

**IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS DISEÑOS
INSTITUCIONALES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN
PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
TEORÍA DE CONTRATOS Y LA ECONOMÍA DEL *GOVERNANCE***

**MAURICIO CANO ZEA
TOMÁS GAVIRIA LÓPEZ**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
MEDELLÍN
2007**

**IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS DISEÑOS
INSTITUCIONALES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN
PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
TEORÍA DE CONTRATOS Y LA ECONOMÍA DEL *GOVERNANCE***

**MAURICIO CANO ZEA
TOMÁS GAVIRIA LÓPEZ**

Monografía para optar por el título de Economista.

**ASESORA
MARLENY CARDONA ACEVEDO – Economista, Ph. D en Ciencias Sociales**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
MEDELLÍN
2007**

AGRADECIMIENTOS A:

La universidad EAFIT por el proyecto de formación.

Nuestros padres, por su apoyo incondicional en estos años de estudio.

Martha Lucia Quiroz, por su apoyo incondicional en nuestra formación como profesionales y como personas.

Marleny Cardona, nuestra asesora, por la paciencia y el acompañamiento en los momentos más difíciles de la elaboración de esta monografía.

Todos los profesores que han compartido con nosotros sus conocimientos a lo largo de la carrera de Economía.

De todas maneras la responsabilidad en el texto es nuestra.

CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCIÓN	6
1. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL, LA TEORÍA DE CONTRATOS Y LA ECONOMÍA DEL GOVERNANCE	9
1.1. La Nueva Economía Institucional	9
1.2. La teoría de contratos	13
1.3. La economía del <i>governance</i> en la NEI	14
1.4. Lógica y fundamentos de la economía del <i>governance</i>	15
1.4.1. <i>La adaptación como problema económico central</i>	15
1.4.2. <i>La transacción como unidad básica de análisis</i>	16
1.4.3. <i>Atributos de las transacciones</i>	18
1.4.4. <i>La intensidad de incentivos</i>	23
2. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NEI Y LA ECONOMÍA DEL GOVERNANCE	26
2.1. La NEI y la prestación del servicio de educación pública	27
2.2. La economía del <i>governance</i> y la prestación del servicio de educación pública	28
2.3. Adaptación, transacción y atributos de la transacción en la prestación del servicio de educación pública	29
2.4. El modo de organización en la prestación del servicio de educación pública	32
3. ANÁLISIS DE CASO: LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN MEDELLÍN	34
3.1. Relación de la secretaría de educación con los colegios: una mirada desde la transacción	36
3.2. Atributos de las transacciones: especificidad de los activos a intercambiarse	38
3.3. Adaptación y modo de organización	40
4. CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	45

LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

	PAG.
Gráfico 1. Costos de <i>governance</i> en función de la especificidad del activo a intercambiarse	21
Cuadro 1. Rasgos de las estructuras de <i>governance</i>	25
Gráfico 2. Esquema simple de contratación	32

INTRODUCCIÓN

En la teoría de contratos se agrupan las diferentes miradas de la teoría económica que analizan las transacciones desde una perspectiva contractual. Esta teoría percibe toda transacción como un contrato en el que se generan obligaciones y se crean o transfieren derechos.

La Nueva Economía Institucional (NEI), que alcanzó su madurez durante la década de los ochenta, se constituye en una parte muy importante de la teoría de contratos. La NEI analiza el papel que juegan las instituciones en la eficiente ejecución de las transacciones (contratos de intercambio).

La NEI puede ser muy útil para el estudio de los diseños institucionales, pues al interior de éstos se producen transacciones entre los agentes que los integran. Se hace aquí referencia a los diseños institucionales en un nivel microeconómico (a las estructuras organizativas para la producción de bienes y servicios).

Esta monografía se interesa especialmente por el análisis de los diseños institucionales que se lleva a cabo desde una de las vertientes teóricas de la NEI: la economía del *governance*. En ésta se estudia la forma como se organizan las partes involucradas en una transacción buscando que las obligaciones y derechos contractuales se cumplan eficientemente.

El análisis se enfoca en el diseño institucional de la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín. El ente público responsable por la prestación de este servicio (la Secretaría de Educación de la ciudad de Medellín) debe definir un modo de organización para administrar las instalaciones educativas, para vincular a los docentes y a las directivas de los centros educativos, para establecer controles administrativos que aseguren la buena

calidad en la prestación del servicio, y para adquirir un sinnúmero de bienes y servicios como útiles escolares, computadores, tableros, el aseo de las instalaciones educativas, entre muchos otros más, necesarios para la prestación del servicio.

Se observó en la prestación del servicio de educación pública los siguientes aspectos que analiza la economía del *governance*: 1) el modo de organización; 2) el tipo de adaptación que se da al interior del modo de organización; y 3) los atributos básicos de las transacciones que se dan al interior del modo de organización.

El desarrollo de esta monografía se basa en los aportes teóricos de Oliver E. Williamson (1985, 1991, 1995, 1998, 2002, 2005), principal precursor y expositor de la economía del *governance*. Se buscó identificar la importancia de estos aportes dentro de la teoría económica y posteriormente se analizó si la organización económica de la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín se ajusta a lo sugerido por estos aportes teóricos.

La metodología que se sigue en el texto se centra en dos aspectos: la descripción del enfoque teórico y luego la aplicación en un caso. Todos los esfuerzos se centran en la asimilación de una vertiente de la teoría económica no muy difundida en el ámbito académico local. Se pretende dar luces sobre la pertinencia de la economía del *governance* como marco teórico para el análisis de diversos asuntos económicos y específicamente para el análisis de la prestación del servicio de educación pública.

Esta monografía consta de tres capítulos. En el primero se realizó el análisis conceptual de los aspectos más relevantes de la teoría de contratos y la economía del *governance*. En el segundo se identifica la pertinencia de estas teorías respecto al análisis de los diseños institucionales en la prestación del servicio de educación pública. En el tercero se realiza el análisis de caso de la prestación del

servicio de educación pública en la ciudad de Medellín, con base en una entrevista realizada a una funcionaria de la Secretaría de Educación de esta ciudad, en la que se tocan aspectos relevantes de la organización económica de la prestación de este servicio, los cuales son revisados a la luz de la economía del *governance*. Al final se presentan las conclusiones.

1. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL, LA TEORÍA DE CONTRATOS Y LA ECONOMÍA DEL *GOVERNANCE*

La Nueva Economía Institucional (NEI) es una parte importante de la teoría de contratos y ha surgido como una poderosa herramienta para el análisis de diversos asuntos económicos. La economía del *governance*, a su vez, hace parte de la Nueva Economía Institucional y es una teoría sobre las organizaciones económicas, por lo cual puede ser muy útil para el análisis de los diseños institucionales. En la primera parte de este capítulo se contextualizará la economía del *governance* dentro de la NEI y la Teoría de Contratos. Posteriormente, se llevará a cabo un recorrido detallado sobre los aspectos más relevantes de la economía del *governance*.

1.1. La Nueva Economía Institucional

La Nueva Economía Institucional se divide en dos partes. Una parte corresponde al estudio del entorno institucional y la otra al estudio de las instituciones del *governance* (Williamson, 1998:24). El estudio del entorno institucional se ocupa de las reglas de juego que rigen la actividad económica y tiene sus orígenes en el trabajo de Ronald Coase titulado “El Problema del Costo Social” (1960). El estudio de las instituciones del *governance*, por su parte, se ocupa de los mecanismos y estructuras que crean directamente los agentes económicos buscando asegurar el cumplimiento de los acuerdos de intercambio (las acciones del juego); también tiene sus orígenes en Coase, aunque en otro trabajo titulado “La Naturaleza de la Firma” (1937). El estudio de las instituciones del *governance* corresponde a lo que se conoce como la economía del *governance*.

Ambas vertientes de la NEI presentaron desarrollos importantes en las décadas de los años setenta y ochenta (Williamson, 1998:24). Sobresalen los aportes de Douglass North (1981, 1990) en relación al estudio del entorno institucional y los de Oliver Williamson en relación a la economía del *governance*.

Para una mejor comprensión sobre el alcance y los límites de cada una de las partes que componen la NEI, será importante identificarlas dentro de los cuatro niveles de análisis económico expuestos por Williamson en su trabajo "*Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed*" (1998:26).

- *Primer nivel:*

En este nivel las instituciones cambian muy lentamente, en el orden de siglos o milenios. Es importante aclarar, que al hablarse de instituciones, se hace referencia a las limitaciones formales e informales ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana (North, 1990: 3). Este nivel corresponde al ámbito de las limitaciones informales recién mencionadas. Aquí se ubican las costumbres, las normas, las tradiciones, la moral, la religión, etc. Su análisis ha sido emprendido por algunos historiadores económicos y por otros científicos sociales.

- *Segundo Nivel:*

En cuanto a instituciones, este nivel abarca el análisis de las limitaciones formales (estructuras que son producto de la política y que proveen las reglas de juego bajo las cuales se organiza la actividad económica). El sistema político, el aparato legislativo y el aparato judicial están aquí contenidos. Las leyes relacionadas con los derechos de propiedad son de gran importancia en este nivel. Grandes cambios en las limitaciones formales que rigen la actividad económica ocurren en el orden de décadas o siglos.

- *Tercer Nivel:*

Tomando las reglas de juego descritas en el nivel anterior como parámetros dados, aquí se analizan las diferentes formas de organización (mercados, contratación híbrida y estructuras jerárquicas) que se establecen para dar forma a las relaciones de intercambio. Cambios en estas formas de organización ocurren en el orden de un año a una década. El estudio a este nivel incluye el análisis de estructuras diferenciadas.

- *Cuarto nivel:*

En este nivel el análisis se desplaza de estructuras diferenciadas al análisis marginal. En él se ha concentrado la economía neoclásica y más recientemente la teoría de la agencia. Las variables de decisión neoclásicas son el precio y el output; la teoría de la agencia por su parte, se encarga de la alineación eficiente de incentivos bajo diferentes circunstancias (diferentes tipos de riesgo, diferentes tipos de ocupaciones o tareas, múltiples principales, entre otras). Los ajustes en este nivel son más o menos continuos en el transcurso de la actividad económica en respuesta a condiciones cambiantes de los mercados.

El estudio del entorno institucional corresponde al segundo nivel de análisis, y la economía del *governance* al tercer nivel (Williamson, 1998:26). A continuación se hará un recorrido por el proceso que llevó al surgimiento de los diferentes niveles de análisis y en el camino se reconocerá la relevancia de los dos niveles que componen la NEI.

La visión neoclásica de que los intercambios solo se ven afectados por las condiciones de mercado que interfieren en las decisiones de precio y output ha predominado en la teoría económica; en otras palabras, el análisis económico se ha basado en el cuarto nivel.

Williamson plantea que en la “vieja” economía institucional, corriente del pensamiento económico en la que se destacan Herbert Simon, Thorstein Veblen,

J.R. Commons y W.C. Mitchell, ya se percibía la urgencia por explicaciones alternativas a las ofrecidas por la escuela neoclásica; sin embargo, sus postulados no trascendieron de manera importante, principalmente, por que no se avanzó en una agenda de investigación positiva (Williamson, 1998:25). La NEI es hoy aceptada y respetada, en gran parte, gracias a que sus más importantes representantes se percataron de ésta gran debilidad de sus predecesores.

Aunque la teoría neoclásica contribuyó enormemente al posicionamiento de la economía como ciencia social, no prestó ninguna atención a las instituciones como factor determinante en la correcta ejecución de los intercambios económicos. El análisis de las instituciones llevado a cabo en el primer y segundo nivel es de gran importancia, pues las instituciones reducen la incertidumbre, al atenuar los costos de negociación de los intercambios (los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir los acuerdos) (North, 1990:3).

Con el análisis de las instituciones surgió el enfoque contractual sobre las transacciones. Toda relación de intercambio se debe identificar entonces como un contrato según el cual entre las partes involucradas se generan obligaciones y en consecuencia se crean o transfieren derechos.

A pesar de su relevancia, algunos análisis en el segundo nivel (en el estudio del entorno institucional) llegaron a ser demasiado optimistas. Se llegó a creer que todos los contratos de intercambio estarían perfectamente garantizados, sin costo, por el buen funcionamiento del sistema legal. La realidad, sin embargo, es otra. Según Williamson (1991, 2002, 2005), las disputas en las cortes por incumplimientos en los contratos de intercambio, incluso en países con sistemas legales desarrollados, son lentas e implican altos costos legales.

En consecuencia, se necesitó avanzar en el análisis de los mecanismos y precauciones que pueden establecer directamente las partes involucradas en un

contrato de intercambio, buscando asegurar la correcta ejecución del mismo. El análisis en el tercer nivel (la economía del *governance*) se inscribe en esta dirección. Los modos de organización que se analizan en este nivel son establecidos directamente por los agentes involucrados en un intercambio, tratando asegurar el cumplimiento de lo acordado.

1.2. La teoría de contratos

La Nueva Economía Institucional hace parte de la Teoría de Contratos. En las dos partes en que se divide la NEI, el estudio del entorno institucional y la economía del *governance*, se da un muy marcado enfoque contractual.

Según Bolton y Dewatripont (2005, 2), la teoría de incentivos, la economía de la información y la teoría de las instituciones económicas conforman lo que se conoce como la teoría de contratos.

Hasta los años cuarenta y cincuenta el análisis económico formal solo se interesó por situaciones muy simples de intercambio de bienes y servicios. Actividades más complejas de intercambio como la asignación y cálculo del riesgo empezaron a ser analizadas formalmente solo cuando Arrow (1964) y Debreu (1959) introdujeron la idea de “state-contingent” commodities y con la formulación de la teoría de la “elección bajo incertidumbre” por Neumann y Morgenstern (1944) (Bolton y Dewatripont, 2005:1).

A finales de los años sesenta y durante los setenta se presentó otro gran avance conceptual con la aceptación de que en los arreglos contractuales había “información privada” y “acciones ocultas”. Las nociones de “compatibilidad de incentivos” y de incentivos “para decir la verdad” proveyeron las bases fundamentales para la teoría de incentivos y para la economía de la información (Bolton y Dewatripont, 2005:1). También proveyeron las primeras herramientas

formales para la teoría de la firma, las finanzas corporativas y más generalmente para la teoría de las instituciones económicas.

Gran parte de la teoría existente sobre contratos a largo plazo y contratación dinámica fue desarrollada en los años ochenta y noventa. Los conceptos de renegociación de contratos, contratos relacionales y contratos incompletos dieron las primeras herramientas para analizar la “propiedad” y los “derechos de control”. Estas nociones, además, completaron los fundamentos para la teoría de la firma y las organizaciones (Bolton y Dewatripont, 2005:2).

1.3. La economía del *governance* en la NEI

La economía del *governance* se define como el estudio del buen orden relacionado a la viabilidad de los acuerdos de intercambio (Williamson, 2005, 1). Al ser una de las dos partes que constituyen la NEI, y en consecuencia, al ser una de las perspectivas que presenta la teoría de contratos, la economía del *governance* presenta una mirada desde el contrato en contraste con la ortodoxia económica y su perspectiva de la elección.

Para la economía del *governance*, los agentes económicos involucrados en un contrato de intercambio, ante la presencia de riesgos contractuales, deben establecer mecanismos bilaterales que garanticen el cumplimiento de lo acordado (Williamson, 1991, 1998, 2002, 2005). Otras miradas teóricas también apuntan en esta dirección, aunque con marcadas diferencias conceptuales. Por ejemplo, la economía de la información también abarca riesgos contractuales, pero de otro tipo. En consecuencia, mientras que el aseguramiento se constituye en el problema paradigmático para la economía de la información, para la economía del *governance* lo es la integración vertical (Williamson, 2005:2). Es muy importante resaltar que a pesar de sus diferencias, ambas teorías convergen en el supuesto

de que los contratos son incompletos gracias a la racionalidad limitada¹ de los agentes económicos.

En cuanto a la resolución de disputas por incumplimientos en los intercambios, la realidad muestra que en muchas ocasiones se evaden las cortes, pues las partes perciben soluciones más satisfactorias apartándose del forcejeo legal (Williamson, 1991, 2005). De allí la importancia de que los involucrados en un contrato de intercambio establezcan mecanismos bilaterales que garanticen la ejecución de lo acordado.

En la economía del *governance* el establecimiento de dichos mecanismos bilaterales corresponde a la adopción de modos alternativos de organización², entre los que se destacan los mercados, los contratos a largo plazo (conocidos como “híbridos”) y las estructuras jerárquicas. Cada modo de organización se constituye en un marco para la relación contractual de los agentes involucrados en un intercambio.

1.4. Lógica y fundamentos de la economía del *governance*

1.4.1. La adaptación como problema económico central

En 1945 Frederick Hayek postuló que el problema económico de la sociedad es principalmente el de la rápida adaptación a las circunstancias de tiempo y lugar. Postuló también que el sistema de precios es el medio más apropiado para que los agentes económicos se adapten eficientemente a dichas circunstancias.

¹ El supuesto de racionalidad limitada se opone a la creencia neoclásica de que los agentes económicos son plenamente racionales y que por lo tanto son capaces de prever perfectamente lo que acontecerá en el futuro. En la NEI se considera que los individuos tratan de ser racionales, aunque con ciertas limitaciones cognitivas, de manera que al tratar de prever el futuro se pueden equivocar, o no prever todo lo que sucederá (Williamson, 2002, 2005).

² Estos modos alternativos de organización también se conocen como estructuras de *governance* (Williamson, 1991, 2005).

El tipo de adaptación al que alude Hayek se debe dar de manera autónoma por parte de cada agente económico en respuesta a las condiciones de precio y output presentes en los mercados. La economía del *governance* reconoce que este tipo de adaptación se presenta en algunas relaciones de intercambio, y la identifica como adaptación tipo (A), o autónoma.

También Chester Barnard en 1938 aceptaba que la adaptación constituía el problema económico central, aunque con otro énfasis. Su interés se enfocó en las organizaciones y en la adaptación que internamente se debe dar en éstas ante circunstancias cambiantes. Esta adaptación es más de carácter cooperativo, pues al interior de las organizaciones sus diferentes estamentos (departamentos, divisiones, etc.) deben trabajar conjuntamente para el logro de objetivos comunes. En algunas relaciones de intercambio, como por ejemplo en los contratos a largo plazo, se presenta este tipo de cooperación. Al tener los contratos la condición de ser incompletos a causa de la racionalidad limitada de los agentes económicos, las dificultades no previstas que en éstos se pueden presentar deberán ser resueltas por el trabajo conjunto de las partes. A este género de adaptación la economía del *governance* la identifica como adaptación tipo (C), o cooperativa.

1.4.2. La transacción como unidad básica de análisis

La economía del *governance* busca identificar qué atributos poseen las transacciones en las que predomina la adaptación tipo (A), y que otros atributos poseen las transacciones en las que predomina la adaptación tipo (C). Por tal razón, en esta teoría la transacción se constituye en la unidad básica de análisis.

Además del pago que se efectúa en cada transacción por la transferencia de un bien o servicio, desde la perspectiva del contrato los agentes económicos también incurren en costos de transacción.

Una definición general de los costos de transacción coincide con la definición dada por North (1990:3) a los que el llamó costos de negociación: costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir los acuerdos. Sin embargo, los costos de transacción se circunscriben exclusivamente al ámbito de las instituciones del *governance* (Williamson, 1998). Los costos legales relacionados con disputas por incumplimientos en los compromisos no hacen parte de los costos de transacción, pues en el ámbito de las instituciones del *governance* las disputas se buscan solucionar sin acudir a las cortes.

Existen costos de transacción *ex ante* y costos de transacción *ex post*. Los primeros son los costos de redacción y negociación de los contratos. Los segundos asumen varias formas: los costos en los que se incurre por la mala adaptación de los contratos; los costos de establecimiento y administración asociados a instancias³ (diferentes a las cortes) a las que se envían las disputas; y los costos de control y verificación de los compromisos establecidos en los contratos (Williamson, 1985).

Se evidencia que los costos de transacción son necesarios en la medida que aseguran la correcta ejecución de los acuerdos de intercambio. Sin embargo, el que éstos sean muy elevados podría constituirse en un impedimento para que las transacciones se lleven a cabo.

La relación de los agentes involucrados en una transacción se debe enmarcar en uno de los modos alternativos de organización (mercados, híbridos, jerarquías). De acuerdo a los atributos de la transacción en cuestión se debe adoptar el modo

³ El establecimiento de estas instancias es común en los contratos a largo plazo. Cuando las partes involucradas en un contrato perciben problemas en su ejecución, intentarán en un principio trabajar conjuntamente para solucionarlos. Sin embargo, si no se logra un entendimiento y alguna de las partes insiste en que la otra ha incumplido sus compromisos, se buscará una instancia o árbitro independiente que establezca responsabilidades y que proponga una salida equilibrada a la disputa. En la práctica, estas instancias son muchísimo más eficientes que las cortes (Williamson, 1991, 2005).

de organización que facilite la racionalización de los costos de transacción y que al mismo tiempo garantice el cumplimiento de los compromisos establecidos.

El modo de organización que se adopte para la ejecución de un intercambio determinará el tipo de adaptación presente en dicha relación. Por lo tanto, en una transacción realizada a través del mercado, predominará la adaptación tipo (A); y en una transacción realizada a través de una integración vertical, predominará la adaptación tipo (C).

1.4.3. Atributos de las transacciones

Se ha identificado hasta el momento que los atributos de cada transacción juegan un papel determinante en la economía del *governance*, pues definen bajo que modo de organización se relacionarán los agentes involucrados, y en consecuencia, que tipo de adaptación predominará.

Los atributos que analiza la economía del *governance* en cada transacción son tres: la especificidad del activo a intercambiarse; la incertidumbre a que se enfrentan los agentes involucrados; y la frecuencia con que ésta se repite.

En los trabajos de Williamson (1991, 1998, 2005) se distingue claramente el énfasis que se da a la especificidad del activo a intercambiarse. Esto se explica por que de éste atributo dependen en gran medida los otros dos.

Se considera que un activo es muy específico, si al ser éste reemplado en usos alternativos y/o por otros usuarios, pierde en un alto grado su valor productivo (Williamson, 1991:113). Se han establecido seis distinciones en cuanto a la especificidad de un activo: (1) especificidad de lugar; (2) especificidad física del activo; (3) especificidad del activo humano; (4) inversiones en capital de marca; (5) inversiones diferenciadas que se llevan a cabo en la producción de un bien o

servicio ante el interés de satisfacer a un cliente específico; (6) especificidad temporal.

La especificidad del activo a intercambiarse, especialmente si se presenta en las primeras cinco formas antes expuestas, crea dependencia bilateral entre las partes e implica riesgos contractuales adicionales (Williamson, 1991:114).

Los compradores de bienes o servicios poco específicos, generalmente, no se interesan en la identidad de sus proveedores (Williamson, 1991, 2005). Las cualidades y la calidad de este tipo de activos no cambian significativamente de un proveedor a otro.

Por lo anterior, el sistema de precios y cantidades se constituye en el medio más eficiente para determinar quién le compra a quién en los intercambios de activos poco específicos. En otras palabras, el modo de organización más apropiado para llevar a cabo dichos intercambios, es el mercado.

A medida que el activo a intercambiarse es más específico, la identidad de las partes involucradas cobra importancia. El comprador debe entablar una relación bilateral con el proveedor, para así asegurarse de que este último tiene la capacidad para cumplir con todas las especificaciones deseadas en el activo.

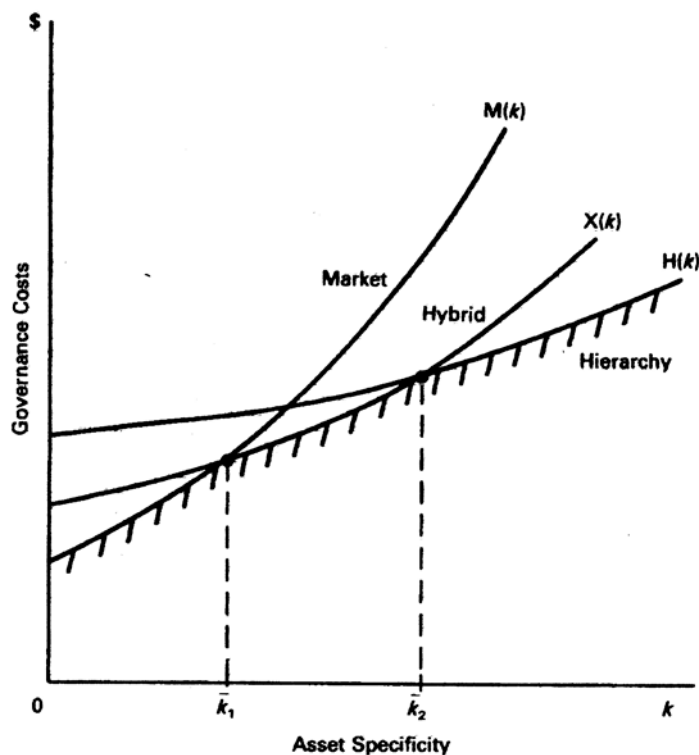
En las transacciones en las que se intercambia un bien o servicio muy específico, se da lo que Williamson (1995, 2005:8) llama la "Transformación Fundamental". Al inicio del proceso contractual para efectuar una de estas transacciones, se presentarán muchos proveedores calificados; sin embargo después, en las etapas de ejecución y renovación del contrato, se dará la transformación a una relación bilateral con un solo proveedor. Un ejemplo muy claro en el que se presenta la Transformación Fundamental, es un contrato por licitación.

Los agentes económicos involucrados en el intercambio de un activo específico no pueden entonces relacionarse tan solo a través del mercado. Teniendo en cuenta la dependencia bilateral que se genera entre ellos, deben establecer un modo de organización que facilite las buenas relaciones y la transparencia en la negociación, ejecución y verificación del intercambio. La contratación a largo plazo y la integración vertical se ajustan a estas necesidades.

En ocasiones, la contratación a largo plazo o híbrida puede ser suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en el intercambio de un activo específico. Sin embargo, si el comprador percibe que los costos de control y verificación serán demasiado elevados, y además percibe que hay mucho espacio para el comportamiento oportunista por parte del proveedor, optará (si la necesidad por el activo es mucha) por adquirir la propiedad y el control administrativo de los medios empleados para producir el bien o servicio en cuestión. Esto último es a lo que se llama integración vertical. Las estructuras jerárquicas como la integración vertical son útiles como formas de organización de último recurso, empleadas cuando todo lo demás falla (Williamson, 1991:111).

Los costos de transacción en que se incurre bajo cada modo de organización, también conocidos como costos de *governance* (Williamson, 1991:114), se pueden expresar en función de la especificidad del activo a intercambiarse (Ver gráfico 1).

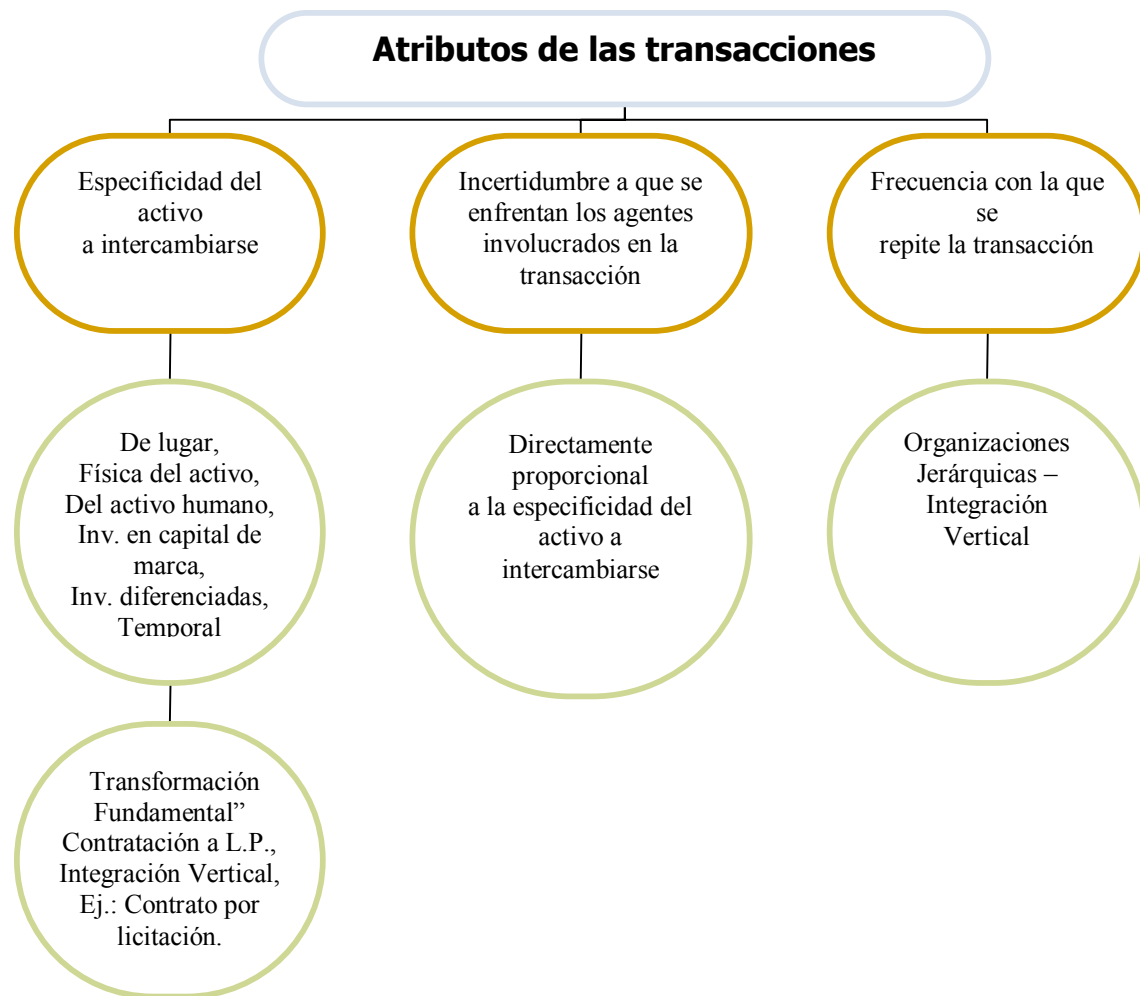
Gráfico 1.



Fuente: Williamson, 1991: 114.

Como se ve en el Gráfico 1, cuando el bien a intercambiarse es poco específico, el modo de organización con el que se incurre en menos costos de governance es el mercado. Cuando el activo a intercambiarse es medianamente específico, la contratación híbrida pasa a ser el modo más económico respecto a dichos costos. Finalmente, cuando el activo es muy específico, conviene el establecimiento de una estructura jerárquica.

Los otros dos atributos que analiza la economía del *governance* en cada transacción (la incertidumbre a que se enfrentan los agentes involucrados y la frecuencia con que ésta se realiza), como ya se ha expresado, dependen en gran medida de la especificidad del activo a intercambiarse.



Por un lado, por el supuesto de racionalidad limitada se infiere que los involucrados en un intercambio, aunque tratarán de prever los problemas que entre ellos se puedan presentar, no lograrán preverlos todos. Entre más específico sea el activo a intercambiarse, existen más probabilidades de que en la ejecución y verificación de un intercambio se presenten inconvenientes no previstos, lo cual implica una mayor incertidumbre. El grado de incertidumbre a que se enfrentarán los agentes involucrados en una transacción será directamente proporcional a la especificidad del activo a intercambiarse. Ante el temor de que en un contrato de intercambio se presente una frecuencia muy alta de perturbaciones o inconvenientes no previstos, el comprador buscará que la relación de intercambio

se lleve a cabo bajo una organización jerárquica como la integración vertical (Williamson, 1991, 123).

De otro lado, en la medida en que la transacción de un bien específico conlleve a la dependencia bilateral entre las partes involucradas, la frecuencia con que se repita la misma transacción (entre los dos mismos agentes económicos), será un factor a tener en cuenta, pues esto hablará de los efectos de la reputación, así como también de la economización que se puede dar en los costos de elaboración de un contrato a raíz de la repetición del mismo (Williamson, 2005, 7).

1.4.4. La intensidad de incentivos

En las relaciones de intercambio que se dan a través del mercado, cada una de las partes tiene fuertes incentivos para reducir costos y adaptarse autónoma y eficientemente de acuerdo a las señales que presenten los precios (Williamson, 1991, 111). Cada parte tiene fuertes incentivos para actuar independientemente buscando llevar a cabo las acciones que conlleven a la maximización de sus beneficios económicos. La intensidad de incentivos en un modo de organización se refiere a la presencia de este tipo de incentivos. El mercado es entonces un modo de organización con una alta intensidad de incentivos.

El asunto se complica con el surgimiento de dependencia bilateral entre las partes involucradas en una relación de intercambio, pues ante esta circunstancia se hace necesaria la adaptación de carácter cooperativo, la cual no es compatible con que las partes busquen independientemente maximizar sus beneficios. La esencia de la adaptación cooperativa radica en que las partes actúen coordinadamente y no independientemente, buscando también maximizar sus beneficios.

La adaptación de carácter cooperativo implica el establecimiento de controles administrativos que inevitablemente van en detrimento de la intensidad de los incentivos. Si la intensidad de los incentivos en un modo de organización interfiere

con la adaptación bilateral entre las partes, el establecimiento de controles administrativos podría ser lo óptimo (Williamson, 1991, 112).

Los mercados y las estructuras jerárquicas son modos de organización opuestos en cuanto a tipo de adaptación, intensidad de incentivos y, en consecuencia, respecto al establecimiento de controles administrativos. La pregunta que surge inmediatamente es, qué configuración de estos rasgos se da en los modos de contratación híbrida o de largo plazo (licitaciones, intercambios recíprocos, franquicias, entre otros).

Si se establecieran medidas cuantitativas para medir estos tres rasgos (tipo de adaptación, intensidad de incentivos y controles administrativos) en los diferentes modos de organización, se encontraría que la contratación híbrida presenta valores intermedios entre los valores del mercado y los de las estructuras jerárquicas (Williamson, 1991:112).

Sintetizando las mediciones que se podrían establecer para estos rasgos solamente en tres niveles: fuerte, casi fuerte y débil, expresados por los símbolos ++, + y 0, se puede construir el siguiente cuadro⁴.

Cuadro 1.

RASGOS	ESTRUCTURA DE GOVERNANCE		
	Mercado	Hibrido	Jerarquía
Intensidad de incentivos	++	+	0
Controles administrativos	0	+	++
Adaptación tipo A	++	+	0
Adaptación tipo C	0	+	++

Fuente: Williamson, 1991: 113.

⁴ Este cuadro retoma el planteamiento presentado en el texto de Oliver Williamson titulado “*Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*” (1991, 113).

Una ventaja de la jerarquía sobre la contratación híbrida es que las perturbaciones en la ejecución de lo acordado son menos costosas al interior de las firmas por que: 1) las propuestas de solución requieren menos documentación; 2) la solución de disputas por el mandato de instancias jerárquicamente superiores al interior de las firmas, comparado a recurrir a arbitramientos, ahorra recursos y facilita la rapidez en la adaptación; 3) información determinante para la solución de problemas es mucho más accesible; 4) al interior de las organizaciones se tiene acceso a instrumentos adicionales para promover el trabajo en equipo (entre los que se encuentran recompensas según resultados y el establecimiento de ganancias compartidas). (Williamson, 1991:112).

Sin embargo, las ventajas de la jerarquía sobre la contratación a largo plazo implican otros tipos de costos como la pérdida en la intensidad de incentivos y el incremento de la burocracia. Esta última podría llegar a niveles insostenibles si se presentan descuidos administrativos al respecto.

2. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NEI Y LA ECONOMÍA DEL GOVERNANCE

La educación es una de las condiciones de orden intangible que hacen parte del desarrollo humano integral, por lo tanto, la prestación del servicio de educación se constituye en una gran preocupación para muchos países, regiones y ciudades. En el documento de la CEPAL *¿Hacia donde va el gasto público en educación?* (2000), se habla de la educación como el eje que articula el crecimiento económico y el desarrollo social:

“Proporciona los conocimientos y destrezas que permiten aumentar la productividad del trabajo y enfrentar los desafíos de la competitividad. Constituye, al mismo tiempo, uno de los resortes básicos en el proceso de integración social” (2000:7).

Pero además de que se reconozca la importancia de la educación en el desarrollo económico y social, se debe avanzar en la identificación de las formas organizativas más apropiadas para la prestación del servicio de educación pública, de manera que los recursos que se destinen para este fin se administren eficientemente (ante las restricciones presupuestales de los estados) y las políticas públicas de educación no se queden solo en buenas intenciones.

La NEI, y dentro de ésta, la economía del *governance*, pueden ayudar mucho en el análisis de las condiciones necesarias para una buena prestación del servicio de educación pública.

2.1. La NEI y la prestación del servicio de educación pública

Los entes estatales encargados de ejecutar políticas públicas incurren en transacciones con agentes privados. Estos últimos pueden proveer bienes o servicios muy importantes para la ejecución de dichas políticas.

Las transacciones entre entes públicos y privados también pueden analizarse desde la perspectiva contractual de la NEI, más aun cuando en la realidad una gran proporción de dichas transacciones se ejecuta a través de contratos explícitos. Esto último pues generalmente en las relaciones económicas entre agentes privados y entes estatales entran en juego grandes sumas de dinero y en consecuencia grandes obligaciones en cuanto a la provisión de activos tangibles e intangibles.

Tal como lo postula la NEI, existe un entorno institucional (formado por las estructuras que son producto de la política) en el que se originan las reglas de juego que rigen los intercambios económicos. Por lo mucho que entra en juego en las transacciones entre entes públicos y privados, desde el entorno institucional (puntualmente desde el aparato legislativo) se deben establecer leyes muy específicas respecto a la relación contractual a que deben someterse las partes involucradas en estas transacciones. Estas leyes se conocen como leyes de la contratación pública.

En Colombia la contratación pública se rige por la ley 80 de 1993, en la que se exponen *“los derechos y deberes de las entidades estatales y los contratistas”* (Cardona, Ramírez y Estrada, 2006:53). Según lo expuesto en el capítulo anterior, las leyes por si solas no son garantía para el eficiente cumplimiento de los contratos de intercambio. Esto es todavía más cierto respecto a la contratación pública en un país como Colombia, donde han salido a la luz pública muchos casos de incumplimientos, malos manejos y corrupción en las relaciones contractuales entre entidades del estado y el sector privado.

Además, las disputas legales por incumplimientos en los contratos de intercambio son lentas y costosas. Por lo anterior, las partes involucradas en la contratación pública también necesitan establecer directamente entre ellas mecanismos y precauciones que aseguren la correcta ejecución de los contratos.

La prestación del servicio de educación pública no es ajena a lo que se ha dicho en este apartado. Los entes estatales encargados de promover la prestación de este servicio también pueden verse abocados a incurrir en transacciones con entes privados y, en consecuencia, deben ajustarse a las leyes vigentes sobre contratación pública. Podrían existir además normas enfocadas directamente a la contratación pública en la prestación del servicio educativo. El análisis de estas normas no está dentro de los objetivos de esta monografía, sin embargo, se constituye en un interesante tema de investigación desde la perspectiva de la NEI.

2.2. La economía del *governance* y la prestación del servicio de educación pública

La economía del *governance* es una teoría de la organización económica. Como el entorno institucional por si solo no garantiza la eficiente y correcta ejecución de los contratos de intercambio, se hace necesario que los agentes económicos se preocupen por establecer modos de organización que faciliten el cumplimiento de las obligaciones y derechos que surgen en las relaciones de intercambio. De acuerdo a los atributos de una transacción, convendrá que las partes involucradas adopten uno u otro modo de organización.

Para la prestación del servicio de educación pública se requieren muchos bienes: edificaciones, tableros, lápices, mesas, sillas, computadores, entre muchos otros más. También se requieren muchos servicios: la adecuación y mantenimiento de las edificaciones, la docencia, la administración de los centros educativos, entre otros. Las instancias estatales encargadas de la prestación de este servicio (ministerios de educación, secretarías de educación, etc.) tendrán que decidir

cuales de estos bienes y servicios serán obtenidos en el intercambio con agentes privados y cuales se producirán al interior del aparato estatal.

Esta decisión se constituye en un asunto de organización económica. La economía del *governance* establece criterios muy puntuales sobre la conveniencia de que algunas transacciones se lleven a cabo a través del mercado, otras a través de modos de contratación a largo plazo y otras al interior de estructuras jerárquicas.

Estos criterios podrían ser muy útiles para analizar la decisión que finalmente tomen los entes encargados de la prestación del servicio de educación pública en cuanto a cuales bienes y servicios serán obtenidos en transacciones con agentes privados y cuales al interior del aparato estatal.

Con el análisis de la organización estatal a partir de los criterios establecidos por la economía del *governance* se dejarían a un lado criterios ideológicos y se incursionaría en la aplicación de una lógica estrictamente económico-administrativa. Si con este análisis se determina que la prestación del servicio de educación pública necesita de un gran aparato estatal, será exclusivamente por una cuestión de organización económica.

El que se adopte uno u otro modo de organización en la transacción entre un ente público y uno privado (o que ésta se evite para llevarla a cabo al interior del aparato estatal), desde la perspectiva de la economía del *governance*, es un asunto estrictamente en función de la eficiencia en la ejecución contractual.

2.3. Adaptación, transacción y atributos de la transacción en la prestación del servicio de educación pública

En adelante el análisis se enfocará en las transacciones en que incurre el ente u órgano responsable de la prestación del servicio de educación pública con los

siguientes agentes: los dueños de las instalaciones educativas; los administradores de los centros educativos; y los docentes.

Para la economía del *governance* la adaptación se constituye en el problema económico central. De acuerdo a los atributos de las transacciones convendrá que en algunas predomine la adaptación autónoma de las partes y que en otras predomine la adaptación de carácter cooperativo.

Por lo tanto, será muy importante caracterizar las transacciones que interesan al presente análisis respecto a los atributos que identifica la economía del *governance*: la especificidad del activo a intercambiarse, la incertidumbre a que se enfrentan las partes y la frecuencia de las transacciones, pues a partir de esta caracterización se determinará que tipo de adaptación conviene a los agentes involucrados.

Por la importancia que da la economía del *governance* a la especificidad del activo a intercambiarse, se hará mucho énfasis al respecto. Las instalaciones educativas, el servicio docente y el servicio de administración de los centros educativos son activos considerablemente específicos. Los agentes demandantes de estos activos estarán interesados por la identidad de quien los provea.

Los entes encargados de la prestación del servicio de educación pública deben asegurarse que las instalaciones educativas posean las características apropiadas para la buena prestación del servicio. Debe tenerse la certeza de que los dueños de estas instalaciones las construyeron o que pueden adecuarlas conforme a los requerimientos establecidos para la correcta prestación del servicio.

Lo mismo debe suceder en las transacciones con los docentes y con los administradores de los centro educativos. Debe tenerse la certeza de que están lo suficientemente capacitados para hacer correctamente el trabajo. Se dará en estas transacciones la "Transformación Fundamental": al inicio del proceso

contractual se presentarán muchos proveedores calificados; sin embargo después, en las etapas de ejecución y renovación de los contratos, se dará la transformación a una relación bilateral.

A las instalaciones educativas seleccionadas periódicamente habrá que hacerles seguimiento y control de su estado y utilización. En consecuencia, se generará dependencia bilateral con los dueños de las mismas. También a los docentes y administradores seleccionados habrá que hacerles seguimiento y control. En las relaciones contractuales con estos agentes se deberá promover la relación cooperativa entre las partes.

Se deberán establecer controles administrativos que vayan en detrimento de la intensidad de incentivos, pues en la provisión de estos activos no conviene que las partes busquen incrementar sus beneficios económicos a partir de acciones independientes. Por ejemplo los dueños de las instalaciones educativas buscando ampliar sus ganancias podrían utilizar materiales de mala calidad en la construcción de nuevas aulas de clase. Con la misma intención, los administradores de los centros educativos podrían contratar personal no calificado.

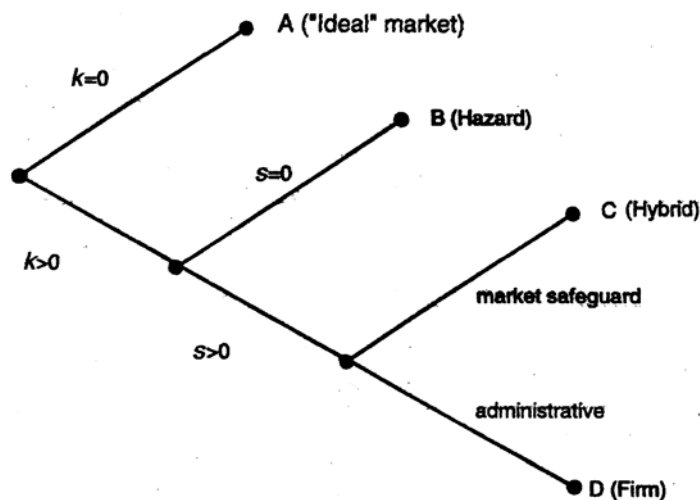
Por la especificidad de los activos a intercambiarse en estas transacciones existirá incertidumbre. En la etapa de negociación de los contratos las partes involucradas a razón de su racionalidad limitada, aunque intentarán prever todas las perturbaciones e inconvenientes que se podrían presentar, no lo lograrán. Se deberán establecer relaciones contractuales que permitan la eficiente solución de las perturbaciones no previstas.

Además, el surgimiento de dependencia bilateral entre las partes hará que entre los mismos dos agentes se efectúe la misma transacción en más de una ocasión. En este sentido, la dependencia bilateral implica una mayor frecuencia en las transacciones.

2.4. El modo de organización en la prestación del servicio de educación pública

A continuación se presentará el esquema simple de contratación expuesto por Oliver Williamson (1985, 1998, 2005) en varios de sus trabajos. Se explicará este esquema y en el mismo se identificarán los modos de organización que más convienen para la prestación del servicio de educación pública.

Gráfico 2.



Fuente: Williamson, 1998: 38.

La letra K indica una medida de la especificidad del bien o servicio a intercambiarse. Si el activo a intercambiarse no es específico entonces $K = 0$ y la transacción se llevará a cabo sin inconvenientes a través del mercado como se indica en el nodo A. Si por el contrario el activo a intercambiarse es específico entonces $K > 0$ y surgirá dependencia bilateral entre las partes, ante lo cual se deberán establecer salvaguardas contra posibles problemas contractuales. La letra S indica la magnitud de estas salvaguardas. Si se da la condición de $S = 0$ en la que ninguna salvaguarda o protección es establecida se llega al nodo B, en el

cual las partes podían verse muy perjudicadas en caso de presentarse problemas en su relación. Si por el contrario se toma la decisión de adoptar salvaguardas, lo cual se indica con $S > 0$, se podrán tomar dos caminos: el establecimiento de modos de contratación a largo plazo en los que se definan las precauciones necesarias (controles administrativos entre las partes) tal como lo indica el nodo C, u optar por estructuras jerárquicas en las que la propiedad de las partes involucradas esté unificada, lo que en otras palabras significa que las transacciones se realizarán al interior de una firma, empresa o entidad, tal como lo indica el nodo D.

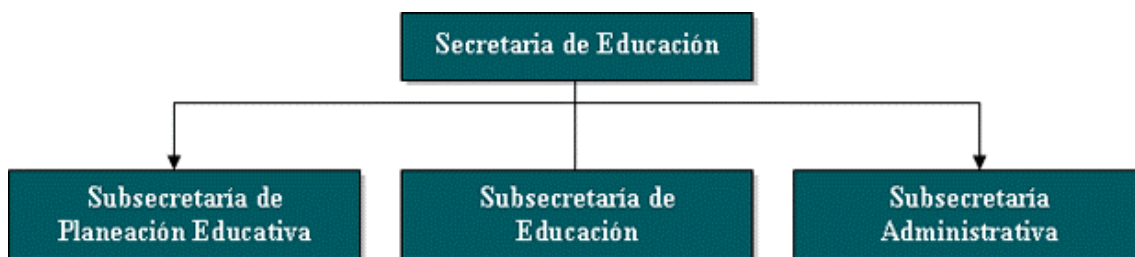
Por los atributos de las transacciones en las que incurren los entes responsables de la prestación del servicio educativo (ministerios o secretarías de educación) con los dueños de las instalaciones educativas, con los docentes y con los administradores de los centros educativos, convendrá que éstas se lleven a cabo bajo los modos de organización indicados en los nodos C y D del Gráfico 2: contratación a largo plazo o al interior de estructuras jerárquicas.

3. ANÁLISIS DE CASO: LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN MEDELLÍN

En el Municipio de Medellín la educación es un programa bandera; se propone “Una Medellín más educada: para movernos, para encontrarnos”. En el Plan de Desarrollo 2004 - 2007 se plantea como componentes básicos respecto a la educación: 1) El Acceso y la Inclusión con base en el ofrecimiento de oportunidades de formación para todos, garantizando el derecho a la educación con calidad y pertinencia, mediante una política de inclusión y retención escolar, que incremente el nivel de escolaridad de los jóvenes en la educación media; 2) Calidad y Pertinencia. Se trata de potenciar las competencias y habilidades de pensar, saber hacer de los niños, niñas y jóvenes para interactuar con los demás, formar ciudadanos del mundo en la sociedad del conocimiento y propiciar el desarrollo local mediante la formación del talento humano; y 3) Modernización y Descentralización. Se busca modernizar y descentralizar la Secretaría de Educación para el cumplimiento de la misión y objetivos corporativos orientados a garantizar una educación de calidad y pertinencia, articulando las instancias y agentes educativos.

Teniendo en cuenta este contexto, el análisis de caso de la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín se hizo con base en una entrevista realizada a una experta, funcionaria de la secretaría de educación, encargada del proceso de cobertura en la subsecretaría de planeación educativa. Se buscó en esta entrevista conocer sobre la relación contractual que tiene la secretaría de educación de la ciudad de Medellín con las instituciones educativas en las que se presta el servicio de educación pública y por los problemas que se presentan en dicha relación. Con las respuestas obtenidas se pueden entender desde la perspectiva de la economía del *governance* aspectos relevantes de la organización económica de la prestación de este servicio.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



Fuente: www.medellin.gov.co/educacion/html/presentacionestradm.htm

A continuación se presentarán las funciones de la subsecretaría de de planeación educativa, de manera que se tenga una mejor percepción de los ámbitos de la entrevista y a su vez captar la importancia del papel desempeñado por la funcionaria entrevistada en calidad de experta.

“La Subsecretaría de Planeación Educativa tendrá las siguientes funciones corporativas: Formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Educativo, del Plan Operativo Anual de Inversiones y de los Planes de Acción. Administrar el Banco de Programas y Proyectos del Sector y la modernización e incorporación al servicio educativo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; formulación y planificación del equipamiento educativo; fortalecimiento del Plan de Reorganización del Sector Educativo, que permita la cobertura educativa total y la educación obligatoria atendiendo todas sus modalidades; operación de las estadísticas educativas y el análisis, diseño e implementación de los Sistemas de información, acordes con las necesidades del manejo autónomo del servicio educativo por parte del Municipio de Medellín.”
(www.medellin.gov.co/educacion/html/presentacionestradm.htm).

3.1. Relación de la secretaría de educación con las instituciones educativas: una mirada desde la transacción

La secretaría de educación de la ciudad de Medellín tiene como misión, según el decreto 151 de 2002:

“Direccionar el modelo educativo hacia el mejoramiento de la formación moral, social, cultural, política, intelectual y física de los medellinenses; posibilitar el desarrollo de buenos ciudadanos, solidarios frente a la construcción de una sociedad democrática y de plena convivencia; crear un servicio educativo de alta calidad y pertinencia social.”
(www.medellin.gov.co/educacion/).

Entre sus objetivos corporativos se destaca en relación al análisis desde la economía del *governance* el siguiente:

“Optimizar los recursos humanos y financieros, y garantizar el mantenimiento de la infraestructura física que la dependencia requiere para la adecuada prestación de los servicios en el sector educativo, manteniendo la cobertura con calidad en los niveles educativos de su competencia.”
(www.medellin.gov.co/educacion/).

Para la prestación del servicio de educación pública la secretaría de educación de la ciudad de Medellín tiene que incurrir en transacciones con las instituciones educativas en las que se presta el servicio. El tipo de relación contractual que establezca la secretaría de educación con las instituciones educativas determinará el resultado y la eficiencia de estas transacciones, y en última instancia determinará la calidad en la prestación del servicio. Respecto a esta relación la entrevistada anotó:

“Dentro de lo que es la prestación del servicio educativo se presentan varias modalidades. Nosotros lo podemos atender en plantas físicas que son propiedad del municipio de Medellín, con directivos y docentes contratados directamente por la administración, que es lo que comúnmente se conoce como instituciones y centros educativos oficiales. Está también una matrícula que nosotros tenemos subsidiada en plantas físicas que son de propiedad del Municipio de Medellín pero controladas administrativamente por terceros, para lo cual se hizo un proceso de licitación a cinco años, el cual está operando a la fecha; y se tiene la contratación de la prestación del servicio con entidades privadas, en las que las plantas físicas son propiedad del ente privado, el cual también administra y contrata los docentes.”

En cuanto a qué proporción del servicio de educación pública se presta en instituciones de propiedad de la administración y qué proporción se presta por medio de la contratación con instituciones educativas privadas, la entrevistada contestó:

“En Medellín tenemos más o menos estimado que un setenta por ciento de la población está en la educación oficial y un treinta por ciento en la educación privada. Ese setenta por ciento incluye el servicio que se presta con planta de cargos oficial y lo que es oficial contratado. El servicio educativo prestado en instituciones completamente oficiales vendría a ser más o menos el sesenta por ciento del total. Recapitulando, un sesenta por ciento es completamente oficial, un diez por ciento es oficial contratado con terceros y el treinta por ciento restante es completamente privado.”

Una gran proporción del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín se presta en instituciones de propiedad de la administración. En la organización económica de la prestación de este servicio predomina entonces una estructura jerárquica respecto a las instituciones educativas. Sin embargo, la proporción del

servicio que se presta por medio de la contratación con instituciones educativas privadas no es una cifra insignificante.

Se hace importante conocer, por lo tanto, que busca la secretaría de educación manteniendo una proporción del servicio de educación pública a través de la contratación con instituciones educativas privadas; si busca aumentar esta proporción, o si por el contrario busca reducirla completamente. Al respecto, la entrevistada respondió:

“Lo más conveniente sería que fuera solamente dos modalidades, que serían, o es privado o es oficial. Que no tuviéramos que contratar con terceros, por qué, por que de todas maneras todo proceso de contratación son unos costos extras para la administración, tiene que haber una interventoría asociada a ese contrato; también, como las plantas físicas no son propiedad del municipio entonces nosotros no podemos entrar a mejorarlas por que es responsabilidad del privado. Entonces por muchas razones uno pensaría que es mucho mejor que no haya sino la opción de que las instituciones en las que presta el servicio de educación pública sean completamente oficiales.”

Los motivos para que la secretaría de educación prefiera un modo de organización jerárquico en relación a las instituciones educativas se podrían vislumbrar en la especificidad de los activos más importantes para la prestación del servicio de educación pública (las instalaciones educativas, la administración de los centros educativos, y la actividad docente).

3.2. Atributos de las transacciones: especificidad de los activos a intercambiarse

Las instalaciones educativas, la administración de los centros educativos y la actividad docente son activos considerablemente específicos. Las transacciones

que involucran estos activos, en consecuencia, generarán dependencia bilateral entre las partes (la secretaría de educación deberá entablar una estrecha relación bilateral con cada una de las instituciones educativas, para así asegurarse de que estas tienen la capacidad de cumplir con todos los requerimientos para la buena prestación del servicio, y para facilitar la eficiente solución de las perturbaciones contractuales no previstas).

Un ejemplo muy dicente de como la especificidad de los activos determina cual es el modo de organización más conveniente, se ve en la respuesta de Martha Aguilar, cuando hace referencia a las plantas físicas que no son propiedad del municipio, las cuales no pueden ser mejoradas como lo desearía la secretaría para una óptima prestación del servicio.

La razón para que en la práctica la administración no tenga la propiedad de todas las instituciones educativas se da en otro aparte de la entrevista:

“Lo que pasa es que realmente la planta de cargos es autorizada por el ministerio de educación y tiene unos topes. En este momento tenemos copada toda la planta de cargos y por eso, ante la insuficiencia nuestra para prestar el servicio, recurrimos a la contratación, y lo que se ve en el estado colombiano es que hay rigidez en las plantas de cargos, entonces muy probablemente lo que tiende a crecer es la contratación, por que las poblaciones permanentemente aumentan, sobretudo en las cabeceras de las ciudades, y como no hay más plantas oficiales le toca a uno contratar más.”

El que se mantenga una proporción del servicio de educación pública a través de la contratación con instituciones privadas tiene que ver con un asunto externo a la secretaría de educación: los límites que impone el Ministerio de Educación Nacional a la planta de cargos de docentes y directivos para la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín.

3.3. Adaptación y modo de organización

Por la especificidad de los activos que se intercambian en la relación contractual de la secretaría de educación de la ciudad de Medellín con las instituciones educativas en las que se presta el servicio de educación pública, conviene que entre las partes se de una adaptación de carácter cooperativo.

La adaptación de carácter cooperativo entre las partes involucradas en una transacción implica el establecimiento de controles administrativos. Se ha identificado que en la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín predomina un modo de organización jerárquico en relación a las instituciones educativas; esto a su vez habla de la presencia de importantes controles administrativos de la secretaría de educación sobre las instituciones educativas para asegurar la adaptación de carácter cooperativo entre las partes (ver el cuadro 1 del primer capítulo).

También en la relación contractual de la secretaría de educación con las instituciones privadas en las que se presta el servicio de educación pública se da un importante control administrativo a través de una interventoría. Cuando se le preguntó a la entrevistada si en la contratación con las instituciones privadas se han identificado comportamientos oportunistas como la vinculación de docentes de menor calidad para incrementar los beneficios económicos a costa del deterioro del servicio, sobresale en su respuesta la importancia de la interventoría:

“Lo que es la contratación con terceros en la prestación del servicio educativo público se ajusta completamente a la normatividad nacional en cuanto a la exigencia del recurso docente, que deben de ser licenciados, normalistas superiores, profesionales o incluso tecnólogos. Entre estos cuatro tipos de profesional usted puede contratar, entonces lo que si es cierto es que en las partes más alejadas, o sea en las partes periféricas de la ciudad, lógicamente hacen mucho uso del normalista, de un licenciado

escalafonado en nivel bajo, por que de todas maneras las condiciones de la población son complicadas, son difíciles, y un docente muy preparado no se va para la periferia de la ciudad, los docentes también escogen estar en la parte central o en las partes que no sean de tanto conflicto; pero no por oportunismo sino por que de todas maneras la gente para desplazarse y para llegar a los puntos de trabajo no te aceptan trabajar en partes altas de la ciudad. Repito, no es por oportunismo, los terceros por contrato están obligados a cumplir y a respetar la normatividad nacional con respecto al recurso docente y vigilar esto es tarea de la interventoría. A los terceros contratados se les hace interventoría mensual.”

Surge inmediatamente la duda de si la interventoría la realiza la misma secretaría de educación. Al respecto la entrevistada aclara:

“Es mixta, una parte del equipo de interventoría pertenece a la secretaría de educación y otra parte del equipo es contratada.”

La secretaría de educación preferiría ahorrarse los costos de la interventoría adquiriendo la propiedad y el control administrativo de todas la instituciones educativas, lo cual no es posible por los límites a la planta de cargos que impone el Ministerio de Educación.

El modo de organización jerárquico aunque al parecer es el modo de organización más efectivo y eficiente para asegurar la especificidad de los activos que se requieren para la prestación del servicio de educación pública, no se debe considerar como la panacea. Ante descuidos administrativos podrían surgir graves problemas burocráticos. Al respecto la entrevistada enfatiza:

“En las instituciones oficiales uno no identifica mucha burocracia, por qué, por que igual nosotros tenemos un proceso para hacer solicitudes de traslado todos los años siempre apegados a la normatividad; el que se

quiera trasladar debe cumplir unos requisitos. Y por concurso se provee todo tipo de vacante, ya sea de docente o de directivo.”

El conocimiento más a fondo sobre si existen o no problemas burocráticos en la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín podría ser tema de otras investigaciones.

4. CONCLUSIONES

La teoría de contratos desde la Nueva Economía Institucional (NEI) ha surgido como una poderosa herramienta para el análisis de diversos asuntos económicos. La economía del *governance*, a su vez, hace parte de la Nueva Economía Institucional y es una teoría sobre las organizaciones económicas.

Los diseños institucionales o formas de organización pueden ser motivo de un fecundo análisis desde la economía del *governance*. El tipo de adaptación que se da entre las partes que integran una organización, los atributos de las transacciones que se dan al interior de una organización, los costos de transacción al interior de una organización y el tipo de relación contractual que se da entre las partes que integran una organización son aspectos muy importantes de este análisis.

La prestación del servicio de educación pública no es ajena a la mirada contractual de la economía del *governance*, pues como toda actividad económica impulsada por el estado, ésta requiere de un modo de organización que permita la eficiente utilización de los recursos.

Las transacciones entre los entes que dirigen la prestación del servicio de educación pública (ministerios o secretarías de educación) y los agentes que proveen los activos más importantes para la prestación de este servicio (las instalaciones educativas, la administración de los centros educativos y la actividad docente) se deben llevar a cabo bajo modos de contratación a largo plazo o bajo estructuras jerárquicas. Esto por la especificidad de los agentes y los activos involucrados.

En el caso concreto de la prestación del servicio de educación pública en la ciudad de Medellín se identificó que predomina un modo de organización jerárquico en la relación contractual entre la secretaría de educación y las instituciones educativas. Se mantiene una pequeña pero no insignificante proporción de la prestación del servicio a través de un modo de contratación a largo plazo entre la secretaría de educación e instituciones privadas, lo cual se explica por restricciones que impone el Ministerio de Educación a nivel nacional respecto a las plantas de cargos oficiales de docentes y directivos.

Para la Secretaría de Educación de la ciudad de Medellín la situación más conveniente sería que en su totalidad la prestación del servicio de educación pública se lleve a cabo bajo un modo de organización jerárquico en relación a las instituciones educativas. Llama mucho la atención, por lo tanto, que una disposición a nivel nacional impartida por el Ministerio de Educación interfiera con lo que parece más conveniente a nivel local para la adecuada prestación del servicio. Este es un caso de como el entorno institucional (las estructuras que son producto de la política y que proveen las reglas de juego bajo las cuales se organiza la actividad económica) puede interferir negativamente en la organización de una actividad económica.

Para entender a fondo los motivos que imperan en el Ministerio de Educación Nacional respecto a la imposición de restricciones a las plantas de cargos oficiales de docentes y directivos, se necesitaría un análisis que trascienda a la economía del *governance*.

BIBLIOGRAFÍA

ARROW, K. J. 1963. The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk-Bearing. En: Review of Economic Studies, 31, 91-96.

BARNARD, Chester. 1938. The Functions of the Executive. Harvard University Press. Cambridge, MA.

BOLTON, Patrick y DEWATRIPONT, Mathias. 2005. Contract Theory. The MIT Press. Cambridge, MA.

CARDONA, Marleny, RAMÍREZ, Mauricio Andrés y ESTRADA, Fernando. 2006. El diseño institucional en la formulación y ejecución de las políticas públicas: una lectura desde la teoría de contratos. Universidad EAFIT, Medellín.

CEPAL. 2000. ¿Hacia donde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen I. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

COASE, Ronald. 1937. The Nature of the Firm. En: Economica, 4 (16), 386-405.

COASE, Ronald. 1960. The Problem of Social Cost. En: Journal of Law and Economics, 3, 1-44.

DEBREU, G. The Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium. Wiley. New York.

HAYEK, Frederick. 1945. The Use of Knowledge in Society. En: American Economic Review, 35 (4), 519-530.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo 2004-2007. En: www.medellin.gov.co

NORTH, Douglass. 1981. Structure and change in economic history. Norton.

NORTH, Douglass. 1990. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE MEDELLÍN. 2007. En: www.medellin.gov.co/educacion/

WILLIAMSON, Oliver. 1985. The economic institutions of capitalism. New York: Free Pres.

WILLIAMSON, Oliver. 1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. En: The Economics of Transaction Cost, ed. Williamson, Oliver y Masten, Scott. An Elgar Critical Writing Reader.

WILLIAMSON, Oliver. 1995. Organization theory: form Chester Barnard to the present and beyond. Oxford University Press.

WILLIAMSON, Oliver. 1998. Transaction Cost Economics: How it Works, Where it is Headed. En: De Economist, 146, 23-58.

WILLIAMSON, Oliver. 2002. The Lens of Contract: Private Ordering. University of California, Berkeley.

WILLIAMSON, Oliver. 2005. The Economics of Governance. En: The American Economic Review, 95, 1-18.

ANEXO 1

Entrevista a la funcionaria de la secretaría de educación encargada del proceso de cobertura en la subsecretaría de planeación educativa.

¿Qué tipo de relación tiene la secretaría de educación con los colegios en los que se presta el servicio de educación pública?

Funcionaria secretaría de educación: Dentro de lo que es la prestación del servicio educativo se presentan varias modalidades. Nosotros lo podemos atender en plantas físicas que son propiedad del Municipio de Medellín, con directivos y docentes contratados directamente por la administración, que es lo que comúnmente se conoce como instituciones y centros educativos oficiales. Está también una matrícula que nosotros tenemos subsidiada en plantas físicas que son, algunas de propiedad del Municipio de Medellín pero controladas administrativamente por terceros, para lo cual se hizo un proceso de licitación a cinco años, el cual está operando a la fecha, y se tiene la contratación de la prestación del servicio con entidades privadas, en las que las plantas físicas son propiedad del ente privado, el cual también administra y contrata los docentes.

¿Aproximadamente que proporción del servicio educativo público se presta en colegios de propiedad y control de la administración, y que proporción se presta por medio de la contratación con terceros?

Funcionaria secretaría de educación: En Medellín tenemos más o menos estimado que un setenta por ciento de la población está en la educación oficial y un treinta por ciento en la educación privada. Ese setenta por ciento incluye el servicio que se presta con planta de cargos oficial y lo que es oficial contratado. El servicio educativo prestado en instituciones completamente oficiales, vendría a ser más o menos el sesenta por ciento del total. Recapitulando, un sesenta por ciento es completamente oficial, un diez por ciento es oficial contratado con terceros y el treinta por ciento restante es completamente privado.

¿Para la administración cual sería la situación más conveniente en la prestación del servicio de educación pública?, ¿que se diera en su totalidad en colegios de propiedad y control de la administración?, ¿que se mantenga una proporción del servicio educativo público contratado?

Funcionaria secretaría de educación: Lo más conveniente sería que fuera solamente dos modalidades, que serían, o es privado o es oficial. Que no tuviéramos que contratar con terceros, por qué, por que de todas maneras todo proceso de contratación son unos costos extras para la administración, tiene que haber una interventoría asociada a ese contrato; también, como las plantas físicas no son propiedad del municipio entonces nosotros no podemos entrar a mejorarlas por que es responsabilidad del privado. Entonces por muchas razones uno pensaría que es mucho mejor que no haya sino la opción de que las instituciones

en las que presta el servicio de educación pública sean completamente oficiales. Lo que pasa es que realmente la planta de cargos es autorizada por el ministerio de educación y tiene unos topes. En este momento tenemos copada toda la planta de cargos y por eso, ante la insuficiencia nuestra para prestar el servicio, recurrimos a la contratación, y lo que se ve en el estado colombiano es que hay rigidez en las plantas de cargos, entonces muy probablemente lo que tiende a crecer es la contratación, por que las poblaciones permanentemente aumentan, sobretodo en las cabeceras de las ciudades, y como no hay más plantas oficiales le toca a uno contratar más.

¿En la contratación con terceros se han presentado comportamientos oportunistas? Por ejemplo, que para tener una mayor rentabilidad contraten a profesores de menor calidad.

Funcionaria secretaria de educación: Haber, no, lo que es la contratación con terceros en la prestación del servicio educativo público se ajusta completamente a la normatividad nacional en cuanto a la exigencia del recurso docente, que deben de ser licenciados, normalistas superiores, profesionales o incluso tecnólogos. Entre estos cuatro tipos de profesional usted puede contratar, entonces lo que si es cierto es que en las partes más alejadas, o sea en las partes periféricas de la ciudad, lógicamente hacen mucho uso del normalista, de un licenciado escalafonado en nivel bajo, por que de todas maneras las condiciones de la población son complicadas, son difíciles, y un docente muy preparado no se va para la periferia de la ciudad, los docentes también escogen estar en la parte central o en las partes que no sean de tanto conflicto; pero no por oportunismo sino por que de todas maneras la gente para desplazarse y para llegar a los puntos de trabajo no te aceptan trabajar en partes altas de la ciudad. Repito, no es por oportunismo, los terceros por contrato están obligados a cumplir y a respetar la normatividad nacional con respecto al recurso docente y vigilar esto es tarea de la interventoría. A los terceros contratados se les hace interventoría mensual.

Una aclaración muy puntual, ¿la interventoría la hace la secretaria de educación?

Funcionaria secretaria de educación: Es mixta, una parte del equipo de interventoría pertenece a la secretaria de educación y otra parte del equipo es contratada.

¿Qué tipo de problemas se presenta en la relación con los colegios de propiedad y control de la administración municipal? ¿Se presentan problemas de burocracia?

Funcionaria secretaria de educación: En las instituciones oficiales uno no identifica mucha burocracia, por qué, por que igual, nosotros tenemos un proceso para hacer solicitudes de traslado todos los años siempre apegados a la normatividad, el que se quiera trasladar debe cumplir unos requisitos. Bueno, y por concurso se provee todo tipo de vacante, ya sea de docente o de directivo.