porcentaje de la Desvinculación de los Ingresos de la Unión incidente sobre los recursos destinados al mantenimiento y al desarrollo de la enseñanza, de que trata el art. 212 de la Constitución Federal; propicia una nueva redacción de los párrafos I e VII del art. 208, con la finalidad de prever la obligatoriedad de la enseñanza desde los cuatro hasta los diecisiete años de edad y ampliar la exhaustividad de los programas suplementares a todas las etapas de la educación básica; y propicia una nueva redacción al § 4° del art. 211 y al §3° del art. 212 y al caput del art. 214, con la inserción en este dispositivo del párrafo VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Nov. 2009.

_____. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Parecer CNE/CEB n° 8, de 5 de mayo de 2010. Establece normas para la aplicación del párrafo IX del artículo 4° de la Ley n° 9.394/96 (LDB), que trata de los estándares mínimos de calidad de la enseñanza para la Educación Básica pública. **Ministério da Educação**, 2010a. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acceso en: Ago. 2012.

_____. Ministerio de Educación. Conferencia Nacional de Educación. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final. Brasília, DF: MEC, 2010b.

_____. Medida Provisoria n° 562, de 20 de marzo de 2012. Dispone sobre el apoyo técnico o financiero de la Unión en el ámbito del Plan de Acciones Articuladas, altera la Ley n° 11.947, de 16 de junio de 2009, para incluir los polos presenciales del sistema Universidad Abierta de Brasil en la asistencia financiera del Programa Dinero Directo a la Escuela; altera la Ley n° 11.494, de 20 de junio de 2007, para contemplar con recursos del FUNDEB las instituciones comunitarias que actúan en la educación rural, altera la Ley n° 10.880, de 9 de junio de 2004, para disponer sobre la asistencia financiera de la Unión en el ámbito del Programa de Apoyo a los Sistemas de Enseñanza para la Atención a la Educación de Jóvenes y Adultos; y otorga otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2012.

CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. **Nota técnica** - por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

_____. **Dossiê Semana de Ação Mundial 2012**. “Educação infantil de qualidade: da criança, dever do Estado, justiça social”. São Paulo, 2012. Disponible en: <<http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>>. Acceso en: 1 Ago. 2012.

Campos, Maria Malta (Org.). **Educação infantil no Brasil**. Brasília, DF: FCC/BID/MEC, 2010.

CARA, Daniel. Mais dinheiro federal na educação básica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 Feb. 2012. Sesión: Tendencias y Debates. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/osp/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml>>. Acceso en: 1 Ago. 2012

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende Pinto. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político y educacional. En: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polémicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Constitución (1789). **Constitución de los Estados Unidos de América**. Washington, D.C.: Convención Constitucional, 1978.

FEDERACIÓN DE LAS INDUSTRIAS DE RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Río de Janeiro, 2012. Disponible en: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acceso en: 1 mayo 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; Jay, John. **O federalista**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1984.

INSTITUTO NACIONAL DO ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EDUCACIONALES ANÍSIO TEIXEIRA (INEP, por sus siglas en portugués). **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2006. Brasília, DF, 2007.

_____. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais/>>. Acceso en: ago. 2012a.

_____. Sinopsis del Profesor 2009. **Todos pela educação**, 2012b. Disponible en: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1381/sinopse-do-professor-2009-do-ministerio-da-educacao/>>. Acceso en: ago. 2012.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA APLICADA (IPEA, por sus siglas en portugués). N° 124 – Financiamento de la educación: necesidades y posibilidades. **Comunicados do Ipea**, Brasília, DF, 14 dic. 2011. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipeal24.pdf>. Acceso en: 1 mayo 2012.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2012a.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acceso en: 1 mayo 2012b.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "El federalista": medicinas republicanas para males republicanos. En: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaborado**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O espírito das leis**. Genebra: Barrillot, 1750.

UNIÓN NACIONAL DE LOS DIRIGENTES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN (UNDIME). **Informe de investigación** – perfil de los gastos educacionales en los municipios brasileños - año base: 2009. Brasília, DF, 2012.

Municipalities in the federative pact *Overlapping weaknesses*

ABSTRACT: This article aims to show how the fragility of the situation of the municipalities within the Brazilian Federation affects the provision of early childhood education. It presents a historical overview of federalism as a system of administrative organization, then discusses the characteristics of Brazilian federalism and goes on to analyze the situation of early childhood education throughout the country. Using a resolution of the National Conference on Education (Conae), it proposes an alternative federative balance with real capacity for invigorating the early stages of basic education.

Keywords: Brazil. Federalism. Early Childhood Education. Fundeb.

Municipalités dans le pacte fédératif *Fragilités superposées*

RÉSUMÉ: cet article cherche à montrer comment la situation fragile des municipalités dans le cadre de la Fédération brésilienne porte tort à l'offre d'éducation des enfants. Dans ce but, elle présente un panorama historique du fédéralisme comme un système d'organisation administrative, elle énumère les caractéristiques du fédéralisme brésilien, pour, ensuite, analyser la situation de l'éducation des enfants dans le pays et proposer, en faisant usage d'une délibération de la Conférence Nationale de l'Éducation (Conae), une alternative d'équilibre fédératif avec une réelle capacité de fortification de la première étape de l'éducation de base.

Mots-clés: Brésil. Fédéralisme. Éducation des enfants. Fundeb.