
LA GOBERNABILIDAD: CONCEPTUALIZACIÓN Y UNA APLICACIÓN AL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN COLOMBIA

Piedad Patricia Restrepo R. y
Jorge Hernán Flórez A.*

Resumen

Restrepo, Piedad Patricia y Flórez, Jorge Hernán. "La gobernabilidad: conceptualización y una aplicación al sistema de educación básica en Colombia", Cuadernos de Economía, v. XXVII, n. 49, Bogotá, 2008, páginas 155-182.

El artículo analiza la teoría de la gobernabilidad de la Nueva Economía Institucional con el objetivo de establecer una definición clara del concepto de "gobernabilidad" y mostrar algunas de sus aplicaciones económicas. Se exploran los elementos que componen dicha teoría, haciendo una distinción entre la teoría de la agencia y la de los costos de transacción. Se realiza una aplicación a la educación en Colombia y se concluye que las nuevas formas de provisión de la educación son estructuras de gobernabilidad promisorias, respecto al mejoramiento del servicio educativo, pero enfrentan desafíos en torno a la selección de los colegios y al diseño contractual.

Palabras clave: gobernabilidad, teoría de los costos de transacción, teoría de la agencia, concesión educativa, privatización. **JEL:** D020, D800.

* Piedad Patricia Restrepo es Master en Economía y Políticas Públicas y actualmente se desempeña como Coordinadora del Proyecto Medellín Cómo Vamos de Proantioquia (Medellín, Colombia). E-mail: piedadpatricia@gmail.com. Dirección postal: Cra. 43 A 1-50 Torre uno, Piso 13 (Medellín, Colombia).

Jorge Hernán Flórez es Economista, actualmente se desempeña como profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). E-mail: jorgeflores@economicas.udea.edu.co. Dirección postal: Cl. 67 N. 53-108 (Medellín, Colombia). Este artículo fue **recibido** el 28 de marzo de 2008 y su **publicación aprobada** el 24 de julio de 2008.

Abstract

Restrepo, Piedad Patricia and Flórez, Jorge Hernán. "Governability: conceptualization and an application to the basic education system in Colombia," Cuadernos de Economía, v. XXVII, n. 49, Bogota, 2008, pages 155-182.

This article analyses the governance theory of the New Institutional Economics. The objective is to establish a clear definition of the concept of "governance" and to show some of its economic applications. All the elements of that theory are explored, drawing a distinction between agency theory and transactions cost theory. Applying the theory to education in Colombia, it is concluded that the new forms of provision in education represent promising governance structures with respect to improvement in educational service, but confront challenges with regard to school choice and contractual design.

Key words: governance, transaction cost theory, agency theory, educative concession, privatization. JEL: D020, D800.

Résumé

Restrepo, Piedad Patricia et Flórez, Jorge Hernán. « La gouvernance : conceptualisation et application au système d'éducation primaire et secondaire en Colombie », Cuadernos de Economía, v. XXVII, n. 49, Bogota, 2008, pages 155-182.

L'article analyse la théorie de la gouvernance de la Nouvelle Économie Institutionnelle dans le but d'établir une claire définition du concept de « gouvernance » et d'en montrer quelques applications économiques. On explore les éléments qui composent cette théorie, en faisant une distinction entre la théorie de l'agence et celle des coûts de transaction. Une application est effectuée à l'Éducation en Colombie et on conclut que les nouvelles formes de provision de l'éducation sont des structures prometteuses de gouvernance, par rapport à l'amélioration du service éducatif, mais elles affrontent des défis autour de la sélection des établissements et du design contractuel.

Mot clés : gouvernance, théorie des coûts de transaction, théorie de l'agence, concession de la gestion de l'enseignement, privatisation. JEL : D020, D800.

Según Williamson (2000, 596) existen cuatro niveles de análisis social en los que la Nueva Economía Institucional (NEI) puede incursionar: el primero, es aquel que abarca las instituciones informales como las costumbres, la moral, las tradiciones, la religión, etcétera¹. El segundo es el de las “reglas de juego” o del “ambiente institucional” dentro del cual están las instituciones formales y lo relacionado con los derechos de propiedad y los temas legales, jurídicos, políticos y gubernamentales. El tercero es el nivel de la “governabilidad” que es el ambiente en el que se desarrolla el juego (el contrato) y en el cual las instituciones cumplen su papel. El último nivel corresponde al objeto económico como tal: la asignación de los recursos y el empleo; aquí se ubica el trabajo de la Economía Neoclásica.

El rol de la NEI se ha centrado fundamentalmente en los niveles dos y tres. El nivel dos ha sido objeto de grandes estudios y desarrollos. La mayor parte de la teoría de los derechos de propiedad pertenece a este nivel de análisis (Williamson 2000, 598). Así mismo ha pasado con el nivel tres al cual la teoría de los costos de transacción ha hecho grandes aportes; sin embargo, la esencia de análisis en este nivel –la gobernabilidad– es un concepto más complejo cuya definición tan amplia y abarcadora dificulta su comprensión y aplicación e, incluso, a menudo es confuso el ámbito y la forma en que se usa y los fenómenos que se intentan explicar con éste. Además, sobre la gobernabilidad y su relación con los contratos se reconoce que queda mucho trabajo tanto teórico como empírico por hacer (James 2000, 59).

El objetivo de este artículo es tratar de establecer una definición clara del concepto de “governabilidad” (*Governance*) según la NEI y mostrar algunas de sus aplicaciones económicas, en especial las referidas a las nuevas formas de prestación del servicio educativo: colegios en concesión, *vouchers* y cole-

1 Este nivel se denomina en inglés “*Embeddedness*” (Williamson 2000, 597).

gios en convenio. Es importante aclarar que lo que aquí se ofrece es un enfoque microanalítico de la gobernabilidad y, por tanto, se excluyen todas aquellas aplicaciones macroconceptuales que se han desarrollado alrededor de ésta².

Para esto, el artículo se compone de cuatro secciones. En la primera se introducen algunos conceptos básicos de la teoría de los costos de transacción y se establecen sus principales diferencias con la teoría de la agencia, con el fin de mostrar cuál es el papel de cada una respecto a los contratos; en la segunda, se hace referencia a los contratos y su relación con la gobernabilidad; en la tercera, se aborda el concepto de gobernabilidad con el fin de mostrar las definiciones que algunos teóricos han aportado y algunos de los campos en los que se puede aplicar esta teoría; y en la cuarta sección se presenta una aplicación al campo de la educación, ejemplificando algunas de las formas que se han implementado en Colombia para prestar el servicio educativo diferentes al tradicional sistema de colegios oficiales. Finalmente, se presentan las conclusiones.

LA TEORÍA DE LA AGENCIA Y LA TEORÍA DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

La teoría de la agencia surge como respuesta a los problemas de información que enfrentan los agentes al realizar diversas transacciones. El caso típico es el que enfrenta el empleador (principal) cuando decide contratar a un trabajador (agente). Éste realiza cierto nivel de esfuerzo en su trabajo que no puede ser observado por el principal. El *trade off* que enfrentan los dos está mediado por los incentivos y la repartición de los riesgos. El principal puede ofrecer un salario fijo al agente, con el cual los incentivos a esforzarse son nulos, o puede ofrecer un contrato de incentivos, en el cual comparte los riesgos con el agente.

El asunto clave aquí es qué tan observable es el esfuerzo del agente. Si éste se pudiera observar la firma no tendría dificultad en pagar un salario fijo y el problema de los incentivos quedaría resuelto. Pero si no, el *trade off* sería un problema real (James 2000, 52). La teoría de la agencia se ha encargado,

2 El Banco Mundial tiene múltiples trabajos en donde aplica el concepto de gobernabilidad al Estado y los gobiernos de las naciones. En este contexto, define la gobernabilidad como el conjunto de “tradiciones e instituciones mediante las cuales la autoridad de un país es ejercida para el bien común. Esto incluye: 1) el proceso por el cual los actores que ejercen la autoridad son seleccionados, vigilados y reemplazados (la dimensión política); 2) la capacidad del gobierno de manejar efectivamente sus recursos e implementar políticas sensatas (la dimensión económica); y 3) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones del país (la dimensión del respeto institucional)” (Kaufmann 2005, 2).

entonces, de diseñar diferentes tipos de contratos con el fin de alinear los incentivos de las partes y producir el mejor resultado social (maximizando el valor que el agente aporta a la empresa, dadas las restricciones de información del principal).

Estos contratos van desde los formales con medidas de desempeño objetivo, en las cuales se reconoce que el producto o valor total añadido no es fácil de cuantificar (como asume el modelo de agencia clásico), como el número de unidades producidas, la entrega a tiempo, entre otros; los que incluyen restricciones en el trabajo, y los que trabajan con medidas subjetivas de desempeño adicionales³. Otro tipo de contratos son los que incluyen incentivos relacionales que utilizan, más que contratos formales, la reputación como forma de alcanzar los objetivos de la firma (Gibbons 1998). Existen también otros contratos en los cuales la firma evalúa no la contribución actual del trabajador sino más bien la contribución potencial del trabajador al valor futuro de la firma, y se basan en reglas de promoción. Usualmente son muy utilizados a través de periodos de prueba largos, en los cuales se asume que se puede detectar el potencial de agregación de valor a la firma⁴.

En general, la teoría de la agencia sólo se ocupa de los incentivos *ex ante* al contrato, lo que pueda pasar durante la ejecución del mismo o *ex post* no es objeto de análisis. Esto ocurre puesto que no se consideran los problemas de racionalidad limitada⁵ y el comportamiento estratégico de los agentes. Por el contrario, la teoría de los costos de transacción parte de la premisa de que: 1) los contratos son incompletos por la racionalidad limitada, 2) las simples promesas no pueden superar los problemas de no contratabilidad por el oportunismo y 3) las partes en el contrato son bilateralmente dependientes a causa de la especificidad de los activos.

Sobre la tercera premisa, Joskow (1996) divide la especificidad en las transacciones en cuatro categorías: la especificidad del sitio, de los activos físicos, de los activos humanos y de los activos dedicados. La segunda categoría es una de las más estudiadas y se presenta cuando el valor del activo dentro de la relación comercial en cuestión es mayor que el valor que tendría si se utilizara

3 Estas medidas son tomadas usualmente por los supervisores con base en la cooperación del trabajador, la capacidad de innovación, la dependencia, entre otros.

4 Se utilizan con mucha frecuencia en firmas de abogados y en la academia.

5 El concepto de racionalidad limitada, acotado por Herbert Simon, implica que “la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria para un comportamiento objetivamente racional en el mundo real” (Williamson 1975, 25).

en cualquier otro uso o relación comercial. La diferencia entre estos valores es denominada la cuasi-renta⁶, la cual induce comportamientos oportunistas por parte de los agentes con el fin de apropiarse de ésta.

Así, el énfasis del análisis de la teoría de los costos de transacción recae sobre la mala adaptación en el contrato o en la ejecución del mismo como fuente de la ineficiencia; por el contrario, la teoría de la agencia sólo se ocupa del diseño óptimo del contrato (Williamson 2000, 605).

La teoría de los costos de transacción tiene como finalidad desarrollar un conjunto de mecanismos *ex post* para lograr acuerdos creíbles en los contratos y aplicar este razonamiento a un amplio conjunto de transacciones (Williamson 2000, 606); es decir, mostrar las diferentes formas de gobernabilidad y alinearlas de acuerdo con las características propias de cada transacción, con el objetivo de minimizar los costos de transacción.

Por su parte, la teoría de la agencia no reconoce las diversas estructuras de gobernabilidad, sólo se ocupa de diferentes formas contractuales, como las expuestas anteriormente. Esto porque se asume que los contratos son completos y no requieren de herramientas adicionales para dar soporte a posibles desviaciones.

A través del Cuadro 1 se pueden observar las diferencias entre la teoría de la agencia y la teoría de los costos de transacción. Las celdas uno y cuatro representan los modos tradicionales de análisis de la economía de los costos de transacción. Cuando se desarrollan o analizan los modelos de organización de la firma, es normal que se defina el empleo como caracterizado por el pago de salarios fijos y el contrato de mercado como aquel que tiene incentivos de alto poder. Sin embargo, de acuerdo con James (2000), esta

CUADRO 1
COMBINACIONES DE ALINEACIONES ORGANIZATIVAS Y
CONTRACTUALES

Tipo de contrato	Estructura de gobernabilidad	
Empleo	Mercado	
Salario fijo	I	III
Pago por incentivos	II	IV

Fuente: James 2000, 56.

6 Este término alude a la cuasi-renta marshalliana.

perspectiva de análisis falla porque ignora las celdas II y III. En contraste, la teoría de la agencia enfatiza en la distinción entre salarios fijos y contratos de incentivos, pero generalmente fracasa en reconocer que las celdas I y II difieren de las celdas III y IV.

EL CONTRATO Y LA GOBERNABILIDAD

La teoría de los contratos sostiene que toda transacción tiene asociado un contrato, el cual es una relación que se establece entre agentes interesados en algún tipo de intercambio y que describe las acciones a tomar por cada parte frente a las contingencias que se presenten (Al-Najjar 1995, 434). El contrato debe ser entendido como una relación contractual y no necesariamente como un documento escrito. Ésta es simplemente una de las formas de materializar la relación contractual.

Un contrato es completo cuando puede ser diseñado de tal forma que las acciones previstas puedan ser libremente ajustadas a los eventos que surjan en el transcurso de la transacción (Al-Najjar 1995, 434). Sin embargo, este tipo de contratos son poco frecuentes en la medida que exigen que se tenga en cuenta todas las contingencias que puedan afectar la relación contractual y la forma en que las partes deben reaccionar ante cada una de ellas, para no violar el contrato. En este sentido, se podría decir que un contrato completo es sinónimo de información perfecta y racionalidad no limitada de los agentes.

Es así como los contratos generalmente son inevitablemente incompletos, ya que incluso en la transacción más simple es casi imposible tener en cuenta todos los detalles que puedan afectar la relación contractual y mientras más compleja sea una transacción más incompleto será el contrato, dado que es más difícil y costoso especificar todos los elementos que pueden tomar parte. Esto es, “todos los contratos complejos son inevitablemente incompletos” (Williamson 2002, 174). Sobre este tema Al-Najjar (1995, 432) apunta que “los expertos han reconocido ampliamente que esta complejidad [de las transacciones] implica que los contratos del mundo real casi nunca proporcionarán una descripción exhaustiva de los derechos y obligaciones de las partes contratantes en cada contingencia posible”.

Es justamente la no completitud de los contratos la razón de ser de la gobernabilidad. En efecto, según Williamson (2000) la gobernabilidad es la que regula las relaciones contractuales. Los contratos son más complejos mientras más largo sea su término y mientras más elementos y riesgos incluya su negociación. Controlar este tipo de contratos es muy difícil y costoso

debido a que se deben tener en cuenta más cláusulas y mecanismos que aseguren su cumplimiento. Por eso, las modalidades más complejas de gobernabilidad deben aplicarse a las transacciones más complejas que implican mayores riesgos⁷.

GOBERNABILIDAD: DEFINICIONES Y ÁMBITO

Según Williamson (2000) la gobernabilidad consiste en definir e imponer reglas claras con el fin de que los contratos se cumplan. Este autor afirma también que la gobernabilidad se refiere a “modos institucionales alternativos para organizar las transacciones” (Williamson 1979, 234), o bien, es “la matriz institucional dentro de la cual las transacciones son negociadas y ejecutadas” (Williamson 1979, 239). Para Furubotn and Richter (1997, 5), la gobernabilidad es el sistema de reglas y los instrumentos que sirven para imponerlas.

Si se concibe la transacción como una unidad que se compone de tres elementos: conflicto, orden y reciprocidad (*Commons Triple*⁸), la gobernabilidad es un esfuerzo por mitigar el conflicto, impulsar el orden y generar ganancias mutuas del intercambio voluntario, y abarca todos aquellos medios que sirven para influir en cada uno de estos elementos (Williamson 2000, 599; 2002, 180).

La gobernabilidad se materializa a través de las estructuras de gobernabilidad, que son las organizaciones que velan por el cumplimiento de las relaciones contractuales y definen los medios a través de los cuales las transacciones (obligaciones contractuales) se hacen cumplir (James 2000, 51). Estas comprenden “el ambiente general dentro del cual los términos del contrato son negociados, verificados e impuestos” (James 2000, 48). Al respecto North (1991, 97) afirma que las estructuras de gobernabilidad “definen el conjunto de elección y por tanto determinan los costos de transacción y producción y por ende la rentabilidad y la viabilidad de dedicarse a una actividad económica”.

7 Según Williamson (2000, 602-603; 2002, 183), las estructuras más complejas son aquellas que se aproximan a la firma verticalmente integrada (jerarquía), mientras que aquellas que más se aproximan al mercado “inasistido”, en el cual el control de las transacciones se lleva a cabo a través del sistema de precios competitivos, son los modos de gobernabilidad más simples.

8 Este concepto se debe a John R. Commons quien afirmó precisamente que una transacción debía tener estos tres principios: “the ultimate unit of activity... must contain in itself the three principles of conflict, mutuality, and order. This unit is a transaction” (Commons 1932, 4; citado por Williamson 2000, 599).

Dichas estructuras son: el mercado, la empresa⁹, los “híbridos” —que como Williamson (2002) dice son una combinación entre firma y mercado¹⁰—, las entidades sin ánimo de lucro, los mercados *spot*, los contratos de largo plazo y las oficinas públicas (que juegan el papel de terceras partes que respaldan con las instituciones formales y la autoridad el cumplimiento de estas relaciones o la resolución de los conflictos —el ejemplo más común es el sistema judicial—¹¹), entre otras.

Una estructura de gobernabilidad tendrá importancia siempre que los contratos sean incompletos debido a que algunas acciones no especificadas en el contrato inicial deben ser tomadas en el futuro. En este sentido, una estructura de gobernabilidad es la que llena los vacíos de los contratos incompletos y funciona como mecanismo para tomar decisiones ante eventos no previstos o no especificados inicialmente (Hart 1995, 679-680).

Según Hart (1995, 680), una estructura de gobernabilidad asigna derechos residuales de control sobre los activos “no humanos” (“*nonhuman assets*”)¹² de la firma, esto es derechos para decidir cómo deben ser usados, puesto que esto no se especifica en el contrato. Partiendo de la idea de que un contrato sirve para definir explícitamente derechos de propiedad, los derechos residuales a los que se refiere Hart son derechos de propiedad que no fueron asignados en el contrato inicial y, por tanto, la estructura de gobernabilidad cumple este papel en el curso de la relación contractual.

Por su parte, Williamson (2000, 602, 606; 2002, 174-178) afirma que las estructuras de gobernabilidad difieren en formas estructurales discretas. Según el autor, cada modo genérico de gobernabilidad es definido por un “síndrome internamente consistente” de atributos y cuenta con un conjunto distintivo de fortalezas y debilidades. Dichos atributos son la intensidad de incentivos, el control administrativo y el régimen de ley contractual

9 Según Williamson (2000, 602), la firma debe ser considerada como una estructura de gobernabilidad cuya organización interna tiene un propósito económico y un efecto en la economía.

10 Textualmente, Williamson (2002, 181) define los híbridos como “market-preserving credible contracting modes that possess adaptive attributes located between classical markets and hierarchies”.

11 En efecto, Williamson (2000, 603), afirma que las oficinas públicas “pueden ser concebidas como la forma de organización del último recurso: intente con mercados *spot*, intente con contratos incompletos de largo plazo, intente con firmas, intente con regulación, y reserve el recurso de las oficinas públicas para cuando todo falle (comparativamente)”.

12 Estos incluyen activos físicos como máquinas, edificios, inventarios, listas de clientes, etcétera y otros como patentes, derechos de autor, marcas, entre otros (Hart 1995, 680; Williamson 2002, 176).

(Williamson 2000, 606; 2002, 180); cada uno de estos elementos difiere de una estructura a otra y constituye una guía para saber cuan adecuado puede ser un modo de gobernabilidad ante una transacción determinada.

En síntesis, las estructuras de gobernabilidad son un medio para minimizar el riesgo derivado de la no completitud de los contratos. Al respecto, Williamson (1998, 76) afirma: “la mitigación del riesgo a través de la gobernabilidad *ex post* de los contratos incompletos es la rúbrica general”. La elección de la estructura de gobernabilidad debe basarse finalmente en los costos comparativos de hacer cumplir un contrato (o el desempeño pactado en este) o de aplicar sanciones ante su incumplimiento (James 2000, 51).

Estructuras de gobernabilidad frente a contratos

Los costos de transacción afectan tanto la elección de los contratos como la elección de la estructura de gobernabilidad. Ambos, aunque relacionados, parecen responder a aspectos diferentes ligados a los costos de transacción (James 2000, 49).

Según James (2000), hay que tener en cuenta que el concepto de gobernabilidad es diferente al de contrato y que no necesariamente un tipo de contrato determinado corresponde a una estructura de gobernabilidad específica. La clave está en que los contratos sirven para resolver los problemas de observancia que se pueden presentar en el curso de la transacción y las estructuras de gobernabilidad se ligan a los problemas de verificación que surgen debido al carácter incompleto de los contratos.

Por ejemplo, la teoría de la gerencia pública sostiene que entre los mecanismos que hacen factible la correcta fijación y alcance de metas y objetivos están los contratos, que permiten la evaluación de la gestión, el establecimiento de premios y castigos, y se convierten en un excelente instrumento promotor de la eficiencia y la eficacia y, sobre todo, facilitan la gestión con transparencia. Asimismo, esta teoría propone mecanismos de delegación de poder y autonomía o empoderamiento (*empowerment*), que buscan incrementar la cultura organizacional de los agentes a través de una conciencia y claridad acerca de los objetivos y metas de la agencia (Valencia 2006).

Efectivamente, mientras que en un contrato se pueden negociar y acordar mecanismos que permiten observar las acciones de un agente o establecer incentivos adecuados -como en el caso del empleo, mediante salarios de eficiencia o supervisión por parte de los directivos (James 2000, 49)-, dado que los problemas de observancia hacen parte de los

aspectos propios del contrato; las estructuras de gobernabilidad resuelven mejor los problemas de verificación debido a que estos se derivan de la no completitud de los contratos, por lo cual, en su mayoría, dichos problemas requieren de terceras partes para ser resueltos. Es en este punto, donde las estructuras de gobernabilidad cumplen la función de llenar los vacíos de un contrato incompleto.

Como se mencionó anteriormente, dos de las estructuras de gobernabilidad más importantes son la firma y el mercado. En este sentido, según James (2000, 51), la verificación juega un papel muy importante al momento de determinar la frontera entre estas dos estructuras y se asume que las transacciones cuya verificación es relativamente fácil, deben ser gobernadas por el mercado. Por el contrario, aquellas cuya verificación implica costos altos deben ser “internalizadas”, puesto que las firmas tienen un mayor control de las acciones de sus empleados gracias a que la posibilidad de despedirlos constituye una amenaza creíble y efectiva para ellos (James 2000, 51). Además, debido a que la utilización de las firmas implica costos burocráticos que no existen en el mercado, no es eficiente, comparativamente, que una transacción fácil de verificar sea internalizada, dado que los costos de transacción aumentarían en lugar de minimizarse.

En este sentido, el criterio de decisión en la elección entre firma y mercado lo da, entre otras cosas, el grado de especificidad de activos que requiera el contrato. Aquellas transacciones más simples en las cuales la especificidad de activos es poca (cercana a cero), son más fáciles de verificar y, por tanto, deben gobernarse a través del mercado; mientras que a medida que la especificidad de activos aumenta, las transacciones deben avanzar hacia otro tipo de estructuras más complejas como la regulación, los híbridos y, en última instancia, las jerarquías o las empresas verticalmente integradas. Williamson (2002, 181) dice que “la jerarquía es favorecida con la acumulación de especificidad de activos, *ceteris paribus*”; y en esta misma vía James (2000, 57) afirma que “de acuerdo con la teoría de la firma, cuando los costos de medición y supervisión de los intercambios de mercado se incrementan, las firmas ‘internalizarán’ los procesos de mercado a través de la propiedad para ejercer un mayor ‘control’ sobre el trabajo involucrado”.

Así, las teorías de la agencia y de los costos de transacción más que ser sustitutas son complementarias en la explicación de cuál es la elección óptima (tipo de contrato-estructura de gobernabilidad) para disminuir los costos de transacción de la firma (ver Cuadro 1). Sin embargo, falta bastante investigación adicional que permita mostrar si la decisión óptima implica elegir primero la estructura de gobernabilidad y luego el tipo de contrato, o viceversa. Lo

que parece evidente, según Gibbons (1998, 19) es que dependiendo de la estructura de gobernabilidad, por ejemplo si es la firma o el mercado, el tipo de contrato de incentivos óptimo puede diferir.

Gobernabilidad y gobierno local

El anterior análisis está ligado especialmente a las decisiones que deben tomar las empresas a la hora de realizar sus transacciones, esto es, un análisis netamente microeconómico. No obstante, cuando son las entidades gubernamentales en el nivel meso (gobiernos locales) las que deben elegir cuál estructura de gobernabilidad seleccionar, se requiere introducir algunos elementos adicionales al análisis. Si se asume un gobierno “benevolente”, esto es, que toma decisiones para maximizar una función de utilidad social, entonces el análisis anterior sería completamente idéntico: al realizar cualquier transacción elige la estructura de gobernabilidad que le permita minimizar los costos de transacción. Sin embargo, en la práctica, como bien lo señala la teoría de la elección pública, los gobiernos enfrentan limitaciones que, en muchos casos, no permiten elegir la mejor opción. Estas limitaciones son de dos tipos: por un lado, la información incompleta con que cuenta, y por otro lado, los incentivos a promover intereses individuales por encima de los colectivos (Mueller 1989).

En la disyuntiva entre proveer algunos servicios locales mediante la producción directa o la contratación con terceros existen muchos elementos a tener en cuenta, que van más allá de la no completitud de los contratos. En el segundo caso hay tres pasos fundamentales para garantizar el éxito de la provisión: el proceso de elección de los contratistas, el diseño del contrato y el seguimiento al cumplimiento de éste. Cuando los gobiernos locales son corruptos es muy probable que el proceso de elección no sea el más adecuado y que se favorezcan intereses particulares por encima de los colectivos. Una buena elección debe buscar a los contratistas más idóneos para la prestación del servicio; sin embargo, la elección puede estar ligada a filiación política y búsqueda de votos, más que a la calidad ofrecida por el prestador del servicio.

El empleo por parte de los gobiernos de la provisión privada de servicios de carácter público no excluye la regulación, por el contrario, el gobierno asume la responsabilidad de velar por la calidad del servicio prestado por los agentes privados. Lo que la teoría económica de la regulación evidencia es que el comportamiento de los legisladores está determinado por su deseo de permanecer en el puesto, lo que implica que la legislación está diseñada para

maximizar el apoyo político¹³. Los grupos de interés compiten por ofrecer apoyo político a cambio de legislación favorable para sus intereses. El resultado de la teoría es que la regulación estará sesgada hacia los grupos de interés que están mejor organizados, es decir, aquellos que son más efectivos brindando apoyo político (Stigler 1971, Peltzman 1977).

En cuanto al diseño del contrato, como se expresó anteriormente, entre más compleja sea la transacción más incompleto puede llegar a ser el contrato. La definición de la calidad de algunos bienes y servicios es un asunto complejo en sí mismo, pero también pueden existir incentivos para que los contratos sean incompletos y den lugar a vacíos legales que finalmente terminan beneficiando los intereses particulares.

Una vez se ha definido el contrato, los mecanismos ideados para su seguimiento son centrales. De nada sirve una buena especificación de los términos contractuales si no existe un seguimiento adecuado. Cuando el contrato se realiza entre privados existe un claro incentivo entre las partes para hacer respetar el acuerdo celebrado. Pero en el caso de un contrato celebrado por un gobierno local con un agente privado (organización, firma), pueden existir incentivos a disminuir los costos del seguimiento y con ello aumentar la probabilidad de incumplimiento de algunas cláusulas contractuales.

En síntesis, el análisis de la gobernabilidad y el contrato bajo una perspectiva mesoeconómica, en la cual el gobierno local juega un papel preponderante, debe ampliarse para incluir conductas como la corrupción y el clientelismo. De acuerdo con Hart *et al.* (1997, 1145), el político puede ser corrupto si usa sus derechos de control para conseguir dinero o contribuciones para las campañas de los contratistas. O puede usar sus derechos de control para perseguir objetivos políticos más que el interés público, dando apoyo a grupos de interés que lo pueden, a su vez, ayudar en la elección. Este comportamiento político importa a la hora de elegir el modo de gobernabilidad. Así, de acuerdo con su modelo teórico, la provisión pública es más probable cuando hay

13 Existen otras teorías que explican el por qué de la regulación y predicen los sectores que pueden ser con mayor probabilidad regulados: La “Normative Analysis as a Positive Theory” (NPT), la cual sustenta que se regularán exclusivamente aquellos mercados en los cuales la competencia no funciona como mecanismo eficiente en la asignación de recursos; es decir, en aquellos mercados donde existen fallas de mercado: monopolio natural y externalidades. También está la Teoría de la Captura según la cual la regulación surge por la demanda de la industria (legislador capturado por la industria) o la agencia reguladora es controlada en el tiempo por la industria (reguladores capturados por la industria) (Viscusi, *et al.* 2000, Capítulo 10).

corrupción, y la privatización¹⁴ cuando existe clientelismo y sindicatos poderosos que ocasionan problemas en el gobierno (Hart *et al.* 1997, 1159).

Algunas aplicaciones de la gobernabilidad

En general el concepto de gobernabilidad sirve como marco de análisis de todo tipo de relación contractual, ya que los elementos que brinda permiten evaluar *ex ante* qué tipo de estructura de gobernabilidad es más apropiada para llevar a cabo una transacción de acuerdo con su grado de complejidad, y *ex post* para evaluar el desempeño de un contrato y qué tan adecuada fue la elección de la estructura de gobernabilidad y de la forma contractual. Finalmente, este concepto nos debe permitir calificar qué tan gobernable es una relación contractual, conforme a los instrumentos institucionales con que se cuenta y los eventos imprevistos que se puedan presentar.

Se podría afirmar, entonces, que todo aquel escenario en el cual haya un contrato, es susceptible de analizar a partir de la teoría de los costos de transacción y la gobernabilidad, y según las definiciones dadas anteriormente (transacción, contratos y gobernabilidad), toda transacción económica está dentro del ámbito de análisis de la gobernabilidad. Así pues, esta teoría tiene un campo muy amplio y variado de aplicaciones.

Específicamente se pueden encontrar algunos trabajos en los que se muestran estudios de caso en los cuales la teoría de la gobernabilidad juega un papel importante. James (2000) por ejemplo, ofrece una completa aplicación del concepto de gobernabilidad al problema de contratar personal o servicios a través del mercado con contratistas independientes, o internalizar la relación contractual mediante la figura de empleo, identificando cuál debe ser el tipo de contrato (de salario fijo o de incentivos) para lograr un desempeño eficiente. Adicionalmente, este autor ofrece una sintética muestra de otras aplicaciones.

El empleo de representantes de ventas: el problema con los representantes de ventas consiste en que generalmente es muy difícil evaluar su desempeño, dado que los incentivos que se les otorgan son de bajo poder. Por esto, es mejor emplearlos que contratar vendedores independientes a través del mercado, en la medida que la amenaza del despido puede solucionar problemas como el oportunismo. Sin embargo, el empleo *per se* no soluciona el gran problema de la supervisión, por lo tanto James (2000, 57) recomien-

14 Que incluye la cesión temporal de derechos para gestionar algunos establecimientos (Hart *et al.* 1997, 1132).

da que la elección de esta estructura de gobernabilidad debe complementarse con una forma contractual en la cual exista una combinación de empleo con salario de incentivos (ver Cuadro 1).

Las franquicias: apoyado en la idea de que los mayores costos de supervisión hacen más rentable internalizar una transacción que hacerla a través del mercado, James (2000, 57) recomienda que el criterio de decisión entre si se otorga una franquicia o se establece una filial sea la distancia: cuanto mayor sea la distancia de la compañía principal, es mejor apropiarse del negocio y ejercer un mayor control por ese medio, mientras que si la distancia es pequeña, es recomendable establecer una franquicia con la certeza de que los costos de supervisión no serán muy altos. Sin embargo, James anota que en la práctica las cosas no funcionan así y que la manera en la que están diseñadas las franquicias conlleva fuertes restricciones, una supervisión significativa y el pago de honorarios fijos. Por esto, en la práctica los contratos de franquicia sirven para resolver los problemas de supervisión, “aunque la estructura de gobernabilidad sea inusual” (James 2000, 58).

La subcontratación: esta es considerada una estructura de gobernabilidad alternativa a la tradicional forma integrada de producción. James (2000, 58) ilustra este punto con el caso de la producción de automóviles en Estados Unidos y Japón. Mientras que en el primer país las empresas prefieren invertir en los activos físicos necesarios para diseñar y producir sus autopartes, en el segundo, las empresas de la industria contratan otras empresas que diseñen las partes y, por tanto, que sean éstas quienes posean los activos. Aunque esta forma de producir ha recibido críticas como aquella que afirma que “el patrón japonés está directamente en desacuerdo con la teoría de los costos de transacción”,¹⁵ llega a la conclusión que ambos esquemas son muy similares dado que la composición de la industria, las relaciones con los proveedores y las medidas de supervisión e incentivos, entre otros, son comunes a los dos. El autor plantea que la única diferencia significativa es la estructura de gobernabilidad: el esquema de Estados Unidos se encuentra en la celda I, mientras que el japonés en la III (ver Cuadro 1).

EL CASO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN COLOMBIA

Además de las aplicaciones citadas, hay una de gran interés sobre la cual pueden ser muy útiles las herramientas de análisis de la gobernabilidad: la

15 Holmstrom y Roberts (1998, 81), citado por James (2000, 58).

privatización. Williamson (1998, 77) afirma al respecto: “ver los arreglos institucionales (reglas del juego) a través de la lente del contrato y de la gobernabilidad ha ayudado, entre otras cosas, a divulgar cuándo y por qué los esfuerzos de la privatización tendrán éxito o fallarán”.

La privatización es un proceso que consiste en ceder unos derechos de propiedad y que puede hacerse de muchas formas, no solamente mediante la venta de activos, por lo que hay un conjunto de estructuras de gobernabilidad y de formas contractuales que pueden hacer parte de un proceso de privatización, y la clave para su éxito está en saber elegir adecuadamente el método de privatización.

En Colombia existen dos grandes proveedores del servicio educativo: el Estado, mediante los colegios oficiales y el sector privado, mediante la propiedad total de colegios y el cobro del servicio de acuerdo con los costos de su provisión (matrícula y pensión mensual, entre otros). Debido a los problemas que enfrenta la educación pública en el país en términos de cobertura y calidad, en los últimos años se han implementado formas alternativas de provisión con el fin de eliminar ciertas rigideces y barreras que impiden ampliar la cobertura educativa pública y mejorar su calidad. Algunas de ellas son: los bonos educativos o *vouchers* y los colegios en concesión. Estas son formas de prestar el servicio educativo de acuerdo con un orden privado, motivadas por la convicción de que éste es más eficiente, más flexible y, por ende, logra en promedio mejores resultados que el público.

El supuesto de mayor eficiencia y flexibilidad radica en el tipo de contratación del personal directivo y docente que se utiliza dentro del sistema educativo público frente al privado. En el primer caso, el contrato es indefinido, con un periodo de prueba de máximo un año, a partir del cual, las posibilidades de despido por bajo desempeño son mínimas. Por el contrario, bajo las modalidades de contratación, el Estado no asume ningún tipo de relación contractual con el personal directivo y docente, y usualmente las formas en que las entidades privadas contratan a su personal, son mucho más flexibles con contratos de duración fija, y usualmente muy corta, en la que los incentivos a un mejor desempeño suelen ser mayores, pues la renovación del contrato depende enteramente de éste.

La falta de incentivos dentro del contrato laboral en el sector público educativo puede conducir a un bajo desempeño de los docentes. Con una relativa estabilidad laboral, dado el tipo de contrato, y con salario fijo, es muy probable un desempeño por debajo del óptimo. El anterior estatuto docente en

Colombia, al definir la carrera docente como el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal, destacaba la estabilidad en el empleo como uno de sus pilares. Aunque el nuevo estatuto, llamado de profesionalización docente, no menciona la estabilidad y señala al mérito como el principal fundamento del ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón, aún siguen siendo muy débiles en términos de incentivos. El estatuto vigente señala que el Gobierno Nacional expedirá reglamentaciones para regular estímulos, incentivos y compensaciones, pero que de ningún modo constituirán factor salarial y estarán sujetos siempre a las correspondientes apropiaciones presupuestales.

Ahora bien, no todas son ventajas para las formas de contratación con privados. Pese a contar con ellas en la forma en la cual vinculan a su personal directivo y docente, cuando se les compara con el tipo de contratos del sector público con bajos o nulos incentivos, presentan una desventaja frente a procesos de mejora en los activos humanos. En otros términos, la capacitación docente es menos probable de darse bajo las formas de contratación externa, ya sea de *vouchers* o de concesión que dentro del sector público. Esto es así, porque el tipo de contrato lleva a que estas inversiones se conviertan en costos hundidos, dada la mayor posibilidad de despido por bajo desempeño o porque el personal se cambia del sector privado al público, dadas las mejores condiciones laborales en el segundo¹⁶. Por el contrario, la menor probabilidad de despido, y la mayor estabilidad laboral, lleva a que el sector público invierta más en procesos de mejora de sus activos humanos, a través de mayores niveles de formación y capacitación. Esta diferencia podría remediarse si en las formas de contratación externas se establecen obligaciones de este tipo, no obstante, los costos de supervisión no son despreciables, lo que redundaría en ventajas para la forma de contratación dentro del sector público.

Los bonos educativos (*vouchers*)

El sistema de *vouchers* o bonos educativos actúa como un subsidio a la demanda en el que el principio de elección de las familias es el eje central de la política. La definición de estos varía de acuerdo con las diferentes aplicaciones de las cuales han sido objeto, pero en general se refieren a un bono que cubre el costo de la educación, o parte de él, otorgado a los padres para que envíen a sus hijos

16 Durante los primeros concursos docentes, muchos colegios privados evidenciaron una enorme pérdida de sus docentes, que se presentaron al concurso y ganaron las plazas en el sector público.

al colegio de su elección (Restrepo 2004). El principal sustento de esta propuesta es que la responsabilidad del gobierno de financiar la educación debe desligarse de su administración, ya que ésta última lleva a que los padres no puedan usar su legítimo derecho a elegir el colegio que desean para sus hijos. Asimismo, las familias de menores recursos son las que reciben la educación pública de peor calidad, con lo cual bajo el sistema de financiamiento sin bonos no se promueve la igualdad de oportunidades. En consecuencia, la introducción de los bonos es concebida por sus proponentes como el medio ideal para obtener una organización mejor y más eficaz a la prevaleciente en la que el sistema público educativo, en la mayoría de los casos, actúa como un monopolio. Al facilitar que los padres puedan elegir de acuerdo con sus preferencias y necesidades, los bonos suscitan mayor competencia y, por lo tanto, un mejor desempeño dentro del sistema. Adicionalmente, estos también posibilitan la igualdad de oportunidades, en especial cuando son aplicados de forma selectiva, esto es, cuando son dirigidos a las personas de menores ingresos, usualmente con el objeto de que puedan acceder a la educación privada. En síntesis, los argumentos a favor de los bonos incluyen mayor eficiencia del sistema, aumento de la calidad, y el acceso y mejoramiento de la equidad (Restrepo 2004).

En general, aunque el diseño de estos difiere entre regiones y países, estos programas son reducidos en su tamaño y ninguno se ha extendido a todo el sistema educativo, tal y como lo propuso inicialmente Milton Friedman en 1962, su principal promotor en los Estados Unidos. En este sentido, la elección de los colegios participantes en el programa es una variable fundamental, ya que el diseño de los contratos no es estricto en cuanto al desempeño de los colegios, de hecho se otorga mucha flexibilidad sobre la administración de los recursos. Este diseño contractual obedece a que el subsidio a la demanda parte de la premisa de que los padres de familia tienen suficiente información para tomar las mejores decisiones con respecto a cuál es el mejor colegio para la educación de sus hijos.

Según Megginson y Setter (2001, 345), el método de *vouchers* ha sido el más controversial entre las formas de privatizar los activos de propiedad del Estado. Sobre este sistema se critica, por ejemplo, que la forma en que está diseñado puede aumentar la inequidad del sistema educativo ya que en algunas formas de implementación se le bloquea el acceso a ciertos estudiantes a una buena educación. Es decir, los directivos de los colegios pueden seleccionar a sus estudiantes por su capacidad y descartar a aquellos que son considerados “socialmente indeseables” (Hart *et al.* 1997, 1156), o aquellos cuya educación es muy costosa debido a sus limitaciones, llevando a que los estudiantes no tan buenos tengan que asistir a colegios malos (Hart *et al.* 1997, 1156-1157).

En Colombia se implementó un programa de *vouchers* entre 1992 y 1997 mediante un programa educativo denominado PACES (Programa de Ampliación de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria y Media), con el objetivo principalmente de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria pública (Restrepo 2004, 100). A principios de la década del noventa existía un gran cuello de botella en el paso de la educación primaria a la básica secundaria en los colegios oficiales, que limitaba la entrada a esta última, principalmente a los niños de los estratos más bajos que no podían acceder a los colegios privados. Esto fue lo que motivó la implementación del sistema y su focalización a los estudiantes más pobres (Restrepo 2004, 104).

La mayor fortaleza del programa de bonos fue que gracias a su diseño selectivo evitó la reiterada crítica a estos sistemas de financiamiento en términos de sus efectos sobre la equidad. No obstante, pese a que la focalización respondió al diseño, el propósito de mejorar la equidad a través de la ampliación del acceso a la educación a las familias más pobres no se logró. Sólo una minoría de familias que fueron inducidas a participar en el programa ampliaron sus posibilidades de elección. No obstante, es muy probable que ellas fueran las más perjudicadas por el deterioro en el valor del bono —el ajuste no se hizo de acuerdo con la variación del IPC— y por la falta de monitoreo y control de los colegios participantes, ya que al carecer de suficiente información y capacidad de pago, accedieron en su mayoría a los colegios creados a partir del programa que eran los que ofrecían los menores cargos y la peor calidad.

El programa subsidió, en su gran mayoría, a las familias que aún sin él hubieran accedido a la educación privada y aunque en palabras de los diseñadores esto no sería visto como problemático por cuanto las familias beneficiadas eran de ingresos bajos, sí se convirtió en un obstáculo para el incremento de la cobertura. Es probable que ésta haya tenido un aumento poco significativo a través de los puestos cedidos por los que fueron inducidos a pasar de colegio público a privado, pero no por medio del aumento de la demanda educativa.

Los efectos reducidos sobre la elección y la matrícula no permitieron que aumentara la participación del sector privado ni mucho menos que mejorara el desempeño del sector público y del sistema en general. Más aún, esos objetivos parecían ambiciosos para el tamaño relativamente pequeño del programa. Aunque surgieron colegios nuevos —dejando de lado su calidad— que ampliaron la matrícula privada levemente, ese aumento no fue suficiente para compensar la mayor inversión realizada en la ampliación de la cobertura pública en secundaria del programa Paces. Como resultado, la participación del sector privado en la oferta educativa secundaria cayó y el sector público nunca evidenció una dinámica de competencia que lo indujera a mejorar.

En síntesis, el fracaso del programa de *vouchers* obedeció a múltiples factores. De un lado, el diseño original ideado por Friedman, plantea la participación de todos los colegios privados del sistema educativo, pero cuando se implementa un programa pequeño con baja participación de colegios privados, la elección de estos últimos es una variable clave para el éxito del programa. No obstante, los incentivos creados para la participación de nuevos colegios no condujo a buenos resultados, dado que fueron los que mostraron la peor calidad. A esto se sumo, un pobre seguimiento y monitoreo, que no sería tan grave si los padres tuvieran suficiente información sobre la calidad de los colegios, lo cual ocurre con poca frecuencia. En términos de equidad, los resultados tampoco fueron buenos, pues los más pobres dentro de los pobres, no podían hacer un gasto privado para complementar el menor valor real del bono y terminaron asistiendo a los peores colegios.

Los colegios en concesión

Un colegio entregado en concesión, en términos generales, es una institución educativa que se alimenta de recursos públicos, pero que funciona en todos sus aspectos como un colegio privado. En general, se cree que bajo este esquema se logra brindar una educación de alta calidad gracias a la eliminación de un conjunto de barreras burocráticas propias del sistema educativo público, y a la mayor autonomía que obtienen los rectores para contratar, supervisar y sancionar al personal docente según su calidad y desempeño. Para mantener la autonomía las escuelas deben rendir cuentas de los resultados académicos; si las metas establecidas no se cumplen el contrato se termina (Llach *et al.* 1999).

La evidencia internacional muestra que la contratación de los servicios educativos puede ofrecer múltiples beneficios. En particular, la contratación puede aumentar la eficiencia tanto en la prestación de los servicios como en los gastos; superar las limitaciones salariales y las restricciones relacionadas con el servicio civil; permitir una respuesta más rápida a nuevas necesidades educativas; abrir el campo a la competencia entre proveedores; fomentar las economías de escala en la prestación de servicios educativos; mejorar la calidad de los servicios educativos; permitirles a los gobiernos concentrarse en las funciones en las que gozan de una ventaja comparativa; mejorar el acceso a la educación, especialmente a los grupos deficientemente atendidos y aumentar la transparencia, haciendo más visibles los costos de los servicios cuando éstos se especifican en el precio del contrato (Banco Mundial 2006, 6).

No obstante, esta opción también tiene desventajas ya que una contratación mal efectuada o una mala ejecución de los contratos pueden tener

resultados altamente costosos para la sociedad. En el proceso de contratación son críticos los elementos de diseño puntual de los contratos y las cláusulas de rendición de cuentas que ellos incluyan. Así, la contratación puede funcionar mejor cuando se especifica claramente cuáles son los servicios que se van a prestar, de modo que se pueda vigilar el desempeño y aplicar las sanciones y penalidades correspondientes a los contratistas que incumplan sus obligaciones. Asimismo, se requiere un conjunto de habilidades específicas por parte de los servidores públicos encargados de la veeduría del sector de la educación (Banco Mundial 2006, 6).

A diferencia de los *vouchers*, el funcionamiento de los programas en concesión entraña mayores desafíos en términos del diseño de los contratos. Al no operar el principio de elección por parte de la demanda, este proceso debe ser asumido por las autoridades locales en dos frentes: la elección de los prestadores del servicio, lo que implica el diseño de una licitación, y el diseño de los contratos en los cuales se establecen responsabilidades y compromisos para prestar un servicio de óptima calidad y con una relación costo-efectividad apropiada. En el caso de los *vouchers*, el proceso de seguimiento al desempeño de los colegios participantes es asumido en corresponsabilidad entre padres de familia y el gobierno local, los primeros con un mayor compromiso.

El caso de Bogotá

En Colombia los casos más representativos han sido en las ciudades de Bogotá y Medellín. En la primera se empezó a aplicar el programa de colegios en concesión durante la administración de Enrique Peñalosa (1997-2000). El objetivo de esta iniciativa fue brindar una educación de alta calidad a niños de los estratos más bajos y aumentar la cobertura (Sarmiento *et al.* 2005, 5).

Según Sarmiento *et al.* (2005, 5), la razón principal que impulsó el programa fue la rigidez de la normatividad y los pocos incentivos individuales del sistema público, que impedían que los rectores tuvieran la suficiente autonomía para regular la labor docente y poder conducir al colegio a mejorar la calidad y eficiencia académica gracias a procesos más eficientes. En efecto, como lo afirman Duarte y Villa (2002; citado por Sarmiento *et al.*, 2005, 5):

El programa en su diseño intenta resolver los más graves problemas de gestión de las instituciones públicas tradicionales: la debilidad de los directivos, la imposibilidad de selección de su personal docente y administrativo, la inflexibilidad del régimen laboral de los docentes públicos, la ausencia de insumos básicos para la operación de la institución, la dependencia de las burocracias educativas para todos los procesos administrativos, y la politización y sindicalización del sector.

Los contratos de concesión de Bogotá tienen un término de 15 años con el objetivo de garantizar la estabilidad y la continuidad de la política educativa, y para que resultara un proyecto atractivo para los concesionarios, pero con el compromiso de someterse a una evaluación periódica y a condiciones de terminación del contrato tales como su cancelación en caso de que los resultados sean malos (no corresponden con lo acordado inicialmente) durante dos años continuos (Sarmiento *et al.* 2005, 13).

Las conclusiones del estudio mostraron lo siguiente: en el caso de las propuestas pedagógicas, autonomía en la definición de la propuesta educativa, el manejo del recurso docente, la gestión de los recursos físicos y administrativos, y el ambiente escolar se encontró que los colegios en concesión tienen ventajas relativas frente a los oficiales debido a un mejor manejo en estos aspectos. Por otra parte, con respecto a la eficiencia interna los resultados muestran que en ambos tipos de colegios ha mejorado notablemente y que los colegios oficiales mostraron crecimientos superiores aunque no significativamente diferentes a los de los colegios en concesión; en cuanto a la eficiencia económica y técnica, se encontró que los planteles en concesión están en desventaja respecto a los oficiales, especialmente, en lo que tiene que ver con costos por estudiante y utilización de docentes.

Con respecto a los indicadores de calidad como las pruebas ICFES y las de competencias básicas no obtuvieron conclusiones precisas debido a que los resultados sobre estas se hacen evidentes en el mediano o largo plazo. En este sentido, Sarmiento *et al.* afirman que los objetivos del esquema de colegios en concesión (como mayor autonomía de los directivos, incentivos docentes, entre otros) “conllevan a (sic) que en el mediano plazo los colegios en concesión aumenten los resultados de logro” (2005, 101), por lo tanto, el criterio en el que se deben centrar para evaluar el sistema es que estos colegios puedan aumentar los resultados en dichas pruebas de calidad.

El caso de Medellín

La necesidad de brindar acceso a los más de cincuenta mil niños por fuera del sistema educativo en Medellín ha dado pie a la utilización de la infraestructura propiedad del Municipio bajo la gestión de entidades privadas sin ánimo de lucro. Pese a la gran inversión hecha en este programa de cobertura que representa más de ciento cincuenta mil millones de pesos en cinco años (2002-2006), en el momento de diseñar el programa no existió una estrategia clara para conseguir no sólo mayor cobertura sino también mayor calidad. En parte lo anterior puede ser explicado, pues la intencionalidad de este programa, a diferencia del de Bogotá, no fue el aumento de la calidad, sino que la prioridad fue la cobertura educativa.

Los resultados de evaluación de impacto para Medellín, de acuerdo con un estudio del CIE (2007) muestran que los estudiantes de los colegios de concesión han tenido un desempeño inferior a sus pares en colegios públicos en el examen ICFES (prueba total, lenguaje y matemáticas) y en el SABER (lenguaje y matemáticas). Adicionalmente, en cuanto a la eficiencia interna, los colegios en concesión tienen tasas de deserción y reprobación ligeramente superiores.

Estos resultados pueden explicarse, en parte, analizando tres elementos centrales a la hora de contratar con entidades privadas la gestión de los colegios: el proceso de elección de los oferentes, el contrato de prestación del servicio y el proceso de rendición de cuentas.

Elección de los contratistas: se realizó a través de un proceso de licitación, bajo los lineamientos de la Ley 80 de 1993, el cual estuvo caracterizado por la polémica debido a la participación de entidades con poca experiencia que, finalmente, estuvieron entre las ganadoras. Este resultado obedeció a la puntuación otorgada al ítem de la experiencia: de cien puntos sólo diez correspondían a ese ítem. De esos diez puntos, cinco se otorgaban a las instituciones que hubiesen participado por cualquier lapso en el programa de cobertura, evidenciando un sesgo a favor de estas instituciones.

Los requisitos para la participación fueron laxos. Bajo el Decreto 1528 de 2002, el cual empezó el proceso de regulación de la prestación del servicio educativo por concesión, algunas instituciones que participaron en el proceso no lo hubieran podido hacer. Incluso una de estas instituciones ganó la licitación para tres sedes con un valor cercano a los dieciséis mil millones de pesos.

Para la propuesta no se competía ni a través de costo por alumno ni por el número de niños atendidos, ambos aspectos los definió la Secretaría de Educación Municipal (SEM). La competencia se centró en demostrar idoneidad a través del Proyecto Educativo Institucional (PEI), la cualificación de los educadores, la capacidad financiera y la organización administrativa. En términos de incentivos, debía atarse la propuesta al contrato. Los contratistas al no competir ni por precio ni por demanda, tienen incentivos a desmejorar la calidad del servicio si, entre otros, no se ata lo que prometen con lo que deben cumplir a través del contrato.

Aunque en el contrato se estipulaba que debían cumplir con la propuesta presentada, el seguimiento hecho por la interventoría y que representa la rendición de cuentas del proceso no logró su cometido. La rendición de cuentas en un programa de concesión es su piedra angular, de ella depende en gran medida el éxito o fracaso del programa.

Contrato: En algunos casos el contrato resulta repetitivo, en otros casos falta claridad en el qué, el cómo, el cuándo y el quién. No se observa ningún tipo de incentivo al contratista por el buen desempeño. Y aunque se señalan sanciones por incumplimiento, en la práctica éstas nunca se aplicaron. Las multas estaban señaladas en el contrato en la cláusula once, en donde se expresa que si no se cumplen o se incumplen parcialmente las obligaciones adquiridas por el contratista se impondrán multas.

Rendición de cuentas: La rendición de cuentas de la concesión educativa en Medellín se realizó a través de la labor de interventoría estipulada en el contrato. Esta labor presentó deficiencias a lo largo del proceso. Los sucesivos cambios en el personal que llevo a cabo las interventorías, le restó continuidad al proceso, con el agravante de que no hubo empalmes entre los diferentes equipos que tuvieron a cargo el seguimiento en los contratos. Además, se percibe que no existe un programa definido de interventoría y que ello es el resultado de una percepción equivocada por parte de la Secretaría de Educación de que el proceso es un simple requisito que hay que cumplir dentro de los contratos.

En general, se observa que el personal asignado fue poco con respecto a la cantidad de instituciones que fueron objeto de interventoría y esto puede redundar en una menor calidad de los resultados de esta importante labor.

En conclusión, la política de concesión en Medellín ha fallado en varios aspectos relevantes: desde la elección de los contratistas y el diseño del contrato hasta la rendición de cuentas, representada por la interventoría.

La elección del mercado, en este caso en el campo educativo, no está exenta de costos. La concesión como alternativa evidencia grandes desafíos para producir mejores resultados frente a la opción de producción pública vía subsidios a la oferta. Así, es indispensable mejorar los procesos de licitación, el contrato y la labor de interventoría o rendición de cuentas. Entre algunos de los aspectos a tener en cuenta están:

- 1) Antes de rediseñar los términos de referencia o pliego de condiciones es indispensable conocer muy bien el contexto en el cual está operando el servicio educativo. Esto es, el Decreto 4313 establece que para utilizar la contratación de cobertura se debe demostrar la insuficiencia para prestar el servicio educativo en los establecimientos educativos de su jurisdicción, lo cual implica un conocimiento tanto de la demanda como de la oferta pública. Sin embargo, también se requiere conocer cuál es la oferta privada. En el corto plazo, y contando con infraestructura propia del municipio habría que indagar que instituciones están interesadas y capacitadas para gestionar los colegios propiedad de los municipios.

Si existiese un proceso de acreditación de calidad para los colegios públicos y privados, como existe actualmente para las universidades, sería posible imponer restricciones de participación en la licitación sólo para aquellas entidades que como mínimo estuvieran acreditadas como prestadoras del servicio educativo. Al no existir actualmente esa acreditación previa, es indispensable desarrollar unos estándares mínimos de calidad para la participación, que incluyan resultados en pruebas ICFES, Saber, indicadores de eficiencia interna, inserción en el mercado laboral, entre otros¹⁷.

2) El contrato debe redefinirse de tal manera que incluya estándares mínimos de calidad y metas para el cumplimiento de estándares adicionales¹⁸. Si lo anterior se cumple, entonces el proceso de rendición de cuentas no debe estar atado a los procesos de gestión sino a los resultados. Justamente, en la literatura especializada se señala que las entidades contratantes deben dejar que los colegios privados contratados gestionen a su manera y que la garantía de calidad debe ser establecida mediante el contrato, esto es, no se debe vigilar el cómo hacen las cosas, si no pedir rendición de cuentas sobre los resultados del proceso educativo. No obstante, las dificultades propias de un servicio como la educación, en el cual por ejemplo, diferentes estudios han evidenciado que el efecto colegio en la calidad educativa, medida ésta última a través de pruebas estandarizadas, es cercano al 30%, no permitirían la inclusión de estándares de calidad sin tomar en cuenta estas restricciones, con lo cual una alternativa de *second best* sería incluir unos estándares de cumplimiento para una mezcla de variables de resultado con algunas variables de gestión, de tal forma que se garanticen unas condiciones mínimas de prestación del servicio con calidad.

3) Es deseable que la interventoría sea realizada por un equipo independiente de la entidad gubernamental a cargo (Banco Mundial 2006,

17 Algunas instituciones educativas gestionan varios colegios, en ese caso los indicadores que deben mostrar para su participación deben ser de instituciones que correspondan al nivel educativo que van a ofrecer para la licitación.

18 Hart *et al*, 1997 muestra para Estados Unidos que los contratos de gestión privada de las cárceles tienen en cuenta 463 estándares definidos por la Asociación Correccional Americana (ACA), que incluyen asuntos relacionados con la administración y la gerencia de las prisiones como el personal de vigilancia y entrenamiento, el manejo financiero, la planta física, operaciones y programas para los internos. De esos estándares 38 son obligatorios. Para que la ACA de la acreditación, la cual se renueva cada 3 años, la institución debe alcanzar los 38 estándares obligatorios y un 90% de los no obligatorios. Aunque sólo un pequeño porcentaje de prisiones privadas o públicas son acreditadas, los estándares de la ACA pueden ser tomados como punto de referencia para la elaboración de los contratos.

82), dado que no es ideal que la realice la misma institución contratante de los servicios. Cuando esto ocurre es muy probable que no exista hilo comunicador entre ambas instancias, pues se asume que ambas representan los mismos intereses, lo cual no siempre es cierto. Si la interventoría se delega en instituciones externas es necesario que el contratante se apropie de los resultados arrojados por la misma, asumiendo como fundamental en los procesos de concesión, la rendición de cuentas de los contratistas realizada a través de la interventoría.

CONCLUSIONES

Algunas de las aplicaciones que permiten mostrar la importancia de analizar conjuntamente y no por separado la teoría de la agencia y la teoría de los costos de transacción son las nuevas formas de provisión del servicio educativo. En el caso de los colegios en concesión de gran uso en Colombia, ya existen evaluaciones de impacto que no han permitido mostrar en la práctica lo que en teoría parece ser una excelente elección para mejorar no sólo cobertura sino también la calidad.

La teoría económica señala la importancia de las nuevas formas de provisión educativa como los bonos educativos o la concesión, en términos de la capacidad de generación de competencia y los efectos positivos de ésta sobre el sistema educativo. Es decir, que se concentra en la visión de la minimización de los costos de transacción, asumiendo que trasladar del sistema público hacia el privado la educación, conduce de inmediato a mejores resultados. No obstante, se olvida una parte fundamental del proceso; es evidente que tanto la elección de quienes prestarán el servicio como el diseño contractual, al igual que su *enforcement* son parte integral del éxito o fracaso de estas alternativas de provisión. En otras palabras, el análisis de gobernabilidad implica tomar en cuenta no solo la teoría de los costos de transacción (elección entre mercado o producción interna) sino también la teoría de la agencia (diseño contractual para alinear incentivos).

Si el análisis partiera sólo de los costos de transacción con gran probabilidad, de acuerdo con la teoría expuesta, la opción bajo un desempeño ineficiente del sector público (grandes inversiones acompañados de pobres resultados en materia de cobertura y calidad) sería contratar los servicios con terceros bajo las modalidades de bonos o concesión. Sin embargo, la evidencia sugiere que la elección no es tan simple, justamente porque en cualquiera de ellas, producción interna o a través del mercado, los contratos no son completos. Y el problema de la contratación *ex ante*, no atañe solamente a la opción del mercado, sino también a la de producción interna, o en el caso particular de

la educación, a la opción pública. Los contratos bajo esta opción deben buscar lidiar con los problemas de selección adversa y riesgo moral, que no son exclusivos de la opción del mercado.

Si el análisis partiera de la teoría de la agencia, con un buen diseño de contrato, no importaría cuál opción se eligiera. No obstante, la evidencia muestra que bajo la forma de contratación en el mercado es indispensable un buen seguimiento al cumplimiento de ellos, porque se presenta un comportamiento oportunista de los agentes. Este seguimiento no es libre de costos y debe ser tomado en cuenta a la hora de elegir la alternativa más eficiente.

Además, bajo estas nuevas alternativas de prestación del servicio educativo se debe analizar con cuidado el contexto en el cual se está aplicando, para predecir sus posibles beneficios frente a la opción de oferta pública. Los beneficios de la contratación con el mercado residen en la competencia, esta a su vez se garantiza a través de la elección. En el caso de la concesión en Medellín, los padres de familia no eligen. Esencialmente la utilización de la concesión corresponde a un problema de cobertura. Como se señala en el artículo primero del Decreto 4313 de 2004, en la medida en que haya insuficiencia pública, la demanda se debe empezar a satisfacer con los cupos de los colegios en concesión, en otro caso ésta no aplica.

Finalmente, si en el caso de la provisión educativa el problema es sólo de cobertura, las alternativas de bonos o concesión son buenas. Pero si la pretensión, como debe ser en términos de equidad, es garantizar mayor cobertura con calidad, todos los asuntos relacionados con elección de contratistas, diseño de contrato e interventorías deberían ser revisados exhaustivamente para garantizar la efectividad de dichas políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Al-Najjar, N. (1995). "Incomplete Contracts and the Governance of Complex Contractual Relationships", *The American Economic Review*, 85 (2): 432-436.
- Banco Mundial (2006). *Colombia: Contratación de los servicios educativos*. Informe 31841-CO.
- Centro de Investigaciones Económicas, CIE. (2007). *Evaluación del programa de colegios en concesión en Medellín 2002-2006*. Medellín: Universidad de Antioquia, Informe de investigación.
- Furubotn, E. y Richter R. (1997). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gibbons, R. (1998). "Incentives in organizations", NBER. Working Paper, 6695. Publicado también en *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115-132.

- Hart, O. (1995). "Corporate governance: Some Theory and implications". *The Economic Journal*, 105(430): 678-689.
- Hart, O., Shleifer, A. y Vishny, R. (1997). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127-1161.
- James, H. (2000). "Separating Contract from Governance", *Managerial and Decision Economics*, 21(2): 47-61.
- Joskow, P. (1996). "La especificidad de los activos y la estructura de las relaciones verticales: pruebas empíricas". En Williamson y S. Winter (compiladores), *La Naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 163-191.
- Kaufmann, D. (2005). "Myths and Realities of Governance and Corruption", [artículo en internet], World Bank, Noviembre, disponible en: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2-1_GCR_Kaufmann.pdf, acceso: 5 de marzo de 2006.
- Llach, J; Montoya S. y Flavia, R. (1999). *Educación para todos*. Argentina: IERAL, 303-310.
- Meggison, W. y Setter, J. (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, 39(2): 321-389.
- Mueller, D. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.
- Peltzman, S. (1977). "The Gains and Losses from Industrial Concentration" NBER Working Papers 0163. National Bureau of Economic Research.
- Restrepo, P.P. (2004). "Los bonos educativos en el programa PACES en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida", *Lecturas de Economía*, 60: 97-120.
- Sarmiento, A.; Alonso, C.E.; Duncan, G. y Garzón, C.A. (2005), "Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003". *Archivos de Economía* N. 291.
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation" *Bell Journal of Economics*, The Rand Corporation. 2(1): 3-21.
- Valencia, G. (2006), "La gobernabilidad, una mirada desde la administración y gestión pública". Documento de trabajo (sin publicar), Medellín: Universidad de Antioquia.
- Viscusi, W.; Vernon, J. y Harrington, J. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*. London: The MIT Press.
- Williamson, O. (1975). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, O. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*, 22 (2): 233-261.
- Williamson, O. (1998). "The Institutions of Governance". *The American Economic Review*, 88(2): 75-79.
- Williamson, O. (2000). "The New Institutional Economics. Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, 38(3):595-613.
- Williamson, O. (2002). "The Theory of the firm as Governance Structure: From Choice to Contract". *The Journal of Economic Perspectives*, 16(3): 171-195.