



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Fondos Obligatorios de Educación para la Primera Infancia: Una Propuesta de Brasil

Brasil cuenta con un fondo obligatorio de educación para la primera infancia conocido como FUNDEF¹ (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio). La iniciativa, que establece que el 60 % del presupuesto para educación de los gobiernos locales - los estados y municipalidades - deben ser destinados a la educación fundamental o primaria, contribuyó a elevar la tasa neta de ingreso a la educación primaria del 92.7 por ciento en 1994 al 96.4 por ciento el año 2000. Este aumento del ingreso neto - que acercó al país al ideal de educación primaria universal - es significativo ya que a los niveles superiores de educación primaria la tasa de ingreso normalmente tiende a desacelerarse. Un factor quizás más importante, es que la mayoría de los niños que se beneficia de esta iniciativa proviene de poblaciones marginadas, hecho que confiere al FUNDEF un logro políticamente destacable.

Los elaboradores de políticas, alentados por el éxito del FUNDEF, se encuentran redactando un proyecto de ley para presentar ante el Congreso, que establezca un mecanismo obligatorio de financiamiento de educación para la primera infancia para niños entre las edades de 0 a 6 años² con la esperanza de obtener un resultado similar. De aprobarse, el proyecto de ley eventualmente estimulará los esfuerzos tendientes a expandir la educación para la primera infancia en el país. Sin embargo, estos esfuerzos se ven confrontados por desafíos tan grandes como la propia meta perseguida. La presente nota, aborda estos desafíos.

En primer lugar, corresponde explicar brevemente el actual sistema de financiamiento de la educación para la primera infancia que opera en el país. El gobierno de Brasil emplea un sistema de tres niveles compuestos por el gobierno federal, los estados y las municipalidades. La constitución establece que al menos el 25 por ciento de los ingresos tributarios netos del estado debe ser invertido en educación. El 60 por ciento del presupuesto de educación de dicho estado es asignado al FUNDEF, en apoyo a la educación primaria, servicio que debe ser proporcionado por las municipalidades. El 40 por ciento restante, se reserva para la educación secundaria.

¹ Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. El FUNDEF fue creado en 1996 para ayudar a la universalización de la educación fundamental o primaria.

² La responsabilidad administrativa para todo este grupo etario reside en el Ministerio de Educación, si bien el Ministerio de Asistencia Social y el Ministerio de Salud también son responsables por proporcionar diferentes programas y servicios para la primera infancia. El proyecto de ley propuesto está orientado a dar apoyo tanto a las guarderías infantiles que atienden a niños entre 0 y tres años como a los servicios preescolares para niños entre 4 y 6 años de edad. Sin embargo, el Gobierno está abocado a movilizar recursos suplementarios que serían destinados a guarderías infantiles, lo cual implica que los servicios preescolares serían los principales beneficiarios del fondo propuesto.

Asimismo, al menos el 25 por ciento de los ingresos tributarios netos de la municipalidad debe ser invertido en educación. El 60 por ciento del presupuesto municipal de educación junto con el aporte de los estados³ es asignado al FUNDEF. El 40 por ciento restante, se destina a la educación para la primera infancia cuya provisión es responsabilidad de las municipalidades. Sin embargo, las municipalidades tienden a extender el presupuesto destinado a la educación fundamental mucho más allá del 60 por ciento, destinando muy poco para la educación de la primera infancia.⁴

Esta situación se ha puesto en conocimiento de los elaboradores de políticas nacionales. Ellos, a su vez, han destacado que, en primer lugar, dado que el gasto municipal en educación no es obligatorio, la actual recomendación en el sentido de financiar la educación para la primera infancia se ha ignorado. En segundo lugar, han observado que algunas municipalidades no están en condiciones de proporcionar educación primaria universal si dependen exclusivamente del FUNDEF, razón por la cual necesitan recursos adicionales, los cuales generalmente provienen de la porción reservada a la educación para la primera infancia. Asimismo, han reconocido que a los estados no se les puede solicitar una mayor inversión en educación para la primera infancia dado que también son responsables por la educación secundaria.

Estas observaciones llevan a dos conclusiones. Primero, el financiamiento de la educación para la primera infancia debe representar un fondo asignado de carácter obligatorio. Segundo, los recursos adicionales necesarios para financiar la educación para la primera infancia deben provenir del gobierno federal. Esta argumentación se deriva de la disposición constitucional que establece que en materia de educación, el gobierno federal debe proporcionar a los gobiernos locales tanto asistencia técnica como financiera. El proyecto de ley que propone el financiamiento obligatorio de la educación para la primera infancia sugiere específicamente que, con el fin de complementar el actual mecanismo que establece que el 40 por ciento del presupuesto municipal de educación debe estar disponible para iniciativas de educación para la primera infancia, el aporte municipal debiera mantenerse al 20 por ciento en tanto que el otro 20 por ciento debiera ser aportado por el gobierno federal.

³ Los aportes de los estados y las municipalidades se reúnen para formar el FUNDEF y posteriormente ser redistribuidos a las municipalidades en proporción al número de alumnos matriculados.

⁴ Ya que la provisión de programas de alfabetismo para adultos a nivel de educación fundamental también es la responsabilidad de las municipalidades, la disponibilidad de fondos para la educación de la primera infancia también se ve afectada por dichos programas.

Actualmente, la constitución establece que el gobierno federal debe destinar el 18 por ciento de sus ingresos tributarios a la educación y que esta suma se debe entregar al gobierno federal como presupuesto asignado. De manera que la pregunta que cabe es si dentro de su presupuesto educacional, el gobierno federal le dará prioridad a la educación para la primera infancia.

Sin embargo, lograr un aumento del aporte del gobierno federal a la educación para la primera infancia, es un desafío intimidante. En primer lugar, la responsabilidad por la educación está dividida entre los tres niveles de gobierno, correspondiéndole al gobierno federal hacerse cargo de la educación superior, en tanto que la responsabilidad por la educación básica - educación para la primera infancia, primaria y secundaria - reside en los estados y en las municipalidades. Esta división de responsabilidades va a ser muy difícil de cambiar. Adicionalmente, el actual aporte del gobierno federal a la educación preprimaria es escasamente un 5 por ciento⁵, habiéndose detectado una creciente reducción en las últimas tres décadas. Es difícil creer que el gobierno federal esté considerando revertir esta tendencia.

Adicionalmente, la participación del gobierno federal en la educación superior, su propia área de responsabilidad, ha resultado excepcionalmente costosa. Brasil es uno de los pocos países en desarrollo donde la inversión en educación superior por estudiante es extraordinariamente más alta (cerca de 14 veces) que en educación primaria.⁶ La educación superior suele costar más, entre otras cosas, cuando las economías de escala son más bien reducidas. En los países de la OCDE, la razón de gasto por estudiante entre educación superior y primaria es alrededor de 2,3:1. La implicación es que la inversión en educación del gobierno federal brasileño es muy alta, si bien será extremadamente difícil de reformar dados los intereses personales de los beneficiarios.

En términos de la prioridad otorgada a la educación para la primera infancia, la situación no se ve tanto mejor a nivel de gobierno local, instancia directamente responsable por la asignación e implementación de presupuestos para la educación básica - donde se incluye la educación para la primera infancia. La preocupación que la educación para la primera infancia no sea considerada una prioridad para los gobiernos locales se ve reflejada en el actual debate que plantea la conveniencia de crear un fondo obligatorio separado que se destine a la educación para la primera infancia de modo que ya no dependa del fondo obligatorio general que también comprende la educación primaria y secundaria. Algunos privilegian un enfoque integrado para facilitar una mayor eficiencia administrativa, sin embargo sus opositores argumentan que si la educación para la primera infancia se incluye en los fondos generales destinados a la educación básica, una vez más se verá relegada a un nivel de prioridad más bajo que la educación primaria y secundaria.

⁵ Gasto público en educación, 1999. Fuente: *Financing education: Investments and returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*. París: OCDE/UNESCO.

⁶ Fuente: *Financing education: Investments and returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*. París: OCDE/UNESCO.

Esta aprensión no es infundada. La constitución del país hace alusión a la cobertura universal de la educación secundaria. También establece que el 30 por ciento del presupuesto federal de educación debe ser destinado al alfabetismo o a la educación fundamental o primaria. La educación para la primera infancia no cuenta con dicho fundamento constitucional. En forma reciente, con ocasión del lanzamiento de la Década del Alfabetismo de las Naciones Unidas, el Presidente asumió un fuerte compromiso de lucha contra el analfabetismo, prometiendo que se concretarían grandes inversiones en ese campo de la educación. Las tasas de alfabetismo se elevarán cuando todos los niños de corta edad reciban educación para la primera infancia de buena calidad; en tanto que los programas de alfabetismo de adultos pueden ser efectivamente combinados con educación en el hogar. Sin embargo, estas políticas y programas alternativos no han sido plenamente explorados, mientras que la educación para la primera infancia aún no ha llegado a tener la importancia política necesaria para atraer inversiones gubernamentales.

Enfrentado a esta sombría perspectiva, Severiano Alves, congresista brasileño responsable por la redacción y presentación del proyecto de ley⁷, precisa que “en mi opinión, ignorar o restarle importancia al problema de la educación para la primera infancia, es un grave error. Imagine el aula de una escuela primaria formada por niños de familias acomodadas que han asistido a jardines infantiles privados y se encuentran bien preparados para aprender, y otra formada por niños de familias pobres que, además de conocer poco sobre aprender, ni siquiera han desarrollado las bases sobre las cuales se construye el aprendizaje. Imagine los problemas que esta situación puede crearle al maestro, a los mismos niños y eventualmente, a la totalidad de la sociedad. En lugar de trabajar en proyectos de ley diseñados para corregir problemas, preferiría trabajar en una medida preventiva, más económica y efectiva - inversión en la etapa de la primera infancia.”

Por ahora, la firme convicción demostrada por los elaboradores de política involucrados en este tema, es el único rayo de esperanza para el futuro de la educación para la primera infancia de este país. Si esta convicción tiene eco en el público, el proyecto de ley podría ser aprobado, después de todo, y a pesar de sus escasas probabilidades.

*Soo-Hyang Choi, Jefe
Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva
División de Educación Básica
UNESCO, París*

Otros números de esta serie están a disposición del lector en:

<http://www.unesco.org/education/ecf/briefs>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 15, fax: 33 1 45 68 56 26, sh.choi@unesco.org

⁷ También fue instrumental en la creación del FUNDEF en 1996 cuando encabezó la Comisión Congresional de Educación y Cultura.