
Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais

Bruno Lazzarotti Costa

Desigualdad educativa y federalismo en Brasil

La desigualdad educativa en Brasil no puede entenderse bien sin entrar en la discusión sobre las instituciones que históricamente han regulado las relaciones intergubernamentales en la educación básica del país. Uno de los diversos aspectos institucionales que condicionan las políticas públicas, y que debe ser destacado, es el diseño de las relaciones intergubernamentales: en el caso brasileño, el diseño federal.

De forma general, el diseño federal, en la medida en que genera actores con autoridad compartida y sin dependencia jerárquica (la Unión, los estados y, en el caso de Brasil, los municipios) convierte la formulación e implementación de las políticas en un problema de acción colectiva. En el caso de las políticas sociales, sitúa en el centro de los conflictos, de las decisiones y políticas, junto con las cuestiones sobre qué hacer en el ámbito de las políticas públicas, las cuestiones relacionadas con quién hace qué —y con qué recursos. Sin embargo, clasificar a un Estado como federal o unitario resulta insuficiente a la hora de ceñir el perfil y los problemas específicos de las políticas sociales. El federalismo es suficientemente flexible como para combinar diferentes repartos de competencias y atribuciones, recursos y poder entre las entidades federadas, confiriendo a las políticas sociales diferentes grados y tipos de descentralización, autonomía y coordinación. Se trata, por consiguiente, de analizar los arreglos institucionales específicos que estructuran las relaciones intergubernamentales en cada política, sus orígenes, para explorar sus efectos sobre el perfil, la calidad y la equidad de una política (Pier-son, 1995; Arretche, 2004; Abrucio y Costa, 1998, entre otros).

En el caso de la educación básica en Brasil, la trayectoria de las relaciones intergubernamentales pone de manifiesto varios problemas de reparto de competencias, atribuciones y recursos entre las entidades federadas. Al contrario de lo que ocurre con otras políticas sociales, la educación básica se consolidó y extendió principalmente por medio de los niveles subnacionales de gobierno, con la participación complementaria de la Unión. La legislación definía la educación básica como una atribución de los estados y los municipios.

La constitución de las redes de enseñanza de los estados y municipios se caracterizó por el paralelismo y la independencia de la planificación y de las prioridades entre estas entidades. También careció de mecanismos o políticas sólidas y más permanentes de colaboración horizontal o vertical entre estados y municipios. Por otra parte, la actuación de los estados siempre estuvo más orientada a la gestión y expansión de su propia red de enseñanza, y muy poco hacia las funciones de coordinación, supervisión y asesoramiento a los municipios.

El mantenimiento y la extensión de la enseñanza fundamental quedaban garantizados principalmente mediante la obligatoriedad de este nivel de enseñanza (para los niños de 7 a 14 años) y mediante la vinculación legal de recursos para la educación en todos los niveles. Si bien estas reglas garantizaban un esfuerzo presupuestario mínimo por parte de las diferentes unidades federadas, por otra parte, no resolvían una serie de problemas y agravaban otros. Habida cuenta de que la vinculación de recursos no iba acompañada de una definición más clara de responsabilidades, la aplicación de estos recursos se decidía de forma autárquica por parte de la Unión y de cada estado o municipio. La Constitución de 1988, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 y el Plan Nacional de Educación hacen alusión, en diferentes apartados, a la necesidad de establecer regímenes de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios para la oferta de educación fundamental. Sin embargo, las referencias siempre fueron vagas y cada estado o municipio tenía prioridades diferentes en términos educativos (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995). Esto generó modelos muy variados de asignación de recursos y de ofertas educativas, además de trasladar a la oferta educativa las desigualdades entre estados, municipios y regiones que caracterizan el federalismo brasileño. Es decir que los municipios, estados y regiones económicamente más débiles eran también los que disponían de menos recursos para aplicar en educación, lo que ter-

minaba por contribuir a la reproducción del modelo de desigualdades regionales.¹

Además, las relaciones intergubernamentales presentaban problemas de coordinación, tanto horizontales como verticales. Existía un gran desequilibrio entre estados y municipio en términos de gasto y de cobertura educativa. En algunos estados o regiones, las redes de los estados eran responsables de la mayor parte de la cobertura de la enseñanza fundamental pública y, en otros, las redes municipales asumían más plazas. El público atendido por cada red también variaba mucho. Sin embargo, ni la diversidad en la participación relativa de cada red en la cobertura ni el énfasis en la atención mencionada más arriba respondían a ningún tipo de planificación conjunta o de definición de prioridades para cada nivel o red. La diferencia en la cobertura entre las redes de los estados y municipales tampoco reflejaba únicamente las desigualdades en la capacidad de atención de cada establecimiento, sino también diferencias en el esfuerzo educativo y en el compromiso con la cobertura. Esto generaba una gran desigualdad entre las redes en cuanto a gasto por alumno, calidad y cobertura, derivadas tanto de las diferentes capacidades fiscales, técnicas e institucionales como de las prioridades educativas de cada unidad. El énfasis en la atención ya era en gran parte resultado de la cronología de la expansión de cada red.

La Unión desempeñaba un papel complementario en este nivel de enseñanza. Su participación, sin embargo, estaba marcada por graves problemas. Una parte significativa de los recursos aplicados se transfería de forma discrecional a los estados y municipios, a partir de negociaciones fragmentadas y puntuales y de proyectos presentados por los solicitantes, lo que hacía que las decisiones se adoptaran bajo la influencia de criterios de decisión particularistas y tendía a privilegiar a los estados y municipios con mayor capacidad institucional, reforzando el carácter regresivo de estas transferencias. Además, los elevados índices inflacionistas y la irregularidad de las transferencias minaban la previsibilidad y la capacidad de planificación en el sector. Las transferencias no monetarias de la Unión, fundamentalmente los programas de merienda escolar y material pedagógico, adolecían de los problemas de centralización y las deseconomías de escala. Las compras se centralizaban a nivel federal, lo que generaba la monopolización y perjudicaba la transparencia de las licitaciones. Además, se presentaban problemas y atrasos de almacenamiento y distribución, lo que hacía que la disponibilidad, tanto

de la merienda como del material pedagógico, fuera irregular e intempestiva. (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995).

La principal innovación institucional reciente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales en educación en Brasil ha sido el Fondo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), un instrumento institucional para fomentar una serie de comportamientos por parte de las entidades federadas, en el ámbito de la educación. FUNDEF es un fondo contable que vincula los ingresos de estados y municipios, con el complemento de la Unión, y los distribuye en función de criterios relacionados con el número de alumnos atendidos en la enseñanza fundamental y el gasto efectuado por cada establecimiento para atenderlos. El Fondo pretende precisamente resolver uno de los problemas centrales de las políticas sociales en estados federales: hacer compatible la autonomía de las entidades federadas con la necesaria coordinación de las acciones para garantizar ciertos niveles mínimos de ciudadanía, lo que se hace todavía más complicado en federaciones con grandes desigualdades como la brasileña.

FUNDEF: orígenes, diseño y objetivos

El FUNDEF se constituyó por medio de la Enmienda Constitucional n.º 14, de septiembre de 1996, y está regulado por la Ley n.º 9.424, de 24 de diciembre de 1996. El FUNDEF es un fondo de naturaleza contable, que redistribuye los recursos a una cuenta vinculada de estados y municipios. El Fondo es, estrictamente, de ámbito estatal y está compuesto por la vinculación del 15 % de los ingresos de las transferencias a las que tienen derecho los estados y municipios.² La Unión desempeña una función complementaria en la constitución del FUNDEF. Los recursos distribuidos por FUNDEF se destinan exclusivamente al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza fundamental. Habida cuenta de que el Fondo corresponde al ámbito del estado, no es posible transferir recursos de un estado a otro, sino únicamente dentro de cada estado y entre los municipios que lo integran, en tres sentidos: se admiten transferencias de recursos del estado a los municipios, de los municipios al estado y de un municipio a otro.

Los importes destinados a cada estado y a los municipios que lo

componen se calculan teniendo en cuenta el importe total de los recursos que constituyen el Fondo en cada estado y el número total de alumnos matriculados en la Enseñanza Fundamental pública, en las redes del estado y municipales, tomando como base los datos del Censo escolar del año anterior. De esta forma, se calcula en el ámbito de cada estado el importe alumno/año, a partir de la relación entre los ingresos totales del FUNDEF en cada estado y el número total de alumnos matriculados en la Enseñanza Fundamental en las redes del estado y municipales. De este modo, se llega a un importe *per cápita*. Los municipios o estados cuyo gasto *per cápita* es inferior al importe de referencia «sacan» la diferencia del Fondo. Por eso, a nivel intraestatal, el FUNDEF tiende a reducir la desigualdad en el gasto por alumno entre la red del estado y las redes municipales de enseñanza fundamental.

Debido al diseño del mecanismo, la Unión desempeñaría una función complementaria en la composición del FUNDEF, contribuyendo principalmente a reducir la desigualdad entre estados, por lo que respecta al gasto por alumno en la enseñanza fundamental pública. Mientras que la contribución de estados y municipios se define por un porcentaje fijo de sus ingresos de transferencias, la participación de la Unión es variable, y se define en función de la diferencia entre los importes *per cápita* de cada estado y el importe de referencia definido para el país.

Los recursos recibidos del FUNDEF sólo pueden aplicarse al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza fundamental pública presencial, regular³ y especial. Además, al menos un 60 % del importe percibido del Fondo debe aplicarse a la remuneración y perfeccionamiento del personal docente.

FUNDEF debe entenderse como una solución de ingeniería institucional, en términos de mecanismos de asignación de recursos, cuyo objetivo es resolver problemas de distinta índole, por lo que respecta a las relaciones intergubernamentales en educación. Este texto analiza los efectos del Fondo sobre la oferta educativa, principalmente desde el punto de vista de la equidad y a partir del caso de Minas Gerais.

La desigualdad educativa es, sin embargo, un concepto multidimensional, que puede analizarse en términos de cobertura, acceso, insumos, procesos y resultados, entre otras posibles dimensiones (Mokate, 2001).⁴ El FUNDEF incide particularmente sobre la oferta, en términos de insumos, con efectos probables también sobre la cobertura y el acceso. La valoración de la igualdad en el acceso a la educación tiene en

cuenta, más que la oferta, sobre todo la capacidad desigual entre la población para hacer uso de los recursos y servicios educativos disponibles. La igualdad de insumos se refiere a la forma en que se distribuyen los recursos educativos a los diferentes grupos. Insumos tiene aquí un sentido amplio, incluyendo los recursos financieros, la cantidad y cualificación del cuerpo docente y los equipamientos, entre otros. En Brasil existe históricamente una tendencia regresiva —es decir, de desigualdad— en la distribución de insumos educativos. Los grupos sociales más vulnerables tienden a estudiar en las escuelas con un cuerpo técnico menos experimentado y cualificado y un mayor número de alumnos por profesor, entre otros problemas.⁵

Por lo que respecta específicamente al FUNDEF, de acuerdo con lo expuesto más arriba, el mecanismo hace frente directamente a la desigualdad de insumos. En el caso de la enseñanza fundamental pública, esta desigualdad se manifiesta de varias formas: existen desigualdades entre regiones (municipios dentro del mismo estado o entre estados), entre las redes de los estados y municipales en una misma región o municipio, entre las escuelas de zonas urbanas y rurales en una misma red, etc. La desigualdad de insumos, en este caso, se refiere al gasto por alumno, al número, al tipo y a la calidad de los establecimientos, al perfil y a la cualificación del cuerpo docente, entre otros aspectos (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995).

El FUNDEF, al modificar la distribución de recursos destinados a la educación, tiende también a modificar las relaciones intergubernamentales en un área, a partir de fuertes incentivos y desincentivos económicos. Por consiguiente, la tendencia sería hacia cambios importantes en el perfil de la oferta educativa y de asignación de recursos en la enseñanza fundamental. Ésta apuntaría a: a) una mejora del acceso a la enseñanza fundamental; b) una reducción de la participación de la Unión en la composición del Fondo; c) una reducción de las desigualdades entre municipios en cuanto a gasto por alumno, dentro del estado de Minas Gerais; d) cambios en el perfil de la red, con la reducción o el estancamiento de los niveles de enseñanza infantil y media, un aumento de la participación municipal en la oferta, una reducción de la red estatal y de la oferta en la zona rural, una mayor concentración de la red en la zona urbana y en establecimientos mayores; y e) la mejora en la cualificación docente.

El FUNDEF y la desigualdad de acceso

Desde el punto de vista del acceso al sistema escolar, el panorama de la enseñanza fundamental en Minas Gerais parece haber registrado una mejora significativa. Esta expansión se produjo de forma más intensa al inicio de la década de los noventa, es decir, antes de la implantación del FUNDEF. Sin embargo, en la medida en que el FUNDEF utiliza el número de niños atendidos por red como criterio central en la distribución de recursos, existe un fuerte incentivo para que los municipios y el estado intenten ampliar de forma más activa el acceso de sus poblaciones a la enseñanza fundamental.

En 1991, el porcentaje medio de niños de 7 a 14 años que no asistía a la escuela en los municipios de Minas Gerais era del 21,7 %, con una variación del 2,7 al 58,7 %. Ya en 1996, antes de la vigencia del FUNDEF, según el recuento realizado por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), la situación había cambiado significativamente. El porcentaje medio de niños que no asistía a la escuela se redujo a menos de la mitad —un 10 % aproximadamente—, con una variación de menos del 1 al 27,5 %. Como se puede observar, se produjo una expansión importante del acceso a la enseñanza fundamental en el estado.

Sin embargo, si se utiliza el Índice de Condiciones de Vida (ICV) como indicador para valorar la influencia del contexto socioeconómico sobre el acceso a la enseñanza fundamental, encontramos la siguiente situación en 1991: tomando las dos variables de forma continua, tenemos un coeficiente de correlación de 0,74 y un coeficiente de regresión R^2 igual a 0,54, lo que pone de manifiesto que el contexto socioeconómico por sí solo permite predecir con certeza aproximadamente un 54 % del total de la variación entre los municipios por lo que respecta al acceso a la enseñanza fundamental. La misma operación para el año 1996 demuestra que se mantienen altos niveles de desigualdad en el acceso a la escuela. El coeficiente de correlación que se obtiene es 0,53 y el coeficiente de regresión R^2 es 0,28. Esto puede indicar que la expansión de la cobertura modificó las condiciones de igualdad de forma positiva, haciendo que el acceso a la enseñanza fundamental dependiera un poco menos del contexto socioeconómico. Sin embargo, cabe destacar que la notable expansión de la cobertura del sistema escolar que, en el caso de Minas Gerais en 1996, llega a casi el 93 % de la población de 7 a 14 años de edad, sigue estando bajo una influencia muy significativa del contex-

to socioeconómico en su distribución, de manera que cuanto peor es el contexto socioeconómico, mayor es el número de niños que no accede a la escuela.

Ya en el año 2000 se observa cierta estabilidad en el acceso a la enseñanza fundamental. En el estado de Minas Gerais, aproximadamente un 96 % de los niños de 7 a 14 años de edad cursaba enseñanza fundamental. Los problemas de acceso siguen estando más concentrados en los municipios más vulnerables. La correlación entre el porcentaje de pobres en 2000 y el porcentaje de niños que no asistían a la escuela ese año presenta un coeficiente de correlación de 0,39 y un coeficiente de regresión de 0,15. Es decir, las limitaciones impuestas por el contexto socioeconómico a los resultados del sistema educativo, desde el punto de vista del acceso, parecen haberse reducido mucho en ese período.⁶ Considerando que los excluidos del acceso al sistema educativo eran precisamente los grupos en condiciones socioeconómicas más vulnerables, no resulta sorprendente que la expansión de las matrículas beneficiara de forma desproporcionada a estos grupos y se tradujera en una mejora de las condiciones de igualdad del sistema educativo desde esta perspectiva.

Otro aspecto problemático, también en relación con la distribución de la cobertura, con consecuencias importantes en las condiciones de acceso tiene que ver con la zona rural. La situación desfavorable en la que se encuentra la oferta educativa en las escuelas rurales en relación con la de las zonas urbanas es evidente. Sin embargo, la vigencia del FUNDEF no tiene resultados necesariamente positivos en esta dimensión de la igualdad. Considerando las características del mecanismo de financiación del Fondo, existe un incentivo para que los estados y municipios busquen economías de escala en la prestación de los servicios educativos, a través de la reducción de costes fijos. La tendencia, entonces, sería hacia la concentración de más turnos y alumnos en un menor número de establecimientos. En zonas urbanas, con una mayor concentración de la población, los efectos de esta estrategia tal vez no sean tan graves, desde el punto de vista del acceso.⁷ Sin embargo, en el caso de las poblaciones rurales, que se encuentran muy dispersas geográficamente, la concentración de las escuelas tiende a aumentar significativamente las distancias que deben recorrer los alumnos todos los días, lo que supone un aumento de los costes y de las dificultades de acceso a la educación, muy desfavorables para estas poblaciones.⁸

La oferta de enseñanza fundamental pública en Minas Gerais no

responde a la distribución de la clientela en la zona rural y, en este período, pasa a distanciarse todavía más de ésta. Según se muestra en el cuadro 1, a continuación, mientras que en 1996 aproximadamente un 24 % de los niños vivía en la zona rural, un 14,7 % de las matrículas en educación fundamental correspondía a establecimientos rurales, porcentaje que se reduce al 13,7 % en 1999 y al 12,7 % en 2002. Mientras que la población de 5 a 14 años de edad que residía en zona rural se reduce en un 14 %, en la zona rural las matrículas registran una regresión del 18 %. En 1997 había en Minas Gerais 15.637 establecimientos de enseñanza fundamental del estado o municipales, de los cuales 10.713 eran establecimientos rurales. Las escuelas rurales eran, en su gran mayoría, pequeñas y atendían a un número reducido de alumnos, lo que explica el elevado número de establecimientos. En 2002, el número de escuelas rurales se redujo en un 37 %, lo que equivale a 3.986 establecimientos menos. Por lo que respecta a la red urbana, ésta aumentó en poco más de 520 escuelas en el estado, registrándose una reducción de las escuelas rurales, que responden por la totalidad de de la reducción del número de establecimientos. Mientras que en 1997 el número medio de alumnos por establecimiento en la zona rural era de 48, en 2002 pasó a 62, un aumento del 28,5 %, lo que pone de manifiesto una estrategia de concentración de la atención en un número menor de establecimientos.

CUADRO 1
Matrículas en enseñanza fundamental pública, por localización

	Matrículas 1997	Matrículas 1999	Matrículas 2002
Total	3.468.839	3.568.359	3.297.970
Rural	509.243	487.988	417.763
Urbana	2.959.596	3.080.371	2.880.207
% Rural	14,68	13,68	12,67
% Urbana	85,32	86,32	87,33

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

A pesar de los impactos positivos —y negativos— sobre el acceso a la enseñanza fundamental, una dimensión en la que se pueden observar más directamente los efectos de la vigencia del Fondo es la dimensión de

los insumos: a) organización y distribución de la oferta de enseñanza fundamental (y también en otros niveles de enseñanza) entre redes, localización, etc.; b) la cualificación docente y su distribución y c) la redistribución de recursos en el período, en función de los mecanismos de asignación previstos en el FUNDEF.⁹ Las próximas secciones tratarán precisamente sobre estas dimensiones.

El FUNDEF, importe mínimo y efectos sobre la financiación de la enseñanza fundamental en Minas Gerais

La estructura de financiación y de definición del importe de referencia del FUNDEF tiende a favorecer que se infravalore dicho importe en relación con lo establecido en la ley. El FUNDEF está compuesto por una vinculación de los ingresos de estados y municipios, que complementa la Unión. La cuantía aportada por los estados y municipios al FUNDEF supone un porcentaje fijo de los ingresos. La cuantía que aporta la Unión es flexible, debiendo completar el importe necesario para que los recursos totales del Fondo contemplen la aplicación del importe de referencia por alumno.

El problema es que la Unión arbitra el importe de referencia. Ahora bien, cuanto mayor es el importe de referencia, más recursos tiene que aportar la Unión al FUNDEF, puesto que su papel es complementario. Los estados y municipios ya aportan una contribución fija al FUNDEF. De este modo se genera una situación en la que a los estados y municipios les interesa que se establezca un importe de referencia más elevado (puesto que no significa pérdidas adicionales y para varios estados y municipios puede representar un mayor aporte de recursos); desde el punto de vista de la Unión, lo que interesa es que el importe sea lo más bajo posible, lo que significa un menor aporte de recursos. Habida cuenta de que quien establece el importe de referencia es la Unión, se tenderá a infravalorar el mismo. De hecho, eso es lo que viene ocurriendo desde el inicio del FUNDEF, incumpliendo la decisión legal, según se aprecia en los cuadros 2 y 3. No sólo se ha reducido la participación de la Unión en el período analizado, sino que se observa una infravaloración sistemática del importe de referencia previsto en la ley en relación con el establecido por la Unión.

CUADRO 2
Composición de los ingresos del FUNDEF (1998-2002)

Año	Unión	Estados y municipios
1998	3,22 %	96,78 %
1999	4,43 %	95,57 %
2000	3,99 %	96,01 %
2001	2,77 %	97,23 %
2002	2,32 %	97,68 %

FUENTE: Secretaría del Tesoro Nacional/MF.

CUADRO 3
*Diferencia entre los importes previstos en la ley
 para el FUNDEF y el importe establecido por la Unión (1998-2001)*

Año	Importe Decreto de la Presidencia (R\$)	Importe Legal Art. 6.º Ley 9.424/96 (R\$)	Complemento aportado por la Unión (R\$)	Complemento previsto en la ley (R\$)
1998	315,00	419,00	424.949,00	2.000.000.000
1999	315,00	450,00	675.061,000	2.400.000.000
2000	333,00 349,65	499,97	688.980,000	2.500.000.000
2001	363,00 381,15	582,43 612,30	528.165,00	2.800.000.000

En el caso de Minas Gerais, todos los impactos del FUNDEF, en términos distributivos, se deben a una redistribución interna de recursos entre municipios y el estado de Minas Gerais. De este modo, la posición de Minas Gerais, en su conjunto, en relación con el Fondo es especialmente desfavorable, ya que se sitúa entre los estados para los que la diferencia entre el importe de referencia estipulado por el MEC y el determinado por ley equivale a la diferencia entre lo que recibe o no como complemento por parte de la Unión.

La reducida contribución de la Unión supone que los efectos redistributivos del FUNDEF sean limitados en relación con sus objetivos iniciales. Según Vasquez (2004), si bien el Fondo ha reducido, dentro de

cada estado, la desigualdad de gasto *per cápita* entre la red del estado y las redes municipales, el efecto redistributivo entre regiones y entre estados fue prácticamente nulo, al depender del complemento aportado por la Unión, insuficiente para modificar significativamente este panorama.

El efecto redistributivo del FUNDEF en la asignación de recursos a los municipios de Minas Gerais

Desde el punto de vista de los insumos financieros, y a en el ámbito *intraestatal* de Minas Gerais, los objetivos del Fondo se orientan a que éste contribuya a la reducción de la desigualdad en el gasto en la enseñanza fundamental entre los municipios de Minas Gerais. El trabajo de Costa, Duarte, Teixeira y Veiga (2004) apunta a que, desde el punto de vista redistributivo, el FUNDEF tiene efectos de diferente tipo. Por una parte, el FUNDEF contribuye a la reducción de la desigualdad en la red pública de enseñanza, por lo que respecta a los importes anuales disponibles por alumno, principalmente por medio de la elevación del nivel de gasto. En el año 1999, por ejemplo, sin el FUNDEF, y suponiendo una distribución del importe de recursos disponibles en cada municipio por el número de alumnos de la red municipal, en un 25 % de éstos, el importe disponible por alumno sería inferior a R\$ 322,65, mientras que en otro 25 % dispondría de importes por encima de R\$ 481,20. En 2000, un 25 % disponía de importes inferiores a R\$ 368,98 y otro 25 % de importes por encima de R\$ 559,70. El FUNDEF, sin embargo, garantiza, según se ha visto, unos recursos mínimos por alumno de R\$ 354,14 y R\$ 389,75 respectivamente, en todos los municipios de Minas Gerais. Por otra parte, en la medida en que el FUNDEF vincula ingresos de transferencias, su efecto inductor se diferenciará en los municipios, en función de la dependencia de éstos de recursos de transferencias. De hecho, el impacto del FUNDEF sobre las finanzas municipales (en el sentido de hacer que aumenten o que disminuyan) ha sido más fuerte en los municipios cuyas bases económica y tributaria son más frágiles.

Finalmente, cuando se evalúan los impactos distributivos del FUNDEF sobre las desigualdades socioeconómicas y regionales, los resultados son más positivos que negativos, como apuntan Costa, Duarte, Teixeira y Veiga (2004:17):

329 municipios recibieron en 1999 y 2000 recursos adicionales, estando preferentemente localizados en las regiones Norte (22 %) y de Jequitinhonha (15 %) y Central (15 %) [...]. Las regiones Norte y de Jequitinhonha destacan además por una mayor participación de municipios con recursos adicionales en el total de sus municipios, un 82 y un 73 % respectivamente. Eso significa que el FUNDEF benefició a las regiones más pobres del estado, de acuerdo con sus valores medios del IDH y del IDTE.¹⁰ La región Central, sin embargo, fue la que recibió el mayor porcentaje del saldo de los recursos y también donde fue mayor la diferencia entre recursos recibidos y recaudados [...]. De estos municipios, un 51 % son pequeños. Sin embargo, si se toma la participación de los municipios con recursos adicionales en cada franja de población, ésta es menor en el caso de los municipios pequeños. Mientras que en los municipios con una población entre 200.000 y 500.000 habitantes un 86 % recibía recursos adicionales, entre los municipios de hasta 10.000 habitantes ese porcentaje es del 32 %.

Por consiguiente, por lo que respecta a los efectos redistributivos del Fondo, en cuanto a las transferencias horizontales entre los municipios, los resultados son progresivos, beneficiando más tanto a los municipios en peores condiciones socioeconómicas como a los municipios con condiciones fiscales más frágiles. Desde este punto de vista, de hecho el Fondo promovió el carácter progresivo horizontal en la asignación de recursos educativos, mediante la elevación del nivel de base (importe mínimo) de gasto por alumno.

El FUNDEF, la reorganización de la oferta de enseñanza fundamental en Minas Gerais y los efectos sobre la igualdad

Entre los objetivos explícitos del FUNDEF se incluye la reorganización de la oferta de la enseñanza fundamental, orientada a un mayor equilibrio de las cargas entre las redes. La comparación entre la evolución de la educación infantil y de la enseñanza fundamental pone de manifiesto, por una parte, la eficacia de los mecanismos de inducción incorporados en el FUNDEF y, por otra parte, los aspectos problemáticos que resultan de su enfoque exclusivo en el nivel fundamental de enseñanza. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) otorga a los mu-

nicipios la responsabilidad de la educación infantil y de forma prioritaria de la enseñanza fundamental, los dos niveles incluidos en la educación básica, junto con la enseñanza media. Sin embargo, como la educación infantil no disponía de ningún mecanismo o determinación más clara de garantía o de inducción a la ampliación o municipalización de la oferta, su oferta está muy lejos de la universalización. Por consiguiente, después del inicio de la vigencia del FUNDEF, se observa una reducción inicial de la atención en ambas redes educativas, que se irá recuperando lentamente. Al final del período se observa un aumento relevante de la atención pública en términos porcentuales (aproximadamente un 14 %), pero a partir de una base reducida. Considerando la cobertura de la oferta pública en relación con la población de 0 a 6 años, la atención pasa de aproximadamente un 16 % a un 17 % de la población. De acuerdo con el último informe del IDH, en Minas Gerais, en 2000 un 54 % de los niños de 4 a 5 años de edad y un 28 % de los niños entre 5 y 6 años no asistía a la escuela, a pesar de que muchas redes y escuelas de enseñanza fundamental habían pasado a aceptar niños de 6 años de edad en este nivel educativo.¹¹

El caso de la enseñanza media es diferente, pero también pone de manifiesto la reorganización fomentada por el FUNDEF. La mejora del acceso a la enseñanza fundamental y de su flujo generó una presión para extender la enseñanza media —responsabilidad prioritaria del nivel del estado— que contribuyó a su expansión. Con la educación infantil no se produce el mismo fenómeno. El total de matrículas en la red del estado en este nivel se amplió, entre 1997 y 2002, en un 65 %. Por otra parte, la ya reducida atención municipal en este nivel disminuyó durante todo el período, suponiendo una regresión del 59 %. El total de la oferta pública (del estado y municipal) para la enseñanza media se amplió en este período en aproximadamente un 50 %. Cabe observar, sin embargo, que la oferta de matrículas de la enseñanza media viene reduciéndose desde 2001, si bien sigue existiendo un grave problema de cobertura en este nivel de enseñanza en el estado. Habida cuenta de la crisis fiscal que experimentan los estados —y la situación de Minas Gerais es una de las más graves—, los límites presupuestarios a la expansión de la enseñanza media son serios y la orientación del FUNDEF puede empeorarlos. El mantenimiento del gasto en educación en la red del estado depende en gran medida de la Cuota Estatal del Salario Educación (QESE). Al margen de los gastos de personal, prácticamente todo el resto de los gastos educati-

CUADRO 4

Evolución de las matrículas por nivel de enseñanza y por red (1997/2002)

Año	Red estatal	Red municipal
Enseñanza fundamental		
1997	2.556.432	912.407
1998	2.161.575	1.495.983
Variación %	-15,45	63,96
1999	2.062.693	1.505.666
Variación %	-4,57	0,65
2000	1.916.245	1.507.484
Variación %	-7,10	0,12
2001	1.822.179	1.492.677
Variación %	-4,91	-0,98
2002	1.810.226	1.487.744
Variación %	-0,66	-0,33
Variación % Total 1997/2002	-29,2	63,1
Enseñanza media		
1997	468.516	67.340
1998	553.172	50.373
Variación %	18,07	-25,20
1999	738.321	39.300
Variación %	33,47	-21,98
2000	843.018	30.452
Variación %	14,18	-22,51
2001	812.967	27.158
Variación %	-3,56	-10,82
2002	776.619	27.447
Variación %	-4,47	1,06
Variación % Total 1997/2002	65,76	-59,24
Educación infantil*		
1997	29.169	330.939
1998	11.777	320.880
Variación %	-59,62	-3,04
1999	11.698	339.675
Variación %	-0,67	5,86
2000	12.238	353.285
Variación %	4,62	4,01
2001	16.849	379.691
Variación %	37,68	7,47
2002	33.079	379.274
Variación %	96,33	-0,11
Variación % Total 1997/2002	13,40	14,61

FUENTE: CPRO/SEE-MG (elaboración propia).

* Incluye las matrículas de guarderías y preescolar.

vos se mantiene con la QESE.¹² Como la QESE sólo se puede aplicar a la enseñanza fundamental, la enseñanza media se mantiene, en gran medida, con «reasignaciones», «sobras» o economías de escala de la enseñanza fundamental. De este modo, la orientación del FUNDEF hacia la enseñanza fundamental crea un dilema a los estados: existe un estrecho límite a partir del cual el estado no puede seguir municipalizando la enseñanza fundamental para no perder fuentes de ingresos que mantienen —legítimamente o no— una parte importante de los gastos de enseñanza media. He aquí la paradoja: al menos en Minas Gerais, la orientación exclusiva en la enseñanza fundamental de los recursos del FUNDEF y la ausencia de mecanismos de financiación para los demás niveles (especialmente el nivel medio) se convierte en un obstáculo para la distribución más equilibrada de la oferta de este nivel. Esto ocurre porque si, desde el punto de vista de la financiación, los recursos de la enseñanza fundamental se refuerzan, desde el punto de vista de su ejecución y del suministro de insumos educativos, existe un área importante de solapamiento entre los dos niveles.

El cuadro 5, por otra parte, muestra la evolución de las matrículas en la enseñanza fundamental en el período 1997 a 2002, poniendo de manifiesto la brusca reorganización (o desorganización) por la que pasó la oferta en este nivel de enseñanza. Se observa una regresión importante de la red del estado, con una reducción de matrículas de casi un 30 % y un aumento del 63 % en las redes municipales. La oferta de matrículas en la zona rural también registró una fuerte reducción, de un 18 %, mientras que en la zona urbana la reducción fue sólo de un 3 %.

CUADRO 5

Matrículas en enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)

Muestra	Matrículas 1997	Matrículas 1999	Matrículas 2002	Crecimiento 97/99	Porcentaje 97/99	Crecimiento 97/02	Porcentaje 97/02
Global	3.468.839	3.568.359	3.297.970	99.520	2,87	-170.869	-5
Estado	2.556.432	2.062.693	1.810.226	-493.739	-19,31	-746.206	-29
Municipal	912.407	1.505.666	1.487.744	593.259	65,02	575.337	63
Rural	509.243	487.988	417.763	-21.255	-4,17	-91.480	-18
Urbana	2.959.596	3.080.371	2.880.207	120.775	4,08	-79.389	-3

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Además, los datos demuestran que: a) la expansión de las redes municipales se debió principalmente a la transferencia de establecimientos estatales y b) se concentró en un período muy corto, principalmente en el primer año, agotando enseguida su efecto inductor, desde el punto de vista de la municipalización, según se muestra en el cuadro 6. De hecho, la calidad de la educación ofertada es motivo de preocupación, ya que la transferencia de las escuelas se produjo de forma muy brusca y no se conoce ninguna acción más sistemática por parte del gobierno del estado para apoyar, asesorar o coordinar los procesos de municipalización (Viegas, 2003). Desde esta óptica, cabe esperar un resultado también regresivo desde el punto de vista de las condiciones de igualdad, ya que serán los municipios en condiciones más vulnerables los que tendrán mayores dificultades institucionales, técnicas y financieras para ofrecer niveles mínimos de calidad en la educación.

CUADRO 6
*Escuelas de enseñanza fundamental
municipalizadas en Minas Gerais (1997/1999)*

Año	Número de municipios	Número de escuelas	Número de turnos	Número de alumnos
1997	203	438	2.760	74.266
1998*	656	1.945	14.551	401.898
1998**	28	105	410	12.172
1999***	42	77	493	15.989

FUENTE: SEE/CPRO, recogido por Viegas (2003).

* Hasta 2003/2006 — Resoluciones publicadas.

** Hasta 2003/2006 — Absorción de matrícula sin resolución.

*** Actos publicados en diciembre de 1998, con efecto a partir de 1999.

Por lo tanto, en el período de 1996 a 2002, además de asumir un número muy elevado de alumnos y establecimientos de enseñanza de la red del estado, los municipios fueron los principales responsables de la expansión de la cobertura del sistema público de enseñanza fundamental en el estado. El nivel del estado, por su parte, amplió significativamente la oferta de plazas en enseñanza media, pero redujo su participación global en la oferta de plazas en la red pública. Si, por una parte, esto está en consonancia con el espíritu de la nueva LDB, que apunta a una munic-

palización de la enseñanza fundamental, por otra parte, como ya se ha afirmado más arriba, genera varios riesgos derivados, principalmente, del carácter repentino del proceso de municipalización. Habida cuenta de la desigualdad en términos de capacidad institucional de los municipios, es probable que una municipalización poco cuidadosa provoque discontinuidad o pérdida de calidad de la oferta educativa, en particular en los municipios más frágiles desde un punto de vista social y económico, donde existen segmentos más significativos de la población que se encuentran en situación vulnerable y donde se da una baja concentración de recursos humanos cualificados en la red y en los que el flujo de capital humano en la población al que pueden recurrir las escuelas es mucho más limitado.

Además, el FUNDEF no incide del mismo modo en todas las entidades, especialmente en los municipios. Como el Fondo vincula recursos procedentes de transferencias gubernamentales, tendrá un impacto mayor cuanto mayor sea la dependencia de un municipio determinado de transferencias intergubernamentales. Esto revela que los municipios económicamente más sólidos tienen medios para resistir o imponer condiciones más ventajosas a los eventuales procesos de municipalización, mientras que los municipios más frágiles sufrirán una presión mucho mayor para asumir más matrículas. En ausencia de foros institucionalizados para pactar y negociar, esto refuerza la asimetría en las negociaciones entre estados y municipios. Como resultado de ello, la tendencia es que, en muchos casos, determinados municipios —que suele ser los más frágiles— asumen matrículas por encima de su capacidad institucional y técnica, lo que generaría efectos negativos desde el punto de vista de la calidad y de la igualdad de la oferta de enseñanza fundamental.

También tiene consecuencias desde el punto de vista federal (Arrette, 2003). En Minas Gerais, incluso antes del FUNDEF, las iniciativas relacionadas con los procesos de municipalización se desarrollaron siempre de forma unilateral y autárquica por parte de las diferentes administraciones del estado y sin que se estableciera un marco más institucionalizado de prioridades, asistencia, condiciones y criterios, realizándose cada convenio de acuerdo con condiciones *ad hoc* por parte del estado y los municipios. La única alternativa que les quedaba a éstos era la no adhesión, cuyos costes, como se ha expuesto más arriba, eran elevados y desiguales (Viegas, 2003).¹³

Reorganización de la enseñanza, la búsqueda de economías de escala y la calidad de la oferta

Los criterios que determinan el acceso a los recursos del FUNDEF racionalizan una estrategia de adaptación por parte de los gestores educativos destinada a maximizar las economías de escala mediante la reducción de los costes fijos. Cabría esperar, en este caso, un aumento del número de alumnos por turno y por profesor, del número de turnos por establecimiento, una disminución del número de establecimientos, principalmente por la eliminación de establecimientos rurales y la concentración de estos alumnos en un menor número de escuelas, aumentando por consiguiente las distancias recorridas. El perjuicio de este tipo de estrategia es evidente, tanto por lo que respecta a la calidad general de la enseñanza como a las condiciones de igualdad, en particular para los niños de la zona rural.

Ya se ha demostrado, en la sección anterior, que esta hipótesis es coherente con la evolución reciente de la red de enseñanza, por lo que respecta a la zona rural, con consecuencias posiblemente regresivas desde el punto de vista del acceso. Esta tendencia también se manifiesta, sin embargo, de forma más general, principalmente en las redes municipales. Como muestra el cuadro 7, se registra un aumento importante en la media de alumnos por establecimiento, desproporcionadamente mayor en las redes municipales. En las escuelas de la zona urbana llega a producirse una reducción del número de alumnos por establecimiento.

CUADRO 7
Evolución de la media de alumnos por establecimiento de enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)

Muestra	Alu./est. 1997	Alu./est. 1999	Alu./est. 2002	Crecimiento 1997/2002	Porcentaje 1997/2002
Global	222	268	271	49	22
Estado	479	570	501	22	5
Municipal	89	155	174	85	96
Rural	48	61	62	15	31
Urbana	601	577	529	-72	-12

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Cabe observar, sin embargo, que este aumento se debió principalmente a la ampliación del número medio de turnos por establecimiento y no a un aumento de alumnos por turno, lo que probablemente tendrá efectos más negativos desde el punto de vista de la calidad de la oferta educativa. En cuanto al número de alumnos por turno en la enseñanza fundamental se observa, junto con una mejora del flujo¹⁴ (no necesariamente acompañada de calidad) y una reducción de la demanda,¹⁵ una reducción consistente en todas las redes, a pesar de las diferencias entre las mismas, con una reducción mucho menor en el caso de las redes municipales. Sin embargo, incluso en este caso las redes municipales siguen registrando una media ligeramente inferior a la red estatal.

CUADRO 8
*Evolución del número medio de alumnos por turno
en la enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)*

Muestra	Alu./turno 1997	Alu./turno 1999	Alu./turno 2002	Crecimiento 1997/2002	Porcentaje 1997/2002
Global	39	33	31	-8	-20
Estado	42	34	33	-9	-21
Municipal	33	32	29	-4	-11
Rural	43	37	32	-10	-24
Urbana	38	33	31	-7	-19

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Los datos apuntan a que la implantación del FUNDEF, con su fuerte estructura de incentivos, ha producido cambios importantes en la red pública de atención, llevando a la búsqueda de una reducción de costes fijos y a una mayor concentración de la oferta. Los impactos de estos cambios, desde el punto de vista de la calidad de la oferta, en cuanto a los insumos educativos, parecen haber sido mitigados por el aumento de la eficiencia interna (flujo) y por la reducción de la demanda para este nivel.

El FUNDEF y la cualificación docente

Otro foco de atención del FUNDEF es el cuerpo docente. Variable decisiva para los resultados del sistema escolar, tanto desde el punto de vista de la calidad como de la igualdad, en Minas Gerais el cuerpo docente se encuentra muy por debajo de las necesidades. Además, su composición tiende a distribuirse de forma regresiva, en el sentido de que los municipios en peores condiciones socioeconómicas tienden a concentrar la mayor proporción de profesores sin la formación requerida para el nivel y la menor proporción de profesores con formación superior, si se toman estas variables como indicadores de cualificación docente. Vinculando una parte significativa de los recursos del FUNDEF con el gasto en profesorado y la necesidad de implantar planes de costes y salarios, cabe esperar una mejora de la cualificación del cuerpo docente. Habida cuenta del carácter redistributivo del Fondo, cabe esperar también una reducción del carácter regresivo de la distribución de la cualificación docente.

CUADRO 9
Porcentaje de profesores con formación superior en las redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado
1998	63,03	61,9	23,58	41,07	42,51	52,26
1999	63,86	62,45	24,54	43,32	43,99	53,49
2000	65,41	63,97	24,9	43,88	44,75	54,48
2001	66,18	68,28	23,87	43,81	45,45	56,83
2002	69,17	71,18	28,14	47,63	49,08	60,06

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

En 1998, la media de profesores de enseñanza fundamental con formación superior en los municipios de Minas Gerais (sumando la red del estado y la red municipal) era del 52 %. En 2002 se observa un modesto aumento del 8 %, llegando al 60 % de media. Cabe observar, en los cuadros 9 y 10, que en todas las redes el aumento de la participación de profesores con formación superior en la enseñanza fundamental es mucho más bajo en este período. Además, la desigualdad entre las redes es sig-

CUADRO 10
*Porcentaje de profesores sin la formación requerida
 para el nivel, redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)*

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado
1998	19,60	13,71	10,57	8,64	14,89	11,36
1999	21,09	16,17	10,01	7,65	15,48	12,25
2000	19,45	15,18	9,65	7,45	14,36	11,53
2001	18,60	12,29	9,40	7,30	13,97	9,95
2002	15,60	10,00	8,51	7,00	12,17	8,58

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

nificativa, y la media de la proporción de profesores con formación superior en las redes municipales, durante todo el período, es inferior a la mitad de la media de la red del estado. Desde esta óptica, el FUNDEF, durante los cinco años considerados, resultó insuficiente como estrategia de fomento de la cualificación de los profesores y de reducción de las desigualdades en la oferta entre las redes de enseñanza.

La situación de la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel presenta una distribución distinta, desde el punto de vista de las redes de enseñanza. Durante todo el período, la participación de los profesores sin la formación requerida para el nivel en el cuerpo docente es mucho mayor en la red del estado que en las redes municipales. Por otra parte, y también en relación con este indicador, se observa una mejora bastante modesta en ambas redes en el período en cuestión. Tomando como referencia el total de profesores de las redes del estado y municipal se registra, en 1998, una participación de profesores sin la formación requerida para el nivel del 11,36 % que, en 2002, se reduce en algo menos de 3 puntos porcentuales hasta el 8,58 %.¹⁶ De este modo, por lo que respecta a la mejora más general de la cualificación docente, el FUNDEF y las disposiciones de la LDB han tenido efectos muy poco positivos. Y la posición de las redes de enseñanza tampoco se modifica significativamente en este período.

El carácter regresivo en la distribución de la cualificación docente fue más significativo en la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel y en la participación de profesores con for-

mación superior. Según la relación entre las condiciones socioeconómicas y la cualificación docente, recogida en los cuadros 11 y 12, se pone de manifiesto el carácter regresivo de la distribución de este insumo clave del proceso educativo que es la cualificación docente, manteniéndose alta durante todo el período en las redes del estado y municipales, y siendo ligeramente menor en las redes del estado, en el caso de los profesores con formación superior y menor en las redes municipales, en el caso de profesores sin la formación requerida para el nivel. En este período se registra una ligera reducción en la relación entre profesores con formación superior y el contexto socioeconómico y cierta estabilidad (en realidad un leve empeoramiento) por lo que respecta a los profesores sin la formación requerida para el nivel, lo que no permite hacer valoraciones muy positivas de los progresos en el período en relación con el carácter regresivo de la distribución de profesores más cualificados.

CUADRO 11

Relación entre el porcentaje de profesores con formación superior y el IDH redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Correlación (R)	Regresión (R ²)	Correlación (R)	Regresión (R ²)	Correlación (R)	Regresión (R ²)
1998	0,689	0,474	0,677	0,458	0,766	0,587
1999	0,716	0,512	0,693	0,480	0,778	0,606
2000	0,706	0,499	0,690	0,476	0,772	0,595
2001	0,687	0,471	0,681	0,464	0,741	0,549
2002	0,670	0,449	0,626	0,392	0,722	0,521

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Por consiguiente, lo que los datos revelan es una mejora muy limitada en el panorama general de la cualificación docente, lejos, a este ritmo, de eliminar la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel y todavía más de alcanzar el objetivo de contar con un cuerpo docente con formación universitaria en la enseñanza fundamental. También ponen de manifiesto la persistencia de los mismos patrones de desigualdad socioeconómica entre redes, localización y regiones.¹⁷ Desde este punto de vista, el FUNDEF no parece haber sido un mecanismo

CUADRO 12

Relación entre el porcentaje de profesores sin la formación requerida para el nivel y el IDH redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Correlación (R)	Regresión (R ²)	Correlación (R)	Regresión (R ²)	Correlación (R)	Regresión (R ²)
1998	-0,570	0,325	-0,422	0,178	-0,610	0,373
1999	-0,643	0,413	-0,390	0,152	-0,660	0,435
2000	-0,628	0,394	-0,376	0,142	-0,650	0,422
2001	-0,570	0,325	-0,361	0,130	-0,620	0,384
2002	-0,590	0,348	-0,341	0,116	-0,619	0,383

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

institucional suficientemente eficaz para inducir un cambio sustancial en la situación de la cualificación docente. En realidad, hay que señalar que incluso el aumento registrado en la proporción de profesores con formación superior fue inferior al aumento del porcentaje de la población de Minas Gerais que completó este nivel educativo.¹⁸

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la forma en que el FUNDEF podría fomentar la mejora de la cualificación docente (en términos de escolarización formal) es un mecanismo muy indirecto, que funcionaría más por la posibilidad que ofrece a los municipios de premiar (a través de planes de carrera) la inversión individual del profesor en su formación y de contratar (por la posibilidad de remunerar mejor) profesores con niveles de formación superiores. Habida cuenta de las limitaciones y dificultades expuestas más arriba, parece difícil que un mecanismo indirecto de este tipo sea suficiente para modificar significativamente, en un horizonte temporal adecuado, la cualificación docente media insatisfactoria y distribuida regresivamente que ya se ha puesto de manifiesto. De este modo, si de hecho se considera importante la formación inicial o formal del cuerpo docente, una estrategia más focalizada y directa tal vez proporcionaría un resultado mejor.

Conclusiones

El análisis ha puesto de manifiesto que el Fondo ha tenido efectos redistributivos, en el plano horizontal —de estado a estado—, muy limitados debido a la infravaloración del importe de referencia, lo que ha permitido o inducido una reducción de la contribución de la Unión al FUNDEF en el período, principal mecanismo igualador a escala interestatal. A escala intraestatal, el Fondo ha tenido un efecto progresivo, favoreciendo a los municipios y, dentro de éstos, beneficiando más a los más frágiles desde el punto de vista fiscal y socioeconómico. Además, los efectos sobre otros tipos de insumos son más variados. Desde el punto de vista de la reorganización de las redes, el Fondo parece haber inducido, sobre todo al principio, una municipalización importante, pero heterogénea, asimétrica y brusca. También parece haber inducido una estrategia general de búsqueda de economías de escala por parte de las diferentes redes, llevando a la reducción del número de establecimientos,¹⁹ a un aumento del número de turnos y alumnos por establecimiento, a pesar de que su mayor riesgo, un crecimiento significativo del número de alumnos por turno, no parece haberse materializado. Por lo que respecta a la cualificación docente, medida por la formación inicial de los profesores (profesores sin formación requerida para el nivel y profesores con formación superior), el Fondo parece haber sido insuficiente para modificar significativamente ni su calidad ni el carácter regresivo de su distribución.

Además, si se tiene en cuenta las instituciones, sus efectos no son homogéneos. Los efectos y el resultado de las instituciones dependen de su interacción con los diferentes contextos y situaciones (Putnam *et al.*, 1996). Si el funcionamiento de la democracia es el juego combinado de instituciones y condiciones (Przeworski, 1994), las mismas instituciones en condiciones muy diversas tienden a producir también resultados desiguales, según ha demostrado la exposición sobre el FUNDEF. Al funcionar a través de la vinculación de transferencias, redistribuyendo los ingresos a partir de una fórmula única, el Fondo no tiene los mismos efectos en todos los municipios. Por ejemplo, incidirá (positiva o negativamente) más sobre las unidades que dependen más de transferencias intergubernamentales para su presupuesto, es decir, aquellas cuyos ingresos propios son menores. Su impacto en la cualificación docente, además de eventuales aumentos inmediatos de remuneración, dependerá también de la disponibilidad de recursos humanos cualificados en determinado

municipio o región o de la existencia, costes y escala de infraestructuras y servicios de formación que puedan utilizarse para la capacitación académica o al servicio del cuerpo docente. Todas éstas son condiciones para una distribución heterogénea (y desigual) entre las regiones. De este modo, los mecanismos aplicados al FUNDEF suelen tener un efecto diferente en la educación, en función de diferentes situaciones.

Por lo tanto, no todos los problemas de coordinación intergubernamental pueden resolverse con un mecanismo estrictamente asignativo. El mecanismo del FUNDEF, caracterizado por el automatismo de la distribución, presenta ventajas significativas. La universalidad de las reglas y de la distribución, la transparencia, la regularidad y la previsibilidad en la asignación de los recursos constituyen cualidades importantes, y todavía más si se compara con el modelo anterior de asignación de recursos. Pero el mecanismo presenta, como contrapartida, poca flexibilidad ante diferentes situaciones, ha generado procesos fragmentados y asimétricos de negociación entre estados y municipios y no ha creado o promovido espacios o foros para el desarrollo de políticas de colaboración o de cooperación federal o intergubernamental, que constituyen también problemas de coordinación que permanecen abiertos.

Estas limitaciones no superan de ningún modo a los beneficios que el FUNDEF ha proporcionado, pero requieren medidas o políticas específicas para corregirlas. De lo contrario, se corre el riesgo de no aprovechar al máximo el potencial correctivo de una innovación institucional tan importante en la educación brasileña como es el FUNDEF.

Notas

1. Cabe señalar que las transferencias del Fondo de Participación de los Estados y del Fondo de Participación de los Municipios tiene un criterio de redistribución en su reparto. Sin embargo, este criterio no compensa las desigualdades existentes en los recursos disponibles para las diferentes unidades.

2. Los ingresos vinculados de cada entidad son los siguientes: en el caso de los estados, un 15 % del Fondo de Participación de los Estados, de los ingresos del ICMS (Impuesto sobre el tráfico de mercancías y servicios), del Impuesto sobre productos industrializados proporcional a la exportación y de los recursos de la Ley Kandir. En el caso de los municipios, un 15 % del Fondo de Participación de los Municipios, de la cuota municipal del ICMS, de la cuota municipal del Im-

puesto sobre productos industrializados proporcional a la exportación y de los recursos procedentes de la Ley Kandir. La Ley Kandir (Ley Complementaria n.º 87/96) prevé transferencias de la Unión para compensar las pérdidas de los estados y municipios por la exoneración de las exportaciones.

3. En realidad, en el caso de la educación de jóvenes y adultos en el nivel básico, los alumnos no se contabilizan para calcular los recursos que los estados y municipios recibirán del Fondo, pero pueden beneficiarse del importe recibido por la entidad.

4. Mokate (2001) diferencia además entre igualdad interna y externa. También puede abordarse desde el punto de vista de diferentes grupos sociales vulnerables: color o etnia, género, regiones, etc.

5. Acceso, cobertura e insumos son dimensiones relacionadas con la oferta educativa. Aunque se garantice el acceso de todos los niños a la escuela y una distribución de insumos (gastos *per cápita*, número de alumnos por profesor, número de alumnos por turno, distancia escuela/domicilio, etc.) equitativa, difícilmente los diferentes grupos sociales tendrán resultados parecidos, en términos de dimensiones importantes de los procesos, como el flujo (abandono y fracaso), y de aprendizaje. De hecho, para conseguir efectos y resultados influyen tanto el perfil, la magnitud y la distribución de la oferta como la demanda, es decir, un conjunto de características familiares de los niños que favorece o no su educación. Parece que existe consenso sobre el hecho de que las condiciones extraescolares tiene un peso mucho mayor sobre las oportunidades educativas, a pesar de la fuerte divergencia en cuanto a la naturaleza y la magnitud de dicha influencia. También se discute si esa influencia sería la misma para cualquier tipo de organización escolar, cualquier tipo de programa y de estrategia pedagógica. Sin embargo, existen indicios convincentes de que la mejora institucional de las escuelas, independientemente de otros factores, favorece, en proporción inversa, a los niños de familias más pobres (Valle y Hasenbalg, 2000; Willms y Somers, 2000).

6. Cabe señalar que existe una cierta colinearidad en estas estimaciones, ya que el índice de escolarización es uno de los indicadores que componen el IDH. Sin embargo, como esto se produce en los dos años, la comparación de las diferencias entre 1991 y 2000 no se ve perjudicada.

7. Desde el punto de vista de la calidad, es más discutible, ya que las escuelas situadas en zonas urbanas suelen ofrecer mejores condiciones que las de las zonas rurales.

8. La valoración de este punto debe tener en cuenta el tamaño y la distribución de la clientela, ya que en Brasil la tendencia demográfica muestra una disminución de la población infantil y una disminución de la población rural, lo que podría bastar para explicar la reducción en la oferta de enseñanza rural. Sin embargo, no parece ser así. En el período 1996/2000, se observa, de hecho, una reducción absoluta y relativa de la población infantil, según se puede apreciar en

los cuadros 4 y 5. Se registra en este período una disminución del 1,4 % de la población de 5 a 14 años en Minas Gerais; la población de este grupo en la zona rural se reduce en un 14 % y en la zona urbana aumenta un 2,7 %. En términos relativos, la zona rural, que representaba un 25 % de la población de 5 a 14 años, pasa a representar un 20,8 % de este grupo de edad.

9. Que son, en realidad, los efectos más directos e inmediatos del Fondo.

10. IDH (Índice de Desarrollo Humano); IDTE (Indicador de Resultado Tributario y Económico)

11. Cabe señalar el comportamiento de la red del estado en cuanto a la enseñanza fundamental. Tras una drástica reducción de la atención al inicio de la vigencia del FUNDEF, se produjo una ampliación significativa a partir de 2000, que carece de explicación. Una hipótesis bastante mencionada —y plausible— en la Secretaría de Estado de Educación es que la ampliación de la atención a la educación infantil sería una forma de manejar la capacidad ociosa de la red del estado, principalmente de profesores de nivel medio, que no pueden ser reciclados para el segundo ciclo del nivel básico.

12. De acuerdo con Costa, Fortes y Veiga (2000), en 1996, por ejemplo, un 94 % de los recursos aplicados por el Tesoro del estado a educación en Minas Gerais se destinó al pago de personal activo.

13. Esta observación subraya, además, el carácter eminentemente político y conflictivo de las relaciones intergubernamentales, en que la negociación federal se produce en condiciones de desigualdad de intereses y de recursos (Arretche, 2003).

14. Entre 1991 y 2000, el porcentaje de niños de 10 a 14 años con al menos un año de retraso escolar se redujo, pasando el 56,6 al 25,2 %, de acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano (PNUD, 2003).

15. Como ya se ha expresado más arriba, la población de 5 a 14 años en Minas Gerais disminuyó en un 1,46 % entre 1996 y 2000.

16. Considerando la participación proporcionalmente mayor de profesores sin la formación requerida para el nivel en la oferta de la enseñanza en la zona rural, cabía esperar, a partir de la significativa reducción de los establecimientos rurales y de la relativa ampliación de los urbanos, una reducción más significativa del porcentaje de profesores sin la formación requerida para el nivel en el cuerpo docente.

17. Una valoración de la relación entre el saldo de los municipios con el FUNDEF (el importe recibido del Fondo menos el importe aportado al mismo), que no se incluye por no disponer de espacio, tampoco demuestra ninguna correlación relevante entre la distribución de los recursos y la evolución de la cualificación docente.

18. Existen varias hipótesis que explican este modesto resultado. En primer lugar, aunque con problemas, los vínculos entre profesores y servicio públi-

co presentan cierta estabilidad. Por lo tanto, aunque la formación de un profesor no sea adecuada, es evidente que existen otros factores que determinan su sustitución o no por otro con una formación superior, como la experiencia, el tiempo de servicio, la motivación, la disposición, la falta de disposición a la hora de asumir los costes y riesgos de la sustitución, entre otros factores. Además, aunque los actuales profesores decidieran mejorar su cualificación (que sería probablemente, *ceteris paribus*, la mejor alternativa), esto evidentemente llevará tiempo hasta que se complete la formación y se refleje en los índices. Por otra parte, la distribución de profesores potenciales reclutados con la formación adecuada es desigual entre los municipios y las regiones, ocurriendo lo mismo con la oferta de enseñanza superior, lo que dificultará, en muchos casos, la mejora de la cualificación y del cuerpo de profesores

19. Fundamentalmente establecimientos rurales.

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz y Valeriano Mendes Ferreira Costa (1998), *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo.
- Arretche, Marta (2003), «Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia», *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2), pp. 331-345.
- (2004), «Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia», *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 17-26.
- Coleman, J. (1996), *Equality of educational opportunity*, US Office of Education, Washington.
- Costa, Bruno L. Diniz, Fátima Beatriz Teixeira y Laura Veiga (2000), *Avaliação do programa de descentralização de recursos financeiros da SEE-MG (1991-1997)*, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Relatório de pesquisa, Belo Horizonte.
- Costa, Bruno L. Diniz, Vanda Catarina Duarte, Fátima Beatriz Teixeira y Laura Veiga (2004), *O FUNDEF e a municipalização em Minas Gerais: relações intergovernamentais, equidade e controle público*, Informe final de la investigación, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Mokate, Karen (2001), *Eficácia, eficiência, equidade, sustentabilidade. Que queremos decir?*, Series Documentos de Trabajo I-24, Indes/BID Washington, D.C.
- Pierson (1995), «Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy», *Governance*, vol. 8, n.º 4, octubre.

- Plank, David N. (2001), *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*, Artmed, São Paulo.
- PNUD (2003), *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, PNUD-IPEA-Fundação João Pinheiro, Brasília.
- Przeworski, Adam (1994), *Democracia e Mercado*, Dumará, São Paulo.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1996), *Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna*, Ed. FGV, Rio de Janeiro.
- Rezende, Fernando y Fabrício Augusto Oliveira, eds. (2003), *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.
- Souza, Alberto de Mello (1993), «Crise de estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas», *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 10, pp. 1-31, dez. 93, Brasília.
- (1995), «Gestão da escola e qualidade da educação», en João Paulo dos Reis Velloso, Roberto Cavalcanti de Albuquerque y Joachim Knoop, coords., *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, INAE/ILDES, Rio de Janeiro, pp. 149-185.
- Valle, Silva Nelson do y Carlos Hasenbalg (2000), *Tendências da desigualdade educacional no Brasil*, Dados, 2000, vol. 43, n.º 3, pp. 423-445.
- Vasquez, Daniel Arias (2004), *Educação e Desigualdades Regionais: a política nacional de equidade do FUNDEF*, trabajo presentado en el XXVIII Encuentro Anual de la ANPOCS, Caxambu.
- Viegas, Karini (2003), *Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental em Minas Gerais*, disertación presentada en el Programa de Maestría en Administración Pública de la Escola de Governo de la Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Willms, J. Douglas y Marie André Somers (2000), *Schooling Outcomes in Latin America*, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick.