

Gobernanza y calidad educativa en Colombia: reflexiones desde la nueva economía institucional¹

Governance and quality of education in Colombia: reflections from the new institutional economy

Marco Ariza Dau², José Luis Ramos Ruiz³, Luis Rosado Salgado⁴

2. Ph.D. Universidad Libre, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: marcoa.arizad@unilibre.edu.co

3. Ph.D. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: jramos@uninorte.edu.co

4. Ph.D. Universidad Nacional de Colombia, Manizales, Colombia. Correo electrónico: larosadosa@unal.edu.co

Recibido en febrero 26 de 2021

Aceptado en mayo 22 de 2021

Publicado en línea en septiembre 20 de 2021

Resumen

Este artículo presenta una reflexión sobre el potencial de contribución de la Nueva Economía Institucional para abordar el estudio de los sistemas educativos y su desempeño. Además de analizar los elementos teóricos de este enfoque aplicados al sistema educativo y revisar los aportes empíricos recientes desde la literatura; se analiza la problemática específica en Colombia para llegar a una propuesta de estudio que involucre estos elementos teóricos soportados en supuestos más realistas. Se cuestiona el uso de la lógica neoclásica para explicar el desempeño y las limitaciones desde la teoría de la agencia, abriendo paso al enfoque de gobernanza como alternativa de estudio acorde con la naturaleza de los procesos de organización y gestión de los sistemas educativos, especialmente en el sector público. Se concluye a favor del potencial de las instituciones y del enfoque contractual para abordar el estudio de los sistemas educativos, a pesar de los posibles problemas de medición que se puedan enfrentar. Así, las diversas formas de organización de la educación en el sector público y su naturaleza jerárquica y el análisis de los costos de transacción cobran importancia más allá del análisis ortodoxo de los costos de producción.

Palabras clave: Gobernanza; Costos de Transacción; Sistema Educativo; Desempeño Educativo; Nueva Economía Institucional.

Abstract

This article presents a reflection on the contribution potential of the New Institutional Economy to approach the study of educational systems and their performance. In addition to analyzing the theoretical elements of this approach applied to the educational system and reviewing recent empirical contributions from the literature; The specific problem in Colombia is analyzed to arrive at a study proposal that involves these theoretical elements supported by more realistic assumptions. The use of neoclassical logic to explain performance and limitations from agency theory is questioned, opening the way to the governance approach as an alternative study according to the nature of the organization and management processes of educational systems, especially in the public sector. It concludes in favor of the potential of the institutions and the

¹ Este artículo es resultado de las reflexiones realizadas en el desarrollo de la tesis: "Institucionalidad y desempeño educativo: Base para un modelo de gobernanza regional en Colombia", en el marco de la formación doctoral financiada con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías asignados al Departamento del Atlántico.

contractual approach to approach the study of educational systems, despite the possible measurement problems that may be faced. Thus, the various forms of organization of education in the public sector and their hierarchical nature and the analysis of transaction costs take on importance beyond the orthodox analysis of production costs.

Keywords: Governance; Transaction Costs; Educational System; Educational Performance; New Institutional Economy.

Introducción

La Nueva Economía Institucional (NEI) como escuela de pensamiento, señala que las instituciones determinan el desempeño económico, su relevancia teórica y empírica radica en incorporar al análisis de la elección tres elementos: *costos de transacción, costos de información y derechos de propiedad* (Kalmanovitz, 2003). La NEI propone una transformación de los supuestos conductuales de la teoría económica ortodoxa. Pueden existir varios equilibrios, la información es incompleta y la incertidumbre permea los resultados. Así, la percepción de los agentes no solo es explicada por los precios relativos, ni la solución competitiva garantiza resultados óptimos, y se contempla la posibilidad de una conducta cooperadora (North, 1993).

La NEI se concentra en el estudio de las instituciones formales e informales. Las primeras, condicionan las dinámicas socioeconómicas y restringe el comportamiento de los agentes. Las segundas, interactúan como variable moderadora en la explicación del éxito de las instituciones formales y de sus mecanismos de premios y sanciones que aseguran el cumplimiento de los acuerdos pactados. La relevancia del análisis de la gobernanza radica en el estudio de las estructuras de gobierno con agentes económicos, mercados, cuasimercados y estructuras jerárquicas de contratación (Kalmanovitz, 2003). Una buena gobernanza puede ser el punto de partida para mejorar el desempeño en la prestación de los servicios educativos (Lewis y Petterson, 2009).

Los pobres resultados obtenidos en las investigaciones asociadas a la relevancia de los recursos escolares como determinante del desempeño educativo; motivó recientemente, la génesis de la literatura sobre este tópico institucional en el ámbito de la educación (Hanushek y Woessmann, 2010). Sin embargo, el marco de estudio del sistema educativo como una estructura de gobierno y sus elementos esenciales exhibe algunas diferencias que desde estas contribuciones recientes bajo el enfoque de la NEI aún

siguen siendo ignoradas; estando marcadas aún por la lógica productiva neoclásica (Lasibille y Navarro, 2004) con aportes muy importantes desde la teoría de la agencia y el papel de los incentivos.

Esta reflexión se aparta de este último enfoque y se centra en los aportes empíricos recientes que desde la NEI se han propuesto para el estudio de los sistemas educativos (Woessmann, 2016). En este análisis, además de los vacíos mencionados, se aprecian varios aspectos sustanciales que suponen la falta de consenso alrededor del papel de las instituciones formales e informales en el desempeño educativo², lo que hace más interesante este abordaje desde la NEI. En consideración de lo anterior, este artículo pretende generar una reflexión teórica soportada en la experiencia colombiana, considerándose la siguiente pregunta orientadora: ¿Cómo puede contribuir el enfoque teórico de la NEI al estudio del desempeño de los sistemas educativos públicos?

Metodológicamente, este escrito está organizado en cuatro partes. En la primera, se revisan los preceptos conceptuales de la NEI y su aplicación al estudio de la gobernanza educativa. La segunda parte, es una revisión de los aportes empíricos recientes sobre factores institucionales que pueden explicar el desempeño. En la tercera, se hace una aproximación a la problemática en Colombia y se ofrece una propuesta microanalítica reflexiva. Finalmente, se presenta la conclusión sobre los aportes que puede otorgar la NEI en gobernanza educativa.

Referente teórico

La NEI ofrece un marco analítico que permite integrar el análisis institucional a la economía de la educación, entendidas las instituciones como aquellas reglas o limitaciones creadas por el ser humano para disminuir la incertidumbre y regular su interacción (North, 1993). A este marco de organización compuesto por reglas, incentivos, sanciones y derechos de propiedad que puede conducir o no

² Generalmente se utilizan los resultados en pruebas de calidad estandarizadas en distintas áreas, como variable de desempeño.

a ganancias mutuas, es lo que se conoce como gobernanza (Williamson, 1989). Tales conceptos son aplicables y permiten abordar la relación entre la gobernanza de las organizaciones educativas y su desempeño de una manera novedosa.

Por lo anterior, es necesario justificar por qué es relevante la diferenciación entre limitaciones formales e informales. Se pueden definir y ejemplificar las primeras, como normas o reglas políticas, así la constitución política de un país, o una ley para regular la educación corresponden a reglas formales (Ariza, 2020). Estas reglas por su naturaleza definen la estructura jerárquica del sector y su esquema de decisión y control y se constituyen como reglas económicas cuando definen derechos de propiedad. Los contratos de concesión de los colegios oficiales, el diseño de escalafón o de promoción de la profesión docente o normas específicas sobre el manejo de la inversión educativa, son ejemplos de estas reglas económicas. En el sustrato de las instituciones formales están los contratos que regulan un arreglo particular de intercambio, estos son acuerdos entre autoridades nacionales y subnacionales de educación y vinculan a los administradores de las organizaciones escolares, administradores con padres, profesores y estudiantes (Ariza, 2020).

Por otra parte, los códigos de conducta de los agentes o acuerdos tácitos corresponden a las limitaciones informales. Tales acuerdos difíciles de medir condicionan el desempeño y tienen efectos sobre la eficacia de las reglas formales porque determinan la dinámica de las relaciones de poder entre los agentes (Fiszbein, 2001).

El análisis de la gobernanza educativa también se ha simplificado a un problema entre principal y agente, dando relevancia a los problemas de selección adversa y riesgo moral y los costos de transacción que representa para los sistemas educativos. Los padres actuando como votantes, confían a sus elegidos, el gobierno, la labor de educar, mientras que el gobierno cede la administración de la educación, quien delega tal labor en los profesores. El problema se reduce, dada las asimetrías de información entre principal y agente, al mejor arreglo posible que maximice el valor que este último aporta a la empresa (Woessmann, 2000). Este énfasis en el diseño previo del contrato no considera la racionalidad limitada y

el comportamiento estratégico de los agentes, supuestos relevantes de la Economía de los Costos de Transacción (ECT), impulsada por Williamson (1989) quien enfatiza sobre el cumplimiento o análisis ex post de los acuerdos (Restrepo y Flórez, 2008).

Williamson (1989) asocia los costos de transacción al equivalente económico de la fricción en la física, es decir, una especie de costos de administración que asume el sistema. Estos costos pueden ser: (1) Costos ex ante, es decir, costos de redacción, negociación y protección y, (2) Costos ex post, que incluye costos de adaptación, regateo, establecimiento y administración y aseguramiento de los compromisos. Ante la dificultad que implica la medición de estos costos; el análisis debe recaer en las instituciones y sus formas de contratación en forma comparada, percibir las diferencias antes que encontrar magnitudes absolutas para cada alternativa. La medición directa de tales costos no debe ser intención desde la investigación empírica en esta materia. En otras palabras, los estudios deben privilegiar el análisis comparado de las formas de organización de acuerdo con las características de las transacciones en juego (Williamson, 1989).

La adaptación es el problema central de la organización económica (pública o privada) en la ECT y se distinguen dos tipos: adaptación autónoma y adaptación cooperativa. Por su naturaleza, se ostenta una mayor adaptación autónoma en los mercados y se pasa a la jerarquía en la medida que aumenta la presión por la cooperación (Williamson, 1999). Esta disyuntiva recurrente entre beneficios y costos de la autonomía y la cooperación está en el núcleo de la ECT. Los modos alternativos de gobernanza difieren en sus formas estructurales discretas, dependiendo de la intensidad en los incentivos, mayores o menores controles administrativos y el régimen del derecho contractual que los rige. De acuerdo con lo anterior, la tabla 1 proporciona una base esquemática para interpretar a la burocracia pública como modo estructural de gobierno. Los mayores incentivos y el menor control administrativo corresponden al sector privado o subcontratación quienes son menos propensos a comportarse cooperativamente, de allí que sus disputas sean resueltas sobre la vía legal, nombre autónomamente a sus propios ejecutivos y ofrezca menos estabilidad laboral. La agencia pública se ubica en el otro extremo, y la regulación representa un híbrido entre estas dos estructuras (Williamson, 1999).

Tabla 1. Atributos de las estructuras de gobierno de orden público.

ATRIBUTOS	ESTRUCTURA DE GOBERNANZA		
	PRIVATIZACIÓN	REGULACIÓN	AGENCIA PÚBLICA
Intensidad de incentivos	++	+	0
Burocratización	0	+	++
Adaptación autónoma	++	+	0
Adaptación cooperativa	0	+	++
Derecho contractual - Relación laboral			
Autonomía ejecutiva	++	+	0
Seguridad del personal	0	+	++
Resolución legal de disputas	++	+	0

Fuerte = (++) Semifuerte = (+) Débil = (0).

Fuente: elaboración propia basada en Williamson (1999)

La magnitud de los controles jerárquicos, especialmente en la definición de los derechos de propiedad sobre el manejo de recursos y el control de los resultados sobre el gasto, determina la variedad de estructuras de gobernanza que se aplican en un sistema educativo (Gulati y Singh, 1998).

Revisión de la literatura

Los sistemas educativos se diferencian en sus niveles de autonomía financiera, política y administrativa. Además, están marcados por su estructura de incentivos a los agentes que participan, los dispositivos de rendición de cuentas y el marco institucional donde operan (Ariza, 2020).

La revisión literaria da cuenta de los efectos algo disímiles de la autonomía escolar y la rendición de cuentas. Entre países, algunos trabajos concluyen que en sistemas educativos desarrollados la autonomía mejora el logro de los estudiantes, contrario a lo que ocurre en sistemas subdesarrollados, debido a la incapacidad para regular dentro de un marco de autonomía, lo cual empuja a los centros escolares a perseguir objetivos distintos a la maximización del logro (Hanushek y Woessmann, 2010; Hanushek *et al.*, 2013; Woessmann, 2016).

En una dirección similar, para una muestra de ocho países, se infiere que colegios oficiales autónomos, tienen puntuaciones de gestión significativamente más altas que las escuelas públicas tradicionales y los colegios privados, explicado este resultado por las diferencias en el liderazgo del director y la eficacia en el monitoreo del desempeño por agentes externos (Bloom *et al.*, 2015).

En el marco de análisis de los potenciales efectos de los incentivos y la rendición de cuentas en el desempeño del

sistema educativo, Altrichter y Kemethofer (2015), concluyeron que la rendición de cuentas presiona los buenos resultados y promueve la conducta de los directores hacia las mejoras en calidad en siete países europeos.

Lo anterior lo ratifica Vaillant (2012) quien analiza los sistemas educativos de Chile y Uruguay y advierte que los incentivos monetarios a docentes obligan a los sistemas educativos a ejecutar evaluaciones sistemáticas, mejora la rendición de cuentas y el desempeño en educación. En esta misma línea, cuasi experimentos aleatorizados en el sistema educativo de los Estados Unidos determinaron la carencia de impacto positivo en el desempeño de programas de reconocimiento monetario a docentes, sin influencia significativa sobre la práctica de enseñanza (Fryer, 2011; Springer *et al.*, 2010; Springer *et al.*, 2012; Yuan *et al.*, 2012). Sin embargo, entre algunos casos de incentivos monetarios exitosos documentados se encuentran: Fryer *et al.* (2012); Glazerman y Sefullah (2012); Dee y Wycoff (2013).

Otro tipo de incentivos monetarios que han sido objeto de estudio, están focalizados en la consolidación de una mejor fuerza laboral docente como lo puede ser mediante la atracción de egresados sobresalientes, sin mucho éxito sobre la medición del impacto de este tipo de incentivos (Alvarado *et al.*, 2013; Glazerman *et al.*, 2013).

En cuanto a incentivos focalizados a estudiantes, los resultados muestran mejoras en los indicadores de matrícula y asistencia escolar, mas no en el rendimiento (Bettinger, 2010; Blimpo, 2013; Levitt *et al.*, 2013; Li *et al.*, 2010).

Algunos efectos contrarios de la autonomía escolar y de los mecanismos de rendición de cuentas, igualmente para países, concluyen, entre otros aspectos, que estos no son independientes del nivel socioeconómico de las escuelas (Gandara y Randall, 2015), y advierten sobre

probables problemas de endogeneidad, es decir, la posibilidad de que las estimaciones estuvieran sesgadas hacia un impacto positivo de la autonomía escolar (Gunnarsson, *et al.*, 2009).

Desde el punto de vista de la gestión escolar y en el contexto asiático, varios trabajos obtienen conclusiones parecidas. Las bondades de la autonomía dependen, ya sea del énfasis en el enfoque enseñanza aprendizaje por parte de los directores o por condiciones como el liderazgo y un buen clima escolar (Hallinger, 2003; Ko *et al.*, 2016; Murphy y Beck, 1995; Patrinos, 2011; Patrinos *et al.*, 2015). También se encontraron resultados favorables para la autonomía en el contexto surcoreano, pero con resultados nulos sobre la influencia de la rendición de cuentas en los resultados académicos (Pilnam, 2015).

Algunos estudios recientes en Colombia en materia de concesiones en la administración de la educación concluyen que la presión evaluadora que genera la autonomía y la rendición de cuentas bajo estándares genera algún tipo de oportunismo que se manifiesta en el uso de pedagogías y procesos educativos en pro de las pruebas estandarizadas, sanciones disciplinarias en fechas cercanas a las pruebas y focalización curricular (Termes *et al.*, 2017). Adicionalmente, surgen problemas para monitorear, evaluar y hacer responsables a las escuelas chárter (Edwards *et al.*, 2017). De la revisión anterior se infiere, que, - si bien existen contribuciones investigativas desde el enfoque de la producción, de la eficiencia asignativa y de la teoría de la agencia al estudio de los sistemas educativos - los aportes de estudios desde el mapa cognoscitivo del contrato y de los costos de transacción de la gobernanza, son escasos. Por tanto, las reflexiones que se exponen del caso colombiano, se hace en la perspectiva de contribuir al estudio del desempeño de los sistemas educativos públicos, bajo los fundamentos de la NEI.

El caso colombiano: entre logros y fracasos

El sistema educativo colombiano durante el siglo XX se vio afectado por diversas coyunturas económicas y políticas, cambios de tipo demográfico y un proceso de industrialización que contribuyeron a las transformaciones educativas en Colombia y llevaron a cambios estructurales significativos (Ariza, 2020). La nueva carta política de 1991 impulsó la descentralización y una nueva estructura del sistema educativo (Vergara y Simpson, 2001), además se concibió y promulgó la educación como un derecho convirtiéndose en un servicio público con función social.

Adicionalmente a lo anterior y a través de la Ley General de educación de 1994 se les otorgó un papel mucho más relevante a los gobiernos locales sobre el manejo de los recursos y se reglaron las competencias en educación. El establecimiento de un Proyecto Educativo Institucional (PEI) para las organizaciones escolares reglamentó los procesos pedagógicos y el gobierno de las organizaciones escolares y en cuanto a la planeación de todo el sector, se sentaron las bases para la formulación de un primer Plan de Desarrollo Educativo de largo plazo llamado Plan Decenal de Educación.

Según datos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el sistema educativo cuenta con alrededor de 8,6 millones de estudiantes entre la educación básica y media en Colombia, con 50,991 sedes escolares. El proceso de descentralización fue a todas luces el cambio más significativo en la educación de finales del siglo XX en Colombia y configuró un escenario con nuevas reglas de juego por medio de las cuales se pretendía preparar al país para enfrentar los retos educativos globales. Este marco constitucional y legal vigente cedió a los gobiernos locales la responsabilidad para garantizar los servicios escolares, administrar los fondos educativos, administrar el personal y supervisar a las instituciones privadas (MEN, 2016).

A pesar de estos esfuerzos y a los indudables avances en materia de cobertura, existe suficiente evidencia empírica que revela las diferencias regionales en Colombia en cuanto al desempeño educativo. En este sentido, trabajos algo recientes como el de Melo *et al.* (2016), utilizando una función de producción “multiproducto”, encontraron lo que llaman un patrón de centro-periferia en las estimaciones de eficiencia educativa, siendo la región central la que presenta mejores resultados que las regiones periféricas, tanto en calidad como en cobertura.

Ayala (2015) por su parte, muestra estas desigualdades utilizando datos departamentales. El autor compara la evaluación SABER 11° con la evaluación PISA, en el componente de matemáticas, arrojando una concentración de bajos niveles de competencias en los departamentos ubicados en la periferia, y encontrando una alta correlación entre el porcentaje de estudiantes con bajas competencias y los indicadores de pobreza.

Por otra parte, Sánchez (2014) analiza la existencia de contrastes entre los estudiantes étnicos y los no étnicos, descomponiendo lo que es atribuible a factores observables

de los estudiantes y los no observables. Este autor encuentra “que la brecha académica tiende a ser significativa y de mayor amplitud en regiones con una alta concentración de población étnica” (p. 60). Factores no observables como la motivación, la autoestima y el componente lingüístico, además del bajo capital familiar y de ingresos, explican buena parte de las diferencias en el rendimiento académico.

Otro aspecto que caracteriza al sistema educativo colombiano es la concentración regional de maestros con altos niveles de calificación, es decir, algunas regiones poseen ventajas sobre otras en cuanto a la formación académica de sus profesores. El personal docente mejor calificado se agrupa en los municipios situados en las cordilleras y Eje Cafetero, en cambio, zonas como el Caribe colombiano, Cauca, Nariño y gran parte de los Llanos Orientales exhiben una cualificación muy baja de sus maestros, en relación con el resto del país. En suma, las características sociodemográficas de los municipios determinan en buena parte el nivel de formación de los docentes (Galvis y Bonilla, 2012).

En este mismo sentido, a pesar de los avances en cobertura por la implementación de diversas políticas y en especial la descentralización administrativa en educación, según Barrera (2014), las dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo en Colombia “está asociada principalmente con factores socioeconómicos y poblacionales” (p. 32). Por último, el estudio de la inequidad regional en Colombia por parte de Cortés y Vargas (2012), quienes utilizan diversos tipos de variables a nivel departamental y un ejercicio empírico que toma como referente el trabajo de Acemoglu *et al.* (2005), atribuyen la inequidad regional principalmente a las diferencias institucionales de largo plazo³. Se reafirman una vez más las brechas regionales en educación en indicadores como cobertura, tasa de analfabetismo y rendimiento académico, inclinados a favor de la zona andina.

Una propuesta microanalítica

Desde la perspectiva de la NEI, el estudio de los sistemas educativos puede tener algunas dificultades, adicionales a los problemas de medición aquí mencionados sobre el comportamiento de las instituciones informales. Es así, como un enfoque comparativo entre regiones, entes territoriales e incluso organizaciones escolares, involucra la complejidad

para captar la variación institucional entre territorios y entre las organizaciones mismas y analizar los efectos en diferentes contextos sociales. Si no existe suficiente variación institucional dentro de un país se hace imposible la identificación empírica del impacto de características institucionales de los sistemas escolares utilizando datos nacionales (Hanushek y Woessmann, 2010). Sin embargo, las instituciones definen un conjunto de incentivos y desincentivos para el actuar de las personas, estas implican tanto costumbres, como reglas y dispositivos para hacer cumplir los contratos (*enforcement*), sea personal, a través de códigos de comportamiento o a través de un tercero (North, 1990). En este sentido, el estudio de la gobernanza educativa implica abordar micro analíticamente el alineamiento ex ante de las relaciones contractuales donde la variación puede ser exigua, así como los mecanismos ex post de cumplimiento de los acuerdos, donde tal variación puede ser reveladora. Por consiguiente, lo relevante es la adaptación, el cambio organizacional se caracteriza por un proceso de ensayo error donde el resultado es incierto y estará determinado por una mezcla entre normas e incentivos que estimulen el desarrollo y aquellas que actúen a la inversa, por ello el marco institucional puede ser adaptativamente eficiente o ineficiente (North, 1990).

Como se explicó, la Constitución de 1991, la Ley General de Educación y reglamentaciones posteriores en Colombia trasladaron responsabilidades del manejo de los servicios educativos a los departamentos y municipios y otorgaron a los colegios una autonomía significativa, constituyéndose en un cambio en las reglas formales del sistema. Teniendo en cuenta la distinción entre autonomía fiscal, política y administrativa (Blume y Voigt, 2008), un ejercicio útil para Colombia es captar las diferencias estadísticas de desempeño entre las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y las no certificadas con mediciones que contemplen a los factores socioeconómicos y a los recursos escolares como variables de control, solo para el sector público, teniendo en cuenta que las ETC son la máxima expresión de la autonomía administrativa en el manejo de la educación, definen e implementan la política educativa, vigilan la calidad y la prestación de la educación en todo el sistema educativo subnacional y apoyan a los municipios que no están certificados.

Otro ejercicio empírico interesante es emplear variables de autonomía fiscal, siguiendo las recomendaciones de Stegarescu (2004), sobre el uso de indicadores de ingresos

³ Se incluyen en este estudio variables proxy sobre el comportamiento político de la región como determinante de las inequidades.

en vez de gastos, porque pueden reflejar de manera más acertada la autonomía regional. En consecuencia, variables como porcentaje promedio de ingresos corrientes que corresponden a recursos propios o un indicador de dependencia de las transferencias son útiles para este propósito y están disponibles en las bases de datos gubernamentales.

Si bien la autonomía puede ser el factor de gobernanza más importante a medir, puede que no sea directamente observable por representar una noción muy amplia, en tal caso se debe determinar si los efectos son provocados por un sistema completo de instituciones y agregar todas las instituciones individuales en un indicador más amplio (Voigt, 2009). De hecho, la autonomía a nivel de la organización escolar puede estar tipificada de manera diversa en la gestión presupuestal, académica y de recursos humanos. Así mismo, las relaciones contractuales entre las autoridades regionales (Secretarías de Educación) y las organizaciones escolares, pueden estar plagadas de todo un sistema de instituciones individuales que conforman un espectro más amplio conocido como autonomía o descentralización.

Otra dificultad presente principalmente en la lógica de las funciones de producción educativa es asumir relaciones lineales simples entre una institución y un resultado. Para el caso de la autonomía no se puede asumir que dicha relación es lineal porque es muy probable que, hasta cierto punto, dicha relación sea positiva y posteriormente después de cierto nivel exista un agotamiento de la regla asociándose a efectos negativos (Voigt, 2009).

Por otro lado, argumentos a favor de la autonomía señalan que la prestación del servicio educativo puede reflejar con mayor cercanía las preferencias de la comunidad y por lo tanto permite fortalecer los procesos de democratización en referencia a las decisiones en el sector. En consecuencia, la participación comunitaria es un elemento clave de la adaptación, sin la cual se pueden incrementar las disparidades interterritoriales de los indicadores educativos, inclusive contando con un marco de regulación y supervisión. Estos elementos de hecho pueden estar condicionados por asimetrías de información que dificultan la regulación o el monitoreo por parte de terceros (autoridades o comunidad) o lo que llama North (1993) la función conductual de los agentes, haciendo aún más difícil la medición. Así, factores como la rendición de cuentas al igual que la autonomía es una categoría tan amplia como instituciones

específicas pueda contener, dando lugar a ser abordado desde la microanalítica.

Conclusiones

Con las reflexiones anteriores se espera haber demostrado el potencial que tiene el enfoque teórico de la NEI, así como algunas de sus limitaciones, para abordar el estudio de los sistemas educativos. Una propuesta de estudio que explote estos elementos teóricos para el análisis del sistema educativo en Colombia y en especial del sector oficial, debe tener en cuenta varios aspectos que se esbozan a continuación a manera de conclusión.

El análisis de los sistemas educativos desde la NEI intenta sustituir el estudio habitual de los costos de producción. De manera que, las diversas formas de organización del sector público: la privatización, la regulación y la agencia pública con su naturaleza jerárquica, cobran importancia más allá del análisis ortodoxo de los costos de producción. No se pueden asumir relaciones lineales simples, porque el problema no se reduce a la maximización o minimización de la regla para obtener un resultado, más bien la optimización de esta en términos comparativos.

Adicionalmente, el supuesto de eficiencia en la NEI tiene una connotación radicalmente diferente para la organización económica, en este caso, el sistema educativo. La eficiencia no puede ser explicada por los cambios en los precios relativos, en otras palabras, no son la fuente del cambio institucional. Las presiones competitivas no necesariamente llevan a la eliminación de instituciones ineficientes, por lo tanto, un cambio en las reglas del juego, puede no conducir a la eficiencia porque no son creadas per se para asegurarla. Tampoco se puede “juzgar” la eficiencia bajo ideales hipotéticos de costos mínimos de producción, máximos beneficios o inclusive costos de transacción cero. En este caso, se sugiere estudiar alternativas factibles, aunque defectuosas y analizar su eficacia comparativa, lo cual puede acercarnos aún más a los problemas reales de la educación.

Por otra parte, la identificación de los atributos clave con respecto al tipo de intercambio que se da en el sector educativo es realmente útil. El esquema de análisis propuesto sobre los modos de organización, junto con los supuestos de racionalidad limitada y oportunismo pueden ayudar a entender los problemas inherentes a la autonomía, la rendición de cuentas y la intensidad de incentivos.

A pesar de sus dificultades de medición, las limitaciones informales resaltadas por North como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los códigos de conducta también adquieren preponderancia para el análisis de los sistemas educativos y como tales no pueden ser ignoradas. Un enfoque micro analítico es deseable, en especial para el análisis de la gobernanza educativa y está ligado principalmente a las decisiones estratégicas y a los problemas que enfrentan las organizaciones escolares para reducir los costos de transacción y promover la eficiencia, sin ignorar el entorno institucional o considerándolo como dado.

En este sentido, una apuesta de estudio de la problemática alrededor del sistema educativo en Colombia desde la perspectiva de la NEI, puede considerar dar respuesta a cuestiones como: ¿Explican los factores institucionales de gobernanza las diferencias territoriales en el desempeño educativo en Colombia? y ¿Qué elementos de la estructura de gobernanza de los sistemas educativos permiten mitigar los riesgos contractuales y mejorar el desempeño en educación en Colombia?

Declaración de conflictos de intereses

Los autores manifestamos que durante la redacción del presente artículo no han incidido intereses personales o ajenos a nuestra voluntad. Así mismo, ratificamos que el desarrollo del trabajo ha sido bajo los estrictos valores y conductas éticamente profesionales.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., Simon J. and James R. (2001) The colonial origin of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.

Alvarado, M., Duarte, F., y Neilson, C. (2013). *Efectos Beca Vocación de Profesor*. Santiago de Chile, Informe del Centro de Estudios Mineduc. https://christopherneilson.github.io/work/documents/WorkingPaperBVP_MINEDUC.pdf

Altrichter, H. and Kemethofer, D. (2015). "Does accountability pressure through school inspections promote school improvement?" *School Effectiveness and School Improvement*, 26(1), 32-56.

Ariza, M. (2020). *Estructura de gobernanza y su efecto sobre el desempeño en educación en Colombia: una exploración subnacional*. [Tesis de doctorado, Universidad del Norte].

<https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/9168/140935.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ayala, J. (2015). *Evaluación externa y calidad de la educación en Colombia* (Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 217). Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_217.pdf

Barrera, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad*. Fedesarrollo. Centro de investigación económica y social. Bogotá, Colombia. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/190/La%20educaci%C3%B3n%20b%C3%A1sica%20y%20media%20en%20Colombia%20retos%20en%20equidad%20y%20calidad%20-%20KAS.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Bettinger, E. (2010). *Paying to Learn: The Effect of Financial Incentives on Elementary School Test Scores*. (NBER Working Paper Series 16333). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w16333>

Blimpo, M. (2013). Team Incentives for Education in Developing Countries: A Randomized Field Experiment in Benin. *SIEPR, Stanford University*, 6(4), 90-109.

Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., and Van Reenen J. (2015). Does Management Matter in Schools? *Economic Journal (Royal Economic Society)*, 125(584), 647-674.

Blume, L. and Voigt, S. (2008). *Federalism and Decentralization. A Critical Survey of Frequently Used Indicators*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?Abstract_id=1263995

Brewer, D. and McEvan, P. (Eds.). (2010) *Economics of education*. Elsevier.

Cortés, D. y Vargas, J. (2012). *Inequidad regional en Colombia*. (Serie documentos de trabajo, No. 127). Universidad del Rosario.

Dee, T. and Wyckoff, J. (2013). *Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from Impact*. (NBER Working Paper Serie 19529). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w19529>

Edwards Jr., D. B., DeMatthews, D. and Hartley, H. (2017). Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, 25(10). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2556>

Fiszbein, A. (2001). Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educación en Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, 41(162), 235-259.

- Fryer, R. (2011). *Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools*. (NBER Working Paper Serie 16850). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w16850>
- Fryer, R., Levitt, S., List, J. and Sadoff, S. (2012). *Enhancing the Efficacy of Teacher Incentives Through Loss Aversion: A Field Experiment*. (NBER Working Paper Serie 18237). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w18237>
- Galvis, L. y Bonilla Mejía, L. (2012). Desigualdades regionales en el nivel educativo de los profesores en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 14(26).
- Gandara, F. and Randall, J. 2015. Investigating the relationship between school-level accountability practices and science achievement. *Education Policy Analysis Archives*, 23(112), 1-22.
- Glazerman, S. and Sefullah, A. (2012). *An Evaluation of the Chicago Teacher Advancement Program (Chicago TAP) After Four Years*. Mathematic Policy Research.
- Glazerman, S., Protik, A., Bing-ru, Bruch, J. and Max, J. (2013). *Transfer Incentives for High-Performing Teachers: Final Results from a Multisite Randomized Experiment*. Mathematica Policy Research.
- Gulati, R. and Singh, H. (1998). The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances, *Administrative Science Quarterly*, 43(4), 781.
- Gunnarsson, V., Orazem, P., Sánchez, M., and Verdisco, A. (2009). ¿Does Local School Control Raise Student Outcomes? Evidence on the Roles of School Autonomy and Parental Participation. *Economic Development and Cultural Change*, 58(1), 25-52. <http://dx.doi.org/10.1086/605209>
- Hallinger, P. (2003). Leading educational change: Reflections on the practice of instructional and transformational leadership. *Cambridge Journal Education*, 33(3), 329-351.
- Hanushek, E. and Woessmann, L. (2010). The Economics of International Differences in Educational Achievement. IZA Discussion Paper No. 4925.
- Hanushek, E., Link, S., and Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *The National Bureau of Economic Research*, 104, 212-232.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de economía institucional*, 5(9), 189-212.
- Ko, J., Cheong Y. and Lee, T. (2016). The development of school autonomy and accountability in Hong Kong: Multiple changes in governance, work, curriculum, and learning. *International Journal of Educational Management*, 30(7), 1207-1230. <https://doi.org/10.1108/IJEM-10-2015-0145>
- Lasibille, G. y Navarro M. (2004). Manual de economía de la educación. Teoría y casos prácticos. Madrid: *Ediciones pirámide*. (1ª edición).
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de la educación. 08 de febrero de 1994. D.O. N°. 41.214. (Colombia).
- Levitt, S., List, J., Nackerman, S., and Sadoff, S. (2013). The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance. (NBER Working Paper Serie 18165) *National Bureau of Economic Research*. <https://www.nber.org/papers/w18165>
- Lewis, M. and Petterson G. (2009). Governance in Education: Raising Performance. *World Bank Elibrary*.
- Li, T., Li, H., Scott, R. and Linxiu, Z. (2010). Cash Incentives, Peer Tutoring, and Parental Involvement: A Study of Three Educational Inputs in a Randomized Field Experiment in China. Stanford, California: Rural Education Action Project.
- Melo, L., Hahn, L., Ariza, D. y Carmona, C. (2016). *El desempeño municipal en el sector educativo: un análisis a partir de una función multiproducto*. (Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 243). Banco de la República.
- Ministerio de educación Nacional [MEN]. (2016). *La educación en Colombia*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Murphy, J. and Beck, L. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock* (1st ed.). Corwin press.
- North, D. (1990). La nueva economía institucional. *Revista Libertas* 12. Instituto Universitario ESEADE.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de cultura económica.
- Patrinos, H., Arcia, G. and MacDonald, K. (2015). School autonomy and accountability in Thailand: Does the gap between policy intent and implementation matter? *Prospects*, 45(4), 429-445.
- Patrinos, H. (2011). School-based management. En D. Bruns, and H. Patrinos. (Eds.), *Making schools work: New evidence on accountability reforms* (pp. 87-140). World Bank.
- Pilnam, Y. (2015). Do school accountability and autonomy affect PISA achievement? Evidence from South Korea. *KEDI Journal of Educational Policy*, 12(2), .
- Restrepo, P. y Flórez, J. (2008). La gobernabilidad: conceptualización y una aplicación al sistema de educación básica en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 17(49), 155-182.

- Sánchez, A. (2014). Etnia y rendimiento académico en Colombia. En A. Sánchez Jabba y A. Otero Cortés (Editores). *Educación y desarrollo regional en Colombia*, 7-100. Banco de la República.
- Springer, M., Ballou, D., Hamilton, L., Le, V.-N., Lockwood, J., McCaffrey, D., and others. (2010). Teacher Pay for Performance. *National Center on Performance Incentives*.
- Springer, M., Pane, J., Le, V.-N., McCaffrey, D., Freeman, S., Hamilton, L., and others. (2012). Team Pay for Performance: Experimental Evidence from the Round Rock Pilot on Team Incentives. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 367-390.
- Stegarescu, D. (2004); Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends, *ZEW Discussion Paper No. 04-74*.
- Termes, A., Verger, A. y Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. *Educação and Sociedade*, 38(141), 911-934. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302017173097>
- Tobón, D., Restrepo, P. y Ríos, P. (2007). Selección adversa en la convocatoria docente para educación primaria, media y básica en Colombia. *Lecturas de Economía*, 67, 161-194.
- Vaillant, D. (2012). La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 119-139.
- Vergara, C. y Simpson, M. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo*. Archivos de Macroeconomía. Departamento Nacional de Planeación No.168. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/169.pdf>
- Voigt, S. (2009) *How (not) to measure institutions*, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 2009 37, Philipps-University Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Marburg.
- Williamson, O. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 306-342.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Woessmann, L. (2000). *Schooling Resources, Educational, Institutions, and Student Performance: The International Evidence*. Kiel Institute of World Economics Duesternbrooker Weg 120 24105 Kiel (Germany) Kiel Working Paper No. 983. <https://www.readcube.com/articles/10.2139%2Fssrn.234820>
- Woessmann, L. (2016). *The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement*. IZA Discussion Paper No. 10001. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.30.3.3>
- Yuan, K., Le, V.-N., McCaffrey, D., Marsh, J., Hamilton, L., Stecher, B., and others. (2012). Incentive pay programs do not affect teacher motivation or reported practices: results from three randomized studies. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 5(1), 3-22.

Para citar este artículo: Ariza, M., Ramos, J. y Rosado, L. (2021). Gobernanza y calidad educativa en Colombia: reflexiones desde la nueva economía institucional. *Praxis*, 17(2), in press. <http://dx.doi.org/10.21676/23897856.3976>