

Intergovernmental relations in educational equity policies: developing a cooperation model

Goyeneche Souto, Guadalupe

 **Guadalupe Goyeneche Souto**
guadalupe.goyeneche@gmail.com
Centro de Investigación y Docencia Económicas,
Uruguay

Analéctica
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 0, núm. 0, 2013
revista@analectica.org

Recepción: 01 Julio 2013
Aprobación: 31 Julio 2013

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511034012/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3823345>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen: En 1990, Brasil y México reformaron sus sistemas educativos descentralizando la administración de los servicios educativos hacia los niveles inferiores de gobierno. Como consecuencia, fue modificado el diseño institucional en ambos países, lo cual involucró una redistribución de funciones y el establecimiento de funciones concurrentes, entre ellas la equidad educativa. En otras palabras, la responsabilidad por garantizar la equidad educativa recae tanto el Gobierno Federal como en los gobiernos estatales. Ambos casos presentan un diseño institucional que se acerca bastante al federalismo tripartito. Sin embargo, el diseño institucional no promueve incentivos y mecanismos de cooperación que sean estables y eficaces.

Palabras clave: sistema educativo, diseño institucional, relaciones intergubernamentales.

Abstract: In 1990, Brazil and Mexico reformed their educational systems by decentralizing the administration of educational services to the lower levels of government. As a consequence, the institutional design in both countries was modified, which involved a redistribution of functions and the establishment of concurrent functions, including educational equity. In other words, the responsibility for guaranteeing educational equity rests with both the Federal Government and the state governments. Both cases present an institutional design that is very close to tripartite federalism. However, institutional design does not promote incentives and cooperation mechanisms that are stable and effective.

Keywords: educational system, institutional design, intergovernmental relations.

Introducción

En 1990, Brasil y México reformaron sus sistemas educativos descentralizando la administración de los servicios educativos hacia los niveles inferiores de gobierno. Como consecuencia, fue modificado el diseño institucional en ambos países, lo cual involucró una redistribución de funciones y el establecimiento de funciones concurrentes, entre ellas la equidad educativa. En otras palabras, la responsabilidad por garantizar la equidad educativa recae tanto el Gobierno

Federal como en los gobiernos estatales. Ambos casos presentan un diseño institucional que se acerca bastante al federalismo tripartito. Sin embargo, el diseño institucional no promueve incentivos y mecanismos de cooperación que sean estables y eficaces.

Cabrero (2007) señala que en México resulta necesario repensar un diseño institucional que promueva mecanismos de cooperación en la hechura de políticas públicas (p. 27). Aunado a esto, Cejudo (2007) indica que uno de los principales desafíos del federalismo mexicano es enfrentar los problemas de heterogeneidad y desigualdad que se observan entre entidades federativas. En específico puntualiza, “esta desigualdad creciente constituye un reto para el sistema federal mexicano, el cual, como todas las naciones federales, asume que las entidades que lo constituyen están en igualdad de circunstancias. La realidad mexicana indica lo contrario” (Cejudo 2007, p. 49).

El caso brasileño no se queda atrás. El carácter estatal y predatorio de su sistema federal ha generado dos modelos bien distintos de sistemas educativos: el de los estados del sur, que se hacen responsables dadas sus capacidades técnicas y financieras y el de los estados del norte que delegan la responsabilidad en la federación o los municipios (Portela & Zakira 2010). Más aún, algunos autores argumentan cómo el diseño institucional ha generado desigualdades de acuerdo a la capacidad de los estados de enfrentar problemas públicos (Arretche 2004; Portela & Zakira 2010).

De este modo, un poco más en México y un poco menos en Brasil, el desarrollo de políticas educativas quedó en manos de los gobiernos federales de cada uno de estos países. Pero además, el cambio en el diseño institucional produjo sistemas educativos diferenciados según las capacidades administrativas, técnicas y financieras de cada uno de los estados. Esto último profundizó el problema de la equidad ya que los resultados de las políticas dependieron fundamentalmente de las capacidades estatales. Así, estados más ricos tienen mayores posibilidades de desarrollar políticas de equidad educativa que modifiquen no sólo la oferta sino la demanda, mientras que estados más pobres quedan a la deriva de las decisiones que el Gobierno Federal respecto al desarrollo de este tipo de políticas.

Marco teórico

La distribución de funciones y recursos y la ausencia o presencia de mecanismos de cooperación establecidos por los diseños institucionales reflejan la posibilidad de que diferentes niveles de gobierno cooperen en el desarrollo de políticas de equidad educativa. Según Cabrero la cooperación implica “un sistema coherente con fines compartidos, con niveles similares de bienestar ofreciendo las mismas oportunidades, con una permanente preocupación por compensar a las regiones pobres, pero no en detrimento de la prosperidad y avance de las regiones ricas” (2007, p.8).

La cooperación entre diferentes niveles de gobierno ante este problema es deseable ya que los procesos de descentralización de la década de 1990 redistribuyeron las funciones entre los ámbitos de gobierno, generando un cambio en los diseños institucionales y con ello en la capacidad de los gobiernos para atender este problema. Las reformas educativas de la década de 1990 en México y en Brasil sentaron las bases para la consolidación de un sistema

educativo federal. Ahora bien, ¿qué implica la cooperación entre diferentes niveles de gobierno en sistemas educativos federales? El arreglo institucional de tipo federalista aumenta la complejidad para la consecución de la cooperación dado el papel que los diferentes ámbitos de gobierno juegan en el desarrollo de políticas públicas. Según Riker “el federalismo es una organización política en la cual las actividades del gobierno están divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de manera tal que cada gobierno realiza actividades sobre las cuales toma las decisiones finales” (citado en Volden 2004; traducción propia).

Este tipo de federalismo exige de los diferentes niveles de gobierno el desarrollo de relaciones intergubernamentales fluidas y constantes para la puesta en práctica de políticas públicas. Según Anderson el concepto de relaciones intergubernamentales puede entenderse como “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel” (citado en Agranoff 2008; traducción propia). Las relaciones intergubernamentales entonces involucran las diversas formas en las cuales los niveles de gobierno se comunican, interactúan y negocian en el desarrollo de sus funciones y las atribuciones concurrentes. De esta forma, las posibilidades de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno estarán dadas por la forma en que se desarrollan las relaciones intergubernamentales en un diseño institucional que las restringe.

En este sentido, los procesos o instituciones que promueven la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno tienen un papel fundamental en la producción de resultados de políticas que consideren criterios de justicia. Según Cabrero

“el federalismo permite cooperar para beneficio del conjunto de los miembros, y a la vez permite competir entre las partes. De hecho este es el mayor reto en la práctica del funcionamiento del sistema federal: permitir que dentro de la diversidad y la competencia se mantenga un sistema coherente con fines compartidos, con niveles similares de bienestar ofreciendo las mismas oportunidades, con una permanente preocupación por compensar a las regiones pobres, pero no en detrimento de la prosperidad y avance de las regiones ricas” (2007, p.8).

Metodología

El presente trabajo tiene el propósito de examinar el desarrollo de las relaciones intergubernamentales con el objetivo de proponer un modelo de cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno a estudio. Para lograr este objetivo, este estudio propone la siguiente pregunta que guiará la investigación. ¿Qué tipo de relaciones intergubernamentales se desarrollan en políticas de equidad educativa diseñadas por un nivel de gobierno e implementadas por otro y viceversa? La hipótesis de investigación que plantea es la siguiente. Las relaciones intergubernamentales en políticas de equidad educativa terminan siendo de competencia y no de cooperación. El tipo de relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno está definida a partir de las siguientes dos variables: la autoridad que diseña la política y la posibilidad de cooperación del otro ámbito de gobierno. La siguiente tabla presenta la taxonomía:

Política del GF		
	Diseña	Coopera
Política del GE	Diseña	Cooperación del GF
	Coopera	Política compartida

Tabla 1

Tipos de relaciones intergubernamentales según diseño y cooperación.

Elaboración propia.

La taxonomía presentada anteriormente contiene cuatro tipos de relaciones intergubernamentales las cuales son definidas a continuación. Los tipos de relaciones intergubernamentales se diferenciarán según el grado de cooperación que presenten. En este sentido, la competencia se caracteriza por un grado de cooperación nulo en cualquier aspecto de la política. La cooperación por parte de Gobierno Federal se caracteriza su cooperación en el otorgamiento de recursos, un alta liderazgo de las autoridades educativas del Gobierno Estatal y algún grado de articulación con algún programa federal. La cooperación por parte del Gobierno Estatal está definida por su participación en la implementación de la política del Gobierno Federal, el desarrollo de funciones administrativas o de otro tipo, y algún grado de comunicación entre los dos órdenes de gobierno. Por último, la política compartida se caracteriza por una estrecha vinculación, entre estos ámbitos de gobierno, dada por la presencia de todas o por lo menos la mayoría de las variables.

Para poder responder las preguntas anteriormente planteadas el estudio propone un diseño comparativo-cualitativo que analiza las relaciones intergubernamentales entre Gobierno Federal y gobiernos sub-nacionales. Este estudio se enfocará en políticas de equidad educativa que estén llevando a cabo tanto el Gobierno Federal como una entidad federativa en Brasil y en México. El diseño de investigación plantea entonces el estudio de cuatro casos: 2 casos de políticas de equidad educativa como iniciativa del Gobierno Federal-uno en Brasil y otro en México-; 2 casos de políticas de equidad educativa como iniciativa del gobierno estatal- el estado de Minas Gerais y el estado de Jalisco-.

Resultados

El análisis de las relaciones intergubernamentales generadas a partir de las políticas educativas seleccionadas presenta los siguientes resultados. La tabla que se muestra a continuación confirma la hipótesis planteada anteriormente.

Política del Gobierno Federal		
	Diseña	Coopera
Política del Gobierno Estatal	Diseña	Competencia: Escuela para Padres y Reinventando la enseñanza Media Cooperación del GF: No se presentan casos
	Coopera	Cooperación del GE: Programa Enseñanza Media Innovadora Política compartida: Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo

Tabla 2

Tipo de relaciones intergubernamentales por programa.

Elaboración propia en base a los resultados de la investigación

En este sentido, la tabla muestra dos casos de programas sub-nacionales que desarrollan tipos de relaciones intergubernamentales competitivos, un programa diseñado por el Gobierno Federal en Brasil que encuentra, en parte, cooperación por parte de las entidades federativas y un programa diseñado por el Gobierno Federal en México con un tipo de relación intergubernamental de política compartida. Ahora bien, ¿cuáles son las variables que determinan el tipo de relaciones intergubernamentales en cada uno de estos programas? la respuesta se presenta en la siguiente tabla.

Principales variables	Modelo de cooperación	Modelo de competencia
Funciones	Equitativas	Concentradas
Recursos	Compartidos	Concentrados
Comunicación	Horizontal y vertical	Sólo vertical
Articulación con otros programas	Si	No
Tipo de implementación	Incremental	Racional
Estructura organizacional	Desconcentrada	Concentrada

Tabla 3

Variables que determinan el tipo de relaciones intergubernamentales

Elaboración propia en base a los resultados del análisis.

Como se puede observar en la tabla anterior un modelo de cooperación se caracteriza por funciones y recursos distribuidos equitativamente, comunicación horizontal y vertical entre los actores participantes, articulación con otros programas federales y estatales, un tipo de implementación incremental y de ajustes mutuos y una estructura organizacional desconcentrada. El modelo de competencia, en cambio, se caracteriza por funciones y recursos concentrados en un solo nivel de gobierno, comunicación únicamente de tipo vertical, ausencia de articulación con otros programas, un tipo de implementación racional y una estructura organizacional concentrada.

Bibliografía

Agranoff, R. (2008). Comparative Intergovernmental Relations. Comparative Public Management: Coming in From the Cold. Consultado el 10 de octubre de

- 2012 en: <http://classwebs.spea.indiana.edu/bakerr/v575/baker%27s%20book%2012.pdf>
- Aretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva. Consultado el 13 de octubre de 2012 en: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>
- Cabrero, E. (2007). Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra.
- Cejudo, Guillermo (2007) Para entender: Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra
- Portela, R. & Zakira (2010). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades garantir a diversidade. Brasília: UNESCO. Consultado el 14 de octubre de 2012 em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>
- Volden, C. (2004). Origin, Operation and Significance: The federalism of William H. Riker. *Publius: The Journal of Federalism*. Consultado el 10 de octubre de 2010 en: <http://publius.oxfordjournals.org/content/34/4/89.short>