

RELAÇÕES FEDERATIVAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

RELACIONES FEDERATIVAS EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL Y EN ARGENTINA

FEDERATIVE RELATIONS ON THE FINANCING OF EDUCATION IN BRAZIL AND ARGENTINA

Diego Dartagnan da Silva TORMES¹
Nalú FARENZENA²

RESUMO: O artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa de cunho comparativo que objetiva discutir o federalismo como forma de organização do Estado e suas repercussões para a organização e o financiamento da educação básica na Argentina e no Brasil. Foi utilizada a metodologia de análise documental com especial atenção aos documentos legais que organizam e regulam as relações federativas na educação e no financiamento da educação nos dois países. Como principais achados tem-se o fato de que a oferta e o financiamento da educação básica estão descentralizados, sob responsabilidade acentuada dos entes subnacionais, ainda que existam mecanismos de atuação do ente nacional no financiamento da educação, seja repartindo recursos ou atuando de forma complementar.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Financiamento da educação. Relações federativas na educação.

RESUMEN: *El artículo presenta resultados parciales de una investigación comparativa que tiene como objetivo discutir sobre el federalismo como forma de organización del Estado y sus consecuencias para la organización del financiamiento de la educación básica en la Argentina y Brasil. Se utilizó la metodología de análisis documental en especial a los documentos legales que organizan y regulan las relaciones federativas en la educación y en el financiamiento de la educación en los dos países. Como principales resultados se percibió que la oferta y el financiamiento de la educación básica están descentralizados y a cargo de los entes subnacionales, aunque existan mecanismos de actuación del ente nacional en el financiamiento de la educación, sea repartiendo ingresos de impuestos o complementando el financiamiento cuando necesario.*

PALABRAS CLAVE: *Federalismo. Financiación de la educación. Relaciones federativas en la educación.*

ABSTRACT: *The article presents partial results of a comparative research that aims to discuss federalism as a form of organization of the State and its repercussions for the*

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Discente del Programa de Posgrado en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1900-7731>. Correo: diegotormes2@gmail.com

²Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Profesora titular. Integrante del Núcleo de Estudios de Política y Gestión de la Educación de UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2582-5925>. Correo: nalu.farenzena@gmail.com

organization and financing of basic education in Argentina and Brazil. Documentary analysis methodology was used and special attention was given to the legal documents that organize and regulate the federative relations in education and in the financing of education in both countries. As the main findings are the fact that the supply and financing of basic education are decentralized, under the marked responsibility of the subnational ones, although there are mechanisms of action of the national one in the financing of education, either by repairing resources or acting in a complementary way.

KEYWORDS: *Federalism. Financing of education. Federal relations in education.*

Introducción

Este texto contiene resultados parciales de una investigación sobre las relaciones entre la organización federativa del Estado y el financiamiento de la educación en Brasil y Argentina, desarrollada en el ámbito de estudios de Doctorado en Educación³. La investigación es desarrollada por medio de la revisión de bibliografía y análisis documental, en especial de documentos legales. El recorte aquí realizado contempla la comprensión del federalismo como forma de organización del Estado, sus principios modelos, y sus influencias para la organización y el financiamiento de la educación básica en Argentina y Brasil.

El texto está dividido en cinco capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo se trabaja conceptos y modelos de federalismo, así como las opciones federativas de Brasil y de Argentina. A continuación son analizados los principales aspectos legales referentes a la organización de la educación en los dos países seleccionados, específicamente, la repartición de competencias en la oferta, articulaciones federativas y mecanismos de financiamiento. En el cuarto capítulo son delineadas algunas aproximaciones y distanciamientos entre los dos sistemas federativos, específicamente en los aspectos relativos al financiamiento de la educación.

Federalismo y relaciones federativas

Brasil y Argentina son los países objeto de este estudio pues además de hacer parte del mismo continente y bloque económico, que es, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), poseen semejante organización política y administrativa del Estado, definida en sus constituciones: organización federativa. El concepto de federalismo ha sido abordado por

³ El autor del trabajo es doctorando del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur. La coautora orienta los estudios del autor y desarrolló, entre 2014 y 2018, estudio comparado sobre políticas de financiamiento de la educación en Argentina, Brasil y Uruguay (FARENZENA *et al.*, 2018).

diversos investigadores como un modo de organización del Estado y distribución del poder dentro de él. Tratándose de división de poder y responsabilidades entre un ente central y demás periféricos, se constituye como elemento de coordinación política en un determinado territorio, a partir del cual, según Ventura (2002), el principio federal presupone que unidades territoriales autónomas (provincias, estados, *länder*, municipios, regiones administrativas, distritos, *oblasts*) entren en una unión constante con objetivos comunes, unión que tiene relación con el origen etimológica del término *foedus*, que significa pacto, alianza o tratado. Según la organización no gubernamental *Forum of Federations*⁴, hay actualmente, aproximadamente 25 países que se organizan de forma federativa, desde países pequeños como Bélgica hasta gigantes como Rusia. En el caso del continente americano los países que adoptan una organización federativa son: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, México y Venezuela.

Abruccio (2010) define federalismo como forma de organización territorial del Estado en el cual los gobiernos subnacionales tienen autonomía y comparten legitimidad del poder y del proceso decisorio. Los diferentes entes federados, en un territorio, poseen el poder dividido entre ellos de forma que todos puedan participar, dentro de reglas pre-establecidas, de las decisiones políticas y administrativas, convirtiéndose en mecanismo político de unidad con respeto a las diversidades económicas, culturales, geográficas o históricas. Para que haya una federación, a pesar de la autonomía y libertad de los entes subnacionales, todos ellos deben estar regidos jurídicamente bajo el mismo ordenamiento constitucional. Aquí es necesario un cuidado para que no se confunda la autonomía de los entes subnacionales con soberanía. La primera tiene relación con el poder y responsabilidad atribuidos a cada uno de los entes federados y a la segunda es conferida a la nación, que debe ejercerla dentro de los límites constitucionales. En este sentido, el federalismo se vuelve la unión política de colectividades y diversidades regionales que, a través de su autonomía, participan de las decisiones y comparten el poder hasta el límite de la soberanía establecido en la constitución.

Considerando la variedad de países que adoptan el modelo federativo de organización del Estado, algunos autores, como Ventura (2002), Martins (2011), Abruccio (2010), Oliveira (2007) y Bobbio (2010) mencionan diferentes tipos de federalismo encontrados por el mundo, muy relacionados a las cuestiones históricas, culturales, políticas y geopolíticas de cada país. Hay cierto consenso en categorizar los tipos de federalismo, conforme presentado en el Cuadro 1.

⁴ Organización no gubernamental que abarca diversos países que adoptan la forma federada de Estado y actúa en el desarrollo y divulgación de estudios sobre la práctica de la gobernanza federal y descentralizada.

Cuadro 1 - Modelos de federalismo

Modelo	Características
Centrípeto	Ocurre cuando los poderes se concentran más en el ente nacional y menos en los entes subnacionales.
Centrífugo	Ocurre cuando se distribuye poder a los entes subnacionales, consagrando mecanismos de descentralización.
Equilíbrio	Ocurre cuando los mecanismos jurídicos y constitucionales buscan equilibrar las relaciones entre el ente nacional y los demás entes federados.

Fuente: Elaborado por los autores con base en Martins (2011), Abrucio (2010), Oliveira (2007) y Bobbio (2010).

Además de estas características citadas anteriormente, según Ventura (2000), al analizar aspectos teóricos del federalismo con relación a su construcción histórica en diversos países, es posible también hablar en federalismo dual (con disputa de fuerza y equilibrio entre el poder central y periférico) y federalismo cooperativo (la disputa es sustituida por mecanismos jurídicos institucionales de cooperación entre el poder central y periférico). La misma autora recuerda que la definición primera y más clásica de federalismo se relaciona vertical y horizontal. En el caso de que el Estado tenga una construcción federativa vertical, todos los entes tienen responsabilidades propias e independientes, desde legislar hasta ejecutar políticas públicas. En el caso de la organización federativa horizontal, al contrario, hay responsabilidades que son exclusivas de los entes federados subnacionales y otras que son del nivel superior, el cual, en Brasil, es *a União* y, en Argentina, La Nación.

Con respecto a la organización federativa en la contemporaneidad, la autora menciona que, tras la segunda guerra mundial, hubo una ampliación de las regulaciones de los estados en los aspectos económicos y sociales, y que, desde una perspectiva institucional, potencializó el papel del poder ejecutivo, ampliando la necesidad de estructuras y mecanismos federativos (Ventura 2000). En este sentido explica que:

Nello Stato contemporaneo il federalismo si è trasformato da duale in cooperativo; la maggiore ingerenza statale ha portato ad una collaborazione sempre più stretta tra i diversi livelli di governo, a prescindere dalle attribuzioni formali delle competenze (VENTURA, 2000, p. 28-29).⁵

⁵ En el Estado contemporáneo el federalismo se convirtió de dual para cooperativo, consecuencia de la mayor injerencia que necesitó una colaboración siempre más próxima entre los diversos niveles de gobierno, independiente de las atribuciones formales y de las competencias (VENTURA, 2000, p. 28-29).

Esta situación de haber una necesidad contemporánea de un federalismo más cooperativo, que sostiene en relaciones federativas de cuño más solidario entre los entes federados, se aplica, por lo menos desde una perspectiva legal, a la organización federativa de Brasil y Argentina. Eso pues las constituciones de los dos países los definirán como repúblicas que adoptan la organización federada y, en función de diversos mecanismos explicitados en los textos respectivos textos constitucionales e infraconstitucionales, se explicita la opción legal por un federalismo del tipo cooperativo entre el gobierno central y los demás entes de la federación, como también, en el caso brasileño, entre estados y municipios.

La construcción de la opción federativa en los dos países sucedió de maneras muy distintas y surge en el siglo XIX. En el caso de Brasil, tras la independencia de Portugal, en 1822, la opción de mantener el régimen monárquico y la dinastía portuguesa comandando el país llevó las autoridades, primero el Imperador Don Pedro I y después el Imperador Don Pedro II, a mantener el territorio unido a partir de la distribución de títulos de nobleza para simpatizantes, miembros del ejército y de la marina o aun ricos productores rurales del interior del país. La distribución de estas honrarías tenía un precio: mantener los longincuos territorios unidos en el reino de Brasil. Aunque constituido como Estado unitario durante los más de sesenta años de monarquía, hubo movimientos en el sentido de descentralización y fortalecimiento de las competencias legales y administrativas de las provincias; la estructura y la lógica federativas se instalan, sin embargo, solo después del golpe de Estado que instituye la República, y se mantiene hasta hoy. En el caso Argentino, tras la independencia de España en 1816, diversos conflictos entre unitaristas y federales se han estallado. Los primeros querían una organización centralizada con el poder residiendo en la ciudad de Buenos Aires, los segundos defendían una organización más federada con el poder dividido entre las provincias del interior y la provincia de Buenos Aires. Entre una elección y otra, muchas batallas armadas acabaron por definir la opción republicana y federativa del país.

El federalismo brasileño se organiza, a partir de la Constitución Federal de 1988⁶, con cuatro entes federados (Unión, Distrito Federal, Estados y Municipios); ya el federalismo argentino se organiza con tres entes federados (la nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y, aunque haya municipios, ellos tienen su autonomía, explicitada en las constituciones de las provincias, en general muy limitadas.

Federalismo y educación

⁶ Constituciones anteriores (1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) no ponían los municipios como entes federados autónomos, hecho que surgió en la década de ochenta, como forma de presión por mayor participación política democrática en el período post-dictatorial.

El sistema educacional de los dos países también está organizado bajo la lógica del federalismo a partir de la repartición de competencias entre los entes federados, en lo que respecta a diversas dimensiones de la actuación estatal, como la provisión de servicios (oferta), el financiamiento, la normalización y el planeamiento. Los principales aspectos de la organización de la educación están establecidos en las respectivas constituciones y en leyes que regulan aspectos específicos del sector, como el financiamiento, por ejemplo. En el caso brasileño, la Constitución Federal de 1988 (CF/88) prevé la repartición de competencias en la oferta de su artículo 211, así como la responsabilidad de financiamiento para cada ente federado en el artículo 212. La Ley n.º. 9.394 de 1996, que establece las Directrices y Bases de la Educación (LDB/96), en sus artículos 8º, 9º, 10º y 11º y 12º, reafirma la repartición de competencias y de responsabilidades en la oferta de la educación y en la garantía del derecho a la educación entre los entes federados. En términos de competencias en la oferta de la educación infantil (seis años de duración, para niños de 0 a 5 años de edad), a los estados y municipios, en régimen de colaboración, la oferta de la enseñanza primaria (nueve años de duración), a los estados, en carácter casi exclusivo, la oferta de la enseñanza media (tres años de duración) y a la Unión compete mantener y administrar la red pública federal⁷ y prestar asistencia técnica y financiera a los estados y municipios, actuando supletoriamente. La frecuencia a la educación básica en Brasil es obligatoria para la población con edad entre cuatro y diecisiete años, o sea, de la educación infantil/jardín de infancia hasta la enseñanza media, totalizando catorce años de escolaridad.

En el caso argentino, la federación cuenta con tres entes federados: Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias, puesto que la oferta y gestión de la educación es toda descentralizada para las provincias y CABA. El sistema educacional comprende catorce años de escolarización obligatoria y está organizado en cuatro niveles: la educación inicial (para niños de 45 días a cinco años de edad); la educación primaria, a partir de seis años de edad, con seis o siete años de duración, conforme opción de cada provincia; la educación secundaria, para adolescentes y jóvenes que concluyeron la educación primaria, con cinco o seis años de duración, conforme opción de cada provincia. La ley n.º. 26.206, Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN), en su artículo 43, menciona que las provincias y la CABA, en la articulación de niveles de gestión y funciones de los organismos competentes, establecerán procedimientos y recursos para identificar las necesidades para su aplicación.

⁷ La red pública federal es compuesta mayoritariamente por instituciones de enseñanza superior.

Esta lógica aparece también en la Constitución, en el artículo 5º, cuando preceptúa que cada provincia organice una Constitución que asegure la administración de la educación primaria.

Algunos números de la educación básica de los dos países se encuentran en la Tabla 1.

Tabla 1 – Número de matrículas, escuelas y profesores en la educación básica – Brasil y Argentina.

Indicador	Brasil ⁸	Indicador	Argentina ⁹
Total de matrículas	48.817.479	Total de matrículas	12.536.492
Total de escuelas	186.081	Total de escuelas	65.475
Total de profesores	2.196.397	Total de profesores	960.899
Matrículas municipales	23.103.124	Matrículas en las provincias ¹⁰	10.424.278
Matrículas estatales	15.946.416	Matrículas en la CABA ¹¹	707.611
Matrículas federales	411.078		

Fuentes: Organizado por los autores con base en los datos estadísticos disponibles en la página del Ministerio de la Educación Nacional en Argentina y del Censo Escolar de 2018 en Brasil. Nota: Los totales incluyen la red privada de enseñanza.

Por los datos de la Tabla, hay un claro trazo distintivo entre los dos países, que es el tamaño de los sistemas educacionales y cuantitativos de matrículas. Pero hay semejanzas, como la responsabilidad de los entes subnacionales, estados y municipios, en el caso brasileño, y provincias y CABA, en el caso argentino, poder la oferta y gestión del sistema. En Brasil, la mayor parte de las matrículas está bajo la responsabilidad de los municipios y hay una cantidad muy pequeña bajo la responsabilidad de la Unión. Estas matrículas bajo la responsabilidad de la Unión respectan a básicamente algunas raras escuelas de educación básica que todavía son mantenidas por el gobierno federal y, en su mayoría, son matrículas en la enseñanza media y la enseñanza técnica, ofertados en institutos federales de educación. Esta división de matrículas entre diferentes esferas del gobierno puede ser un trazo cooperativo de la federación en término de responsabilidad por la provisión de educación básica. En Argentina, por la inexistencia de autonomía de los municipios como ente federado,

⁸ Según Anuario Brasileño de la Educación Básica de 2018 y Notas Estadísticas Censo Escolar 2018, producidas por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas y Ministerio de la Educación.

⁹ Según datos de Informes Estadística Educativa do Ministério da Educação Nacional, con datos de 2015-2016.

¹⁰ Según datos del Sistema Educativo Nacional, Informe Estadístico da Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa do Ministério da Educação Nacional, con datos de 2015.

¹¹ Según datos del Sistema Educativo Nacional, Informe Estadístico, Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa do Ministério da Educação Nacional, con datos de 2015.

a partir del texto constitucional nacional, los datos nacionales son computados por el Ministerio de la Educación Nacional (MEN), dividiendo las responsabilidades entre las provincias y CABA, lo que también señala que las matrículas de la educación anterior a la enseñanza terciaria están bajo responsabilidad de diferentes esferas de gobierno, pero, diferente de Brasil, no se registran matrículas bajo la responsabilidad del gobierno central.

Financiamiento de la educación en Brasil y en Argentina

La opción por la organización federativa de los dos países analizados tiene resultados no solo en la distribución de responsabilidades en la oferta y gestión de educación entre sus entes federados, pero también aparece en la forma de repartición de competencias y esfuerzos para financiar los sistemas educacionales. En el caso brasileño, la CF/88 y la LDB/96 establecen un perceptual mínimo de receta de impuestos que cada ente federado debe aplicar en el financiamiento de la educación, siendo 18% para la Unión y 25% para estados, Distrito Federal y municipios. Este tipo de repartición no está presente en el texto constitucional de Argentina, pero aparece algo semejante en la *Ley de Financiamiento Educativo* (ARGENTINA, 2006), cuando establece que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una vez lograda la meta de gasto en educación, de valor equivalente a 6% del Producto Interno Bruto (PIB), destinen a la educación, conjuntamente, por lo menos el mismo nivel (6% del PIB nacional).

En el caso brasileño, como fuente de recursos para el financiamiento de la educación, además de los perceptuales mínimos de la receta de impuestos ya citados (que constituyen la principal fuente de financiamiento de la educación en el país), hay el Sueldo Educación, una contribución social cobrada teniendo como base el total de las remuneraciones pagas por las empresas privadas, en la proporción de 2,5%. El sueldo educación es repartido en 10% (diez por ciento) para el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), que lo aplica en el financiamiento de proyectos, programas y acciones de la educación básica y los demás 90% (noventa por ciento) son divididos en cuotas, siendo 1/3 (un tercio) la cuota federal y 2/3 (dos tercios) acreditados mensualmente como cuota estadual y municipal. En líneas generales, es un tributo arrecadado exclusivamente por la Unión y distribuido en cuotas entre todos los entes federativos, siendo que los recursos federales son utilizados para acciones de asistencia técnica y financieras a los municipios y estados. Cabe señalar que, además de estas fuentes protegidas constitucionalmente, otros recursos presupuestarios pueden ser aplicados en la educación, de acuerdo con las demandas, programas de gobierno y encargos de cada ente.

El elemento más significativo de la organización del financiamiento de la educación brasileña y que tiene característica federativa es el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), principal política de redistribución de recursos y de cooperación federativa en la educación. Se trata, en realidad, de 26 fondos estaduais y un fondo del Distrito Federal, de naturaleza contable y redistributiva, compuestos por una parte de los recursos de la recepta de impuestos de los estados y de los municipios vinculada a la manutención y desarrollo de la enseñanza (MDE) y por recursos complementares de la Unión. La contribución al FUNDEB de cada estado y cada municipio es de 20% de parte de los impuestos vinculados a la educación, y la repartición de los recursos, hecha en el ámbito de cada estado, lleva en cuenta las proporciones de matrículas de cada ente. La complementación de la Unión es la transferencia de recursos a fondos estaduais cuyos recursos propios del gobierno estadual y de las prefecturas no permiten alcanzar el valor mínimo nacional por alumno que, para el año de 2019, es de R\$ 3.238,52; nueve estados se benefician de esta complementación en el año 2019: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco y Piauí. En resumen, el FUNDEB es una política de fondos contables de articulación federativa entre entes federaos subnacionales (cada estado y respectivos municipios) y, cuando necesario, hay complementación del ente federado más amplio (Unión) a los fondos que necesitan de más recursos. La Unión realiza también transferencias obligatorias de recursos (programas definidos en ley) y transferencias voluntarias, cabiéndole establecer acciones, criterios y condiciones para realización de estas transferencias.

En el caso argentino también hay mecanismos de financiamiento que expresan o fortalecen la opción federativa del país. La Ley n.º. 26.075, llamada *Ley de Financiamiento Educativo* (ARGENTINA, 2006), establece el aumento progresivo de la aplicación de recursos en educación, ciencia y tecnología, teniendo como meta attingir un gasto correspondiente a 6% del PIB argentino en 2010, compromiso que debería ser asumido por los tres entes federativos. Conforme previsión de esta Ley, de los recursos adicionales necesarios al logro de la meta, el compromiso del gobierno nacional representa una proporción de 40%, y el de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 60%; los primeros deberían ser aplicados en los órganos dependientes del Estado nacional y apoyo a los gobiernos subnacionales, y los segundos prioritariamente en la mejora de la remuneración docente, en la jerarquización de la carrera docente y en la adecuación de la infraestructura.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de los recursos propios asignados en sus presupuestos, deben contar recursos trasferidos por el Estado

nacional, 54,66% entre las provincias, 2% para la recuperación de las provincias de Buenos Aires, Neuquén y Santa Cruz e 1% para un “*Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias*”. La forma secundaria de distribución se desarrolla a partir de los 54,66% distribuidos por coeficientes fijos determinados en ley que, acorde con Morado (2013), han sido establecidos a partir de lo que se ha recibido por cada provincia entre los años de 1985 y 1987 (años anteriores a la aprobación de la ley), decisión que resultó de negociaciones políticas de aquél período. Puesta la distribución de recursos entre los entes federados y el papel del gobierno nacional en esta distribución, los recursos participativos son de fundamental importancia para el financiamiento de políticas sociales para los entes subnacionales y, entre ellas, las políticas educacionales.

Otra importante política que se relaciona con el financiamiento respecta a la aprobación, en el año 2004, de la programación de vigencia de la Ley n°. 25.053 de 1988, que creó el *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID) (Argentina, 1988). Este Fondo buscó, a través de la creación de impuesto sobre coches, motocicletas, embarcaciones y aeronaves, minimizar un problema crónico en el país, la baja remuneración docente. En 2004 fue aprobada la Ley n°. 25.864, la cual, entre otros elementos, prorrogó el FONID por más cinco años, extendiendo su vigencia hasta el año 2009. Desde su origen, se estableció que, para tener el derecho a los recursos del FONID, las provincias y CABA deberían cumplir ciertas obligaciones, como destinar los recursos exclusivamente a mejorar la remuneración docente, prohibición de sustituir sus recursos propios destinados a la remuneración docente por los recursos del fondo y desarrollar un programa de mejora de la administración y gestión educacional que optimizara el uso de los recursos. Se trata de una política de ámbito nacional que establece relaciones federativas y auxilia, con recursos del gobierno nacional, el financiamiento de la educación básica, y, en este caso específico, el financiamiento de la remuneración de los profesores.

Considerando la estructura de la educación básica en los dos países, la repartición de competencias en la oferta y gestión, así como la relación federativa en el financiamiento, el gasto público en educación, sea el gasto total o especificado de cada ente, tiende a ser muy desigual entre los entes federativos, conforme ilustrado en el Cuadro 2.

Cuadro 2 – Panorama general de los gastos con educación en Argentina y en Brasil.

País	Perfil del gasto en educación	Valor/Perceptual
------	-------------------------------	------------------

Brasil	Dispensa total general (local, regional y central) del gobierno en educación en millones de US\$ en PPP (paridad de poder de compra).	US \$ 201 249,04
	Gasto público en proporción al PIB.	6,24%
	Gasto público en educación por ente federativo.	
	Unión	20,03%
	Estados	39,41%
	Municipios	40,06%
Argentina	Perfil del gasto en educación	Valor/Perceptual
	Dispensa total general (local, regional y central) del gobierno en educación en millones de US\$ en PPP (paridad de poder de compra).	US \$48 969,07
	Gasto público en proporción al PIB.	5,57%
	Gasto público en educación por ente federativo.	
	Nación	30%
	Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	70%

Fuentes: Elaborado por los autores con base en los datos de *Unesco Institute for Statistics* (UIS), Anuario Brasileño de la Educación Básica y la investigación de Bazen, Mezzadra y Rivas (2012).

Sobre este Cuadro, cabe explicar que los perceptuales de despensa total general del gobierno en educación en millones de dólares han sido retirados del banco de datos de *Unesco Institute for Statistics* (UIS), en el cual la moneda nacional (Peso en Argentina y Real en Brasil) es convertida en dólares con paridad del poder de compra con el año base de precios constantes 2014. Los datos del gasto público en proporción al PIB también han sido retirados del UIS y contabilizan el gasto total, incluyendo todas las esferas de gobierno y todos los niveles enseñanza, incluso enseñanza superior. En líneas generales, lo que muestra el Cuadro, en valores monetarios y perceptuales, es lo que ya se señaló anteriormente: la mayor participación de los entes subnacionales en las responsabilidades de financiamiento de la educación básica en los dos países.

Consideraciones finales

La opción por la organización federativa del Estado tiene distintas motivaciones alrededor del mundo: culturales, lingüísticas, geográficas o incluso políticas. En el caso brasileño, específicamente en el área educacional, hay un federalismo cooperativo inscripto en el marco legal, pues las responsabilidades en la oferta y financiamiento de la educación son compartidas entre los entes federados, con prioridades de cada cual; también se puede adjetivar por federalismo centrífugo, ya que distribuye poder a los entes subnacionales, consagrando un sistema descentralizado. En el caso argentino, ocurre la descentralización y

división de responsabilidades entre los entes federados, cabiendo al gobierno nacional la organización del financiamiento de la educación y a los demás entes la gestión, el financiamiento y la oferta de la educación. La Constitución argentina, en el artículo 128, define la relación entre los entes federativos como “[...] de un federalismo cooperativo y de concertación (y, por tanto, no competitivo).” (ARGENTINA, 1994). Esta distribución de poder en una federación ocurre a partir de mecanismos jurídicos de distribución de responsabilidades y reafirmación de autonomía de los entes federativos, no confundiendo autonomía con sabiduría, ya que todos los entes federados están bajo la égida de la misma Constitución soberana.

En lo que respecta al financiamiento de la educación básica, en los dos países hay mecanismos de financiamiento que articulan todos los entes federados, sea vía coparticipación federal de impuestos, como en Argentina, o vía política de fondos, como en el caso brasileño. Queda claro también, por los documentos legales analizados y por los datos de financiamiento presentados, que la articulación federativa en el financiamiento de la educación, en ambos los casos, cuenta con importante papel del gobierno nacional, distribuyendo recursos o actuando de forma complementar. Aun así, acorde con los datos del Cuadro 2, queda claro que, aunque con los mecanismos federativos en la distribución de responsabilidades y en el financiamiento, la mayor parte del financiamiento de la educación básica está a cargo de los entes subnacionales; estados y municipios, en el caso de Brasil, y CABA y provincias, en el caso de Argentina.

REFERENCIAS

ABRUCCIO. Luiz Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA. Romualdo Portela de; SANTANA. Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Editora da UNESCO, 2010

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Disponible em: <https://www.casarsada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em 30 nov 2018.

ARGENTINA. **Ley n° 26.206 ley de educación nacional**. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>. Acesso em: 27 nov 2018.

ARGENTINA. **Ley n° 23548 de 22 janeiro de 1988**. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1° de enero de 1988. Disponible em:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>.
Acesso em: 15 jul de 2018.

ARGENTINA. Ministerio de educación y deportes. **Sistema educativo Nacional: informe estadístico**. Edición enero de 2017. Buenos Aires. 2017. Disponível em: <https://www.fundacionluminis.org.ar/biblioteca/sistema-educativo-nacional-informe-estadistico>. Acesso em: 06 jun 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. **Gasto en educación por nivel de gobierno**. Buenos Aires. 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-en-educacion-por-nivel-y-por-objeto>. Acesso em: 07 jun 2019.

BAZÁN, Víctor. El Federalismo Argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, Año 11, N° 1, p. 37 – 88, 2013. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100003. Acesso em: 02 dez 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13ª ed. Brasília: Editora UNB, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 dez 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 01 dez 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas Estatísticas do Censo Escolar de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf. Acesso em: 08 jun 2019.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EÇ CRECIMIENTO. **Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo: informe final**. Buenos Aires. 2013. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/Bezem2c-Mezzadra-y-Rivas-Informe-Final-Monitoreo.pdf>. Acesso em: 07 jun 2019.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EÇ CRECIMIENTO. **Documento de Trabajo N°162. El financiamiento educativo en Argentina**. Buenos Aires. 2018. Disponível em: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF.pdf. Acesso em: 07 jun 2019.

CONSEJO NACIONAL DE CORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **El gasto público social y el presupuesto de 2018**. Buenos Aires. 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicassociales-publicaciones-informe-gasto-social-2018.pdf>. Acesso em: 08 jun 2019.

FARENZENA, Nalu *et al.* **Políticas de financiamento público da educação no Uruguai, Argentina e Brasil num período de governos progressistas.** Relatório de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2018 (texto digitado).

MARTINS. Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração.** Campinas: Editores Associados, 2011.

MORADO. Natalia. **Federalismo Fiscal em Argentina:** regímenes de transferências del gobierno central a las provincias. Mendoza. 2013. Disponível em: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6721/morado-tesisfce.pdf. Acesso em 30 maio 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias de Federação e do Federalismo Fiscal:** o caso brasileiro. 2007. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>. Acesso em: 25 nov 2018.

OLIVEIRA. Romualdo Portela de; SANTANA. Wagner. **Educação e federalismo no Brasil:** combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Editora da UNESCO, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018.** São Paulo: Editora Moderna. 2018. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite. Acesso em: 08 jun 2019.

UNESCO, Institute for Statistic. **Gastos do governo com educação como porcentagem do PIB.** Nova York. 2017. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/#>. Acesso em: 08 jun 2019.

VENTURA. Sofia. **Il federalismo:** il potere diviso tra centro e periferia. Bologna: Società editrice il Mulino, 2002.

Cómo referenciar este artículo

TORMES, D. D. da S.; FARENZENA, N. Relações federativas no financiamento da educação no Brasil e na Argentina. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1688-1701, out., 2019. e-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12754

Remitido en: 25/03/2019

Revisiones requeridas: 20/04/2019

Acepto en: 10/05/2019

Publicado en: 30/08/2019