

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES**

**Distr.  
LIMITADA**

**LC/IP/L.103  
30 de octubre de 1994**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**LA GERENCIA DE MEGAPROYECTOS SOCIALES:  
EL CASO DE LA EDUCACION BASICA \***

**Alfredo Sarmiento Gómez \*\***

\* Una versión reducida de este artículo fue publicada en "Gerencia Pública en Colombia", Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Santafé de Bogotá, Colombia 1994.

\*\* Consultor de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<u>Página</u>
EL OBJETIVO QUE SE PRETENDE LOGRAR .....	1
LAS RESTRICCIONES PROPIAS DE LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS DE SERVICIOS SOCIALES .....	6
ETAPAS DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS: .....	14
a) El diseño y origen de los programas .....	14
b) La etapa de prueba y ajuste .....	17
c) La etapa de masificación .....	19
d) La etapa de mantenimiento, desarrollo y generación de nuevos desarrollos ...	23

## EL OBJETIVO QUE SE PRETENDE LOGRAR

La necesidad de la educación básica universal es uno de los pocos objetivos compartido por todos en el país. En Colombia, desde los primeros albores de la república, el 6 de octubre de 1820, el general Santander y su ministro Estanislao Vergara ordenaron la creación de escuelas de primeras letras en todas las ciudades, villas y lugares que tuvieran bienes propios y aún en los pueblos indígenas.<sup>1</sup>

Así, se fundaron escuelas y colegios en todo el país, se organizó la formación de docentes en la Escuela Normal y se definieron los primeros contenidos: "lectura, escritura, aritmética y los dogmas de la moral cristiana". Al final de su gobierno, el general Santander presentó un balance de mil escuelas y veintiséis mil alumnos.

Pero es en la Reforma Radical(1870) del gobierno de Eustorgio Salgar, con participación del Secretario del Interior, Felipe Zapata, donde se dio prioridad a la "instrucción obligatoria" y se intentó convertirla en "gratuita, obligatoria y religiosamente neutral".

En este período se tenía la convicción de que es imposible contar con un sistema democrático sin el apoyo de "una ciudadanía ilustrada". La educación básica fue considerada un deber y un derecho del Estado y una de las expresiones de la soberanía. En 1876 funcionaban 1.464 escuelas con 79.123 escolares.<sup>2</sup>

La Regeneración, que sobrevino al fracaso del esquema federal de la Constitución de 1863 y a la crisis fiscal de finales de los setenta, reafirmó la educación como gratuita -pero no obligatorio- en las instituciones del Estado. Con el pretexto de la libertad se garantizó el derecho a la ignorancia, esperanzados en que el sector privado, en este caso la iglesia católica, complementara lo que el Estado no era capaz de financiar.

---

<sup>1</sup> Jaramillo Uribe, Jaime. El proceso de la educación: del virreinato a la época contemporánea. 2 Ed. Bogotá: Procultura, 1982. p.249-289.

<sup>2</sup> Silva, Renán "La educación en Colombia 1880-1930". En: Nueva Historia de Colombia, tomo IV, p. 61-87. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

En 1930, la tasa de analfabetismo era del 63% de la población en edad escolar, la calidad deficiente, la cobertura de instrucción rural mínima y el sistema estaba en manos de las instituciones religiosas. Se gestó entonces una reforma impulsada por los presidentes Olaya Herrera y López Pumarejo, y los ministros de educación López de Mesa y Echandía, que buscaba terminar con la diferencia entre la escuela urbana y la escuela rural. Se fijaron 4 años de educación general y dos de preparación para un oficio. La ley 12 de 1934 ordenó dedicar el 10% del presupuesto nacional a la educación y se reformaron las instituciones de formación de maestros. Se fundó el Fondo de Fomento Municipal que debería dedicar el 30% de sus recursos a la construcción de aulas.<sup>3</sup>

El efecto de esta reforma, según cifras de 1950, fue un crecimiento superior al 75% en matrícula tanto urbana como rural y el fortalecimiento de la educación privada. Es importante anotar que la posibilidad de crecimiento de la educación primaria rural se abrió cuando el Estado superó el modelo de atención, hasta entonces principalmente en manos de la Iglesia, que había funcionado para los sectores urbanos, aun en pequeñas localidades. En efecto, la Iglesia fue de las primeras instituciones organizadas con cobertura nacional. Operativamente, el interés de los párrocos fue un factor importante para cubrir la educación primaria urbana, sin embargo, resultó insuficiente para alcanzar a los estratos más pobres de las ciudades y a los más alejados del sector rural.

De todas maneras, a partir de 1933, en la llamada República Liberal, se dio un trabajo conjunto entre el sector oficial y el sector privado. Este segundo llegó en 1958 a un 15% de participación como resultado del nuevo impulso a la educación primaria, proporción en la que fluctúa desde entonces. Tal comportamiento aceleró el crecimiento de la educación que se venía dando desde hacia 20 años -1933 a 1953- y duplicó la matrícula de 500 mil alumnos a un millón; en los siguientes 10 años pasó a dos millones. La segunda duplicación -cuatro millones- duró 15 años (hasta 1978) y fue seguida por una etapa de estancamiento, cuyos factores se analizarán más adelante.

---

<sup>3</sup> Jaramillo Uribe, Jaime. "La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946". En: Nueva Historia de Colombia, tomo IV p. 87-100. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

Sin embargo, a partir de 1958 el motor de la expansión cambió. Del problema de convivencia civilizada y demarcación de campos entre la Iglesia y el Estado -propio de la lucha entre 1870 y 1930- se pasó al de la financiación de la república.

La obligación constitucional de asignar a la educación una proporción del presupuesto nacional resultó más efectiva que el mandato similar de la Ley 12 de 1934. El sector educativo creó sus sistemas de planeación como pionero en la organización constitucional colombiana. El analfabetismo medido en los censos disminuyó de un 38.5% en 1951 al 17.7% en 1993. La proporción entre los matriculados en primaria y la población en edad escolar -de 6 a 11 años, denominada por los especialistas **tasa bruta de escolarización**- creció paulatinamente del 45.5% en 1950 al 89.1% en 1970, al 101,4% en 1978 y al 116% en 1983. Esto demuestra que la capacidad de atención de la institución educativa superó al número de niños en edad escolar. La tasa neta (matrícula de niños en edad escolar), por su parte, llegaba al 56% en 1964, al 74% en 1978 y al 77% en 1983.

A pesar de que el sistema tenía desde 1970 la capacidad de atender un número mayor de niños en edad escolar, en 1983 no alcanza aún la cobertura total por ineficiencia interna en la forma de impartir educación. Además de la ineficiencia, expresada por la diferencia entre las tasas bruta y neta de escolarización, el desarrollo de la educación primaria presenta serios problemas de inequidad entre regiones, áreas urbana y rural, y grupos sociales.<sup>4</sup>

En la segunda mitad de los setenta se expresó la necesidad de disminuir las inequidades sociales. El plan de desarrollo del presidente Alfonso López M. (1974-1978) trató dos puntos que marcaron la discusión macro del Estado después de 1982: la preocupación por los pobres y la necesidad de descentralización. Si bien el plan de gobierno del presidente Turbay (1978-1982) se dedicó fundamentalmente a la programación de inversiones públicas, tanto el presidente Belisario

---

<sup>4</sup> Sarmiento, Alfredo y Ministerio de Educación. Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros. Bogotá: Oficina de Planeación del Sector Educativo. 1988. Sobre este documento el Banco Mundial elaboró un Memorando Sectorial, que naturalmente publicó primero -abril de 1987-, que sirvió de base al actual proyecto de Universalización de la Primaria.

Betancur (1982-1986) con su programa de erradicación de la pobreza, volvieron a enfatizar la necesidad de corregir los desequilibrios sociales.

Los grupos perdedores del proceso de desarrollo comenzaron a identificarse en el diagnóstico elaborado como preparación al crédito del Banco Mundial, denominado **Plan de Fomento:**

En cuanto a los indicadores cuantitativos: "En 1980 el 50% de las escuelas rurales no ofrecían primaria completa, el 55% de los niños entre 7 y 9 años y el 26% entre 10 y 14 nunca han asistido a la escuela...la deserción era del 79%. La población tenía un nivel de escolaridad promedio de 1,7 años".

En indicadores cualitativos: "Los programas y métodos son pasivos, memorizantes y tradicionales; los contenidos reproducen patrones urbanos... la escuela ha perdido su papel dinamizador de la vida de la comunidad...; existen horarios rígidos., ausencia de materiales didácticos y graves deficiencias en nutrición y salud de los alumnos.<sup>5</sup>

En el campo de la operatividad y la administración del sector, la prioridad educativa no se concretó tan rápidamente; no sólo al final del gobierno del presidente Betancur se logró consolidar el llamado Plan de Fomento de la Educación Rural, con crédito del Banco Mundial aprobado el 27 de julio de 1982 y firmado el ocho de agosto de 1982. Se trataba de 43.1 millones de dólares de los cuales 15 eran de crédito y 28, contrapartida del presupuesto nacional, dirigidos prioritariamente a la educación primaria rural de Nariño, Norte de Santander y Cauca -que en 1984 fue sustituido por Sucre-. Ante su ineficaz ejecución, que debería haberse concluido en 1986, fue reprogramado en marzo de 1985, y en 1987 se permitió la utilización del saldo -seis millones de dólares, de los 15 del crédito- en zonas del Plan Nacional de Rehabilitación.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Colbert de Arboleda, Victoria. "Universalización de la primaria en Colombia. El Programa de Escuela Nueva". En FES. Educación Rural en Colombia. Bogotá: 1987, p. 78.

<sup>6</sup> "En 1987 el Banco canceló US\$0.88 millones debido al mal manejo de una licitación que se declaró desierta en la categoría de Equipos y Sistemas". Molina, Carlos y Arbeláez, María. Evaluación financiera de los crédito del sector educativo. Período 1984-1989. Bogotá, 1990.

**Los propósitos del plan eran:**

- Apoyar el Programa Sectorial de Educación Básica Rural, con textos, docentes, mobiliario, obras civiles y asistencia técnica en planeación, información y evaluación.
- Mejorar la eficiencia interna del sector educativo.
- Mejorar la calidad.
- Ampliar la cobertura.

**En términos de estrategias se trataba de:**

- Fortalecer la planeación desde el nivel local. La nuclearización.
- Expandir una innovación a dos de los tres departamentos.
- Dotar de infraestructura física, muebles y material didáctico.

Síntesis

Después de un esfuerzo de más de 150 años, el país aún no ha logrado una cobertura universal de primaria.

- Dados los datos de las tasa bruta de cobertura no se puede decir que es falta de recursos físicos.
- Ante la tasa de alumnos por docente, que descendió de 43% en 1945 a 30% en 1984 para el sector oficial urbano, y de 35% a 28% para los mismos años en el sector privado, no puede aducirse carencia de docentes.
- Habiendo falta de ejecución de los recursos de crédito para las zonas más deprimidas, que son sin duda las rurales, no se puede decir que se deba a escasez de recursos financieros.
- Con las claras definiciones de la Constitución, de la ley y de los planes, no puede decirse que sea falta de voluntad política.

### ¿Cuál es entonces el problema?

Una reflexión sobre los factores que pueden explicarlo permitirá deducir un conjunto de elementos para enfrentar el problema con mayor probabilidad de éxito, ya en alguna medida recogidos, aunque insuficientemente, en el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria.

La explicación fácil es el subdesarrollo, la falta de capacidad de los profesionales nacionales y la ineficiencia del Estado. El siguiente análisis pretende evitar tales interpretaciones acomodaticias y permiten una mayor comprensión del problema para poder mejorar los procesos de gestión pública.

### **LAS RESTRICCIONES PROPIAS DE LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS DE SERVICIOS SOCIALES**

#### Características especiales de la gestión de "servicios hedónicos"

En teoría económica se hace diferencia entre bienes y servicios, puesto que los servicios se consumen al mismo tiempo que se producen, en tanto que en los bienes el proceso de producción y de consumo es claramente diferenciado. La consecuencia, desde el punto de vista de la gestión, es que el proceso de producción de bienes puede especializarse y diferenciarse del proceso de distribución; no así en los servicios.

Por otra parte, la **calidad** del bien depende de un conjunto de factores humanos y físicos que en su mayor parte quedan fijos y standarizados al realizarse la producción. Si se asegura un diseño correcto, un equipamiento adecuado y unos procesos standarizados, se tiene una alta probabilidad de contar con un bien correcto. En el caso de los servicios, la calidad depende críticamente de la calidad de los recursos humanos; es un proceso donde los comportamientos, si bien son predecibles, no son exactos. Esta característica hace que cuando se producen bienes, el esfuerzo de diseño de proyectos sea la mejor forma de asegurar producciones adecuadas. En cambio, en la producción de servicios la **supervisión y evaluación continuas** son la única forma de asegurar la misma calidad.

En términos del presupuesto estatal, el gasto de inversión se debe planear con mayor cuidado cuando se trata de proyectos de inversión física como una hidroeléctrica. Pero cuando se trata de servicios como educación y salud es mucho más importante planificar el **gasto de funcionamiento**. Planificar solamente el gasto de inversión, como se hace ahora, es planear menos del 5% por año y condenar al sector a realizar cambios apreciables cada 20 años. Igualmente, los instrumentos de evaluación de proyectos que se utilizan para el análisis de hidroeléctrica no son adecuados para evaluar programas sociales. En la mayor parte de los casos el bien y el servicio se venden y no tienen consecuencias futuras para el productor.

Sin embargo, actualmente se ha tomado conciencia de ciertas características especiales que tienen los bienes durables: quien los vende adquiere compromisos claros, que tiene que cumplir aunque los costos los pueda luego trasladar al productor; esto se expresa en los tiempos de garantía que implican administrativamente los servicios de posventa.

Desde hace ya un tiempo se habla de los **bienes hedónicos** como aquellos donde la mayor parte de las alternativas en el mercado cumplen satisfactoriamente con el servicio principal que se espera del bien: por ejemplo, los carros en el servicio de transporte o las casas en el servicio de vivienda. En este caso la elección final del consumidor se dirige a otras características que acompañan el servicio: los vecinos, la cercanía a parques, etc. Tales características se han hecho comunes en casos como los computadores, donde los vendedores compiten no sólo por vender las máquinas sino el sistema de información.

Los servicios de educación y salud son claramente "**servicios hedónicos**", en el sentido de que se producen y utilizan en el largo plazo, y su finalidad no solamente es prestar el servicio de educación que pueda resumirse en una cualidad simple como entregar conocimiento, sino que involucra factores como formación de valores, entrega de comportamientos, formación en la interacción, características todas ellas importantes para las poblaciones que la demandan.

Esta característica -paquete de servicios más que servicio individual- es lo que expresan los analistas no cuantitativos como lo cualitativo del servicio. Es fácil caer en la tentación de

caricaturizarlo como capricho de sociólogos; sin embargo, se apoya en razones sistematizables y analizables desde el más riguroso análisis cuantitativo.

En el programa que nos ocupa, un proyecto como el Plan de Fomento, cumplir con unas metas de distribución de libros y arreglo de escuelas sin generar un sistema capaz de mejorar continuamente la calidad, es claramente insuficiente.

Proporcionar educación de calidad no es tener escuelas con baños, textos adecuados o docentes calificados; es una combinación continua de estos elementos, cuya mezcla debe ser cuidadosamente dosificada por un aparato institucional capaz de evaluar sin pausa y de ajustarse oportuna y rápidamente.

#### Características de la gestión "social"

La característica social de la gestión le hace víctima de diversos equívocos. Sin embargo, ha de enfocarse como un **servicio meritorio básico**, pues sus beneficios no son totalmente pagados por quien recibe sus beneficios.

Esta característica implica que los mecanismos de mercado producirían volúmenes de oferta insuficientes y una inequitativa acumulación de su disfrute por parte de los más poderosos. La intervención del Estado, no necesariamente en las funciones productivas, le agrega complejidades adicionales a la gestión, originadas en la diversidad de fines, en la inadecuación de los instrumentos de seguimiento, control y evaluación, y en la tentación de creer que las actividades subsidiadas no tienen necesidad de ser eficientes.

Las principales características de este trabajo directivo se pueden agrupar así:

- a) El gerente de un servicio social es seleccionador de fines; el de bienes, un seleccionador de medios

Un servicio social tiene fines múltiples, es perfectamente legítimo que busque realizar los mejores servicios haciendo poco caso del costo, maximizando la calidad; o servicios de calidad promedio pero para los más pobres: finalidad de equidad; o los mejores servicios posibles al menor costo, maximizando la productividad. Todos estos fines son válidos y probablemente deben ser buscados en circunstancias especiales.

Si se trata de la formación de una base científica para el país, probablemente el criterio básico para esos programas educativos es la **calidad**; si se trata de educación básica, que debe ser universal, probablemente el criterio debe ser la **equidad**; y si se trata de educación media, el criterio debe ser la **productividad**.

Lo que se da en la práctica es una combinación de los tres objetivos. Una de las exigencias de la gestión de servicios sociales es la de hacer explícitos los objetivos antes de iniciar la ejecución, de manera que la asignación de recursos sea adecuada, las unidades operativas tengan clara su expresión operacionalizada y los instrumentos de evaluación y seguimiento hagan sus valoraciones teniéndoles en cuenta.

Una estrategia educativa como la Universidad a Distancia, que resultó ser adecuada como modalidad complementaria de la presencial, fue claramente mal planeada cuando se quiso vender como una estrategia sustitutiva de la formación presencial. Hubo un error comparable a utilizar un automóvil como camión de carga.

b) Los instrumentos de información para seguimiento y las escalas de valoración deben preestablecerse

La intervención del Estado hace que los precios de mercado valoren correctamente los costos pero no lo hagan tan adecuadamente con los beneficios. La contabilidad es un sistema adecuado para conocer el funcionamiento de una gestión de bienes físicos, pero no para la producción de servicios cuyas consecuencias afectan al mediano y largo plazo de una manera que el mercado no mide.

La consecuencia inmediata sobre la gestión pública es que, conjuntamente con el diseño de los proyectos, se deben diseñar y probar los instrumentos de seguimiento, y definir y discutir las escalas de valoración que servirán para calificar los resultados. Esto es lo que en varios proyectos se llama el **levantamiento de la línea base**, que permite posteriormente calificar el resultado de los proyectos por su verdadero valor **-el impacto-** y no sólo por el cumplimiento mecánico de unas metas de gasto, cuyo impacto real se desconoce.

Como ya se mencionó, el servicio educativo debe considerarse como un bien hedónico, donde la formación intelectual es el mínimo que debe garantizar la existencia legítima de las instituciones, pero con verdadero efecto sobre un "paquete de formación" de características buscadas explícitas y de valoración claramente establecida.

c) Un objetivo prioritario: lograr la institucionalización. Que la eficacia y la eficiencia reemplacen al paternalismo

Estos problemas objeto de medición hacen difícil el juicio social sobre el acierto o desacierto de los programas. Dado que las valoraciones correctas son multidimensionales y los efectos, de largo plazo, la tentación de mistificar los resultados es muy grande para el político. Por otra parte, el técnico tiende a pensar que lo social es un campo donde la racionalidad administrativa y económica no se da. En consecuencia, mira los servicios sociales con la displicente complacencia con que un dietista tolera los postres.

La carencia de instrumentos para conocer la cantidad deseable de gasto es sustituida por falta de autonomía para el sector. El problema es que los especialistas del sector se convierten en apóstoles del óptimo técnico y olvidan el problema de **factibilidad y eficiencia**. Los especialistas de la eficiencia económica desconocen las particularidades del sector y ponen en peligro la calidad técnica. La lección clara es tener grupos de gestión multidisciplinarios que permitan analizar coherentemente los objetivos del sector y sus efectos económicos.

Una de las lecciones de la historia colombiana en la búsqueda de la universalización de la primaria fue la fijación de rentas con destinación específica, representada por el situado fiscal, indudable motor financiero de la expansión educativa de 1958 a 1978. Ciertamente, si la asignación anual dependiera solamente de la voluntad política de financiarla, hubiera variado con las circunstancias fiscales y las disputas de poder. La lección real es la necesidad de fijar parámetros objetivos y procedimientos transparentes para la asignación del gasto.

Uno de los factores que más ha influido en la desinstitucionalización es la tentación de juzgar los servicios sociales con sentido paternalista asistencial, comparado con el uso eficiente de recursos que financia toda la comunidad. El juzgarlos así hace que quienes tienen la obligación de distribuir los recursos se sientan distribuyendo dádivas a quienes a su juicio lo merecen. Este subjetivismo está ligado a las afinidades regionales y políticas que pesan más que las necesidades objetiva y sistemáticamente medidas.

Por ello se prefiere el efectivismo de corto plazo a las metas de largo plazo. Los gobiernos prefieren campañas de alfabetización, probadamente costosas e ineficaces, a programas de largo plazo como la universalización de la primaria. Se privilegia el gasto en infraestructura sobrante sobre el menos vistoso e inaugurable, pero más necesario, en textos y materiales docentes. Este dominio del subjetivismo sobre la razón se expresa de manera indeseable en la selección de los administradores. Se considera que sólo hace falta buena voluntad para ser seleccionado en los cargos de gestión de programas sociales. Una de las necesidades más sentidas del sector educativo es la necesidad de tener especialistas en administración, ingeniería industrial, economía y finanzas, que enriquezcan los criterios de manejo administrativo de la educación.

La selección de personas, sin tener en cuenta la capacidad técnica de gestión, se manifiesta de las siguientes maneras:

- Los técnicos en el sector se creen técnicos en la gestión.
- Los que tienen la función de asignadores quieren operar por los rendimientos políticos que tiene la ejecución. Los operadores cambian las asignaciones hechas con criterios para maximizar sus rendimientos políticos.

d) Otro objetivo: evitar las duplicaciones estructurales

Es sintomática la forma de organizar los servicios sociales en Colombia y en otros países de América Latina. Desde 1968 se crearon las empresas industriales y comerciales del Estado para desconcentrar la operación en el sector económico y tener instrumentos de administración más ágiles. En el sector social, en cambio se pretende operar desde los ministerios.

Igualmente, pocos gobiernos han superado la tentación de obras civiles ejecutadas por grupos de amigos. Con el pretexto de la debilidad institucional de los ministerios sociales, se pretende superponer programas nacionales manejados por encima de las estructuras, produciendo el efecto que teóricamente desean evitar, debilitando más las instituciones sociales.

Las instituciones multilaterales tampoco escapan a la tentación de la eficacia a corto plazo. Con este pretexto y como parte de las exigencias de los créditos, ubican estructuras paralelas al más alto nivel de los ministerios para coordinar sus programas, lo que trae como consecuencia que en mediano plazo mueran los programas al cambiar las personas responsables de éstos, pues las instituciones no capitalizan experiencias que hubieran podido ser valiosas.

Para los administradores nacionales, las instituciones multilaterales prestan el servicio de asegurar recursos a mediano plazo y largo plazo como compromiso de la Nación. Dado que estas instituciones suelen ser más permanente que los administradores nacionales, los objetivos del país tienen a ser reemplazados por los programas multilaterales.

Al igual que en la ciencia, el logro de los objetivos sociales se aprecia entonces como una simpática donación de los nuevos dioses del Olimpo de crédito y no del esfuerzo nacional.

### Síntesis

La administración de proyectos sociales, posee por sus características de servicio social, restricciones propias a saber:

- Los servicios sociales de educación y salud son claramente "**servicios hedónicos**", que se producen y utilizan en el largo plazo y cuya finalidad es prestar un paquete de servicios, más que un servicio individual.
- En el caso de la educación, su finalidad no solamente es entregar conocimiento, sin involucrar factores como formación de valores, entrega de comportamientos, formación en la interacción, características todas ellas importantes para las poblaciones que demandan educación.
- En el caso colombiano, el **Plan de Fomento** se ha contentado con cumplir unas metas de distribución de libros y arreglo de escuelas sin generar un sistema capaz de mejorar persistentemente la **calidad**. Proporcionar educación de calidad es una combinación continua de diferentes elementos debidamente calificados -docentes, textos, infraestructura, etc.- cuya mezcla debe ser cuidadosamente dosificada por el aparato institucional capaz de evaluar en forma permanente y ajustarse oportuna y rápidamente.
- Los servicios sociales son **bienes meritorios básicos**, cuyos beneficios no son totalmente apropiados por el que incurre en los costos, ya que sus costos no son totalmente pagados por quien recibe los beneficios.
- En la **gestión de servicios sociales** son básicas cuatro características: el gerente debe ser seleccionador de fines; con el diseño de los proyectos se deben diseñar y probar los instrumentos de información para seguimiento y las escalas de valoración deben preestablecerse; el objetivo prioritario debe ser la institucionalización: se debe contar con grupos de gestión multidisciplinarios que permitan analizar coherentemente los objetivos del sector y sus efectos económicos; hay que evitar las duplicaciones estructurales.

## CADA ETAPA DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS TIENE DIFERENTES PERFILES TECNICOS Y EXIGE DIFERENTES ESTILOS DE GESTION

La característica de los grandes proyectos es que su diseño, operacionalización y puesta en marcha responda a un proceso de gestación donde se diferencien varias etapas, cada una con características técnicas y administrativas que exijan gestiones administrativas bien diferenciadas.

Las etapas se pueden clasificar en cuatro: de diseño y concepción de los programas; de prueba y ajuste experimental; de masificación; y finalmente de mantenimiento y desarrollo del programa anterior y la gestión de nuevos proyectos.

a) El diseño y origen de los programas

Este proceso está precedido de un conocimiento valorativo de la situación que se desea transformar. El conocimiento se expresa en un conjunto jerarquizado de elementos que permiten precisar los problemas fundamentales.

El objetivo de esta etapa es la **calidad técnica**. Científicos y apóstoles visionarios son los recursos humanos más importantes. Si el éxito se juzga contra la adecuación de la respuesta en el cumplimiento de los fines, su principal problema interno es la consistencia y la identificación de los elementos más poderosos, para sobrepasar el problema detectado o alcanzar la finalidad que se ve hoy más claramente: se trata de encontrar un arreglo organizativo de probado poder técnico para permitir aumentar la cobertura de la educación rural con mejoras de calidad.

Se requieren varios elementos:

- Un cambio curricular que aplique los principios de la escuela activa, impulsando un aprendizaje activo y reflexivo, mediante métodos más individualizados y estrategias de promoción flexible.

- Convertir al maestro en un orientador y no en un transmisor de conocimientos, para lo cual requiere medios cuidadosamente diseñados que apoyen su actividad. Se manifiesta en guías, rincones pedagógicos y bibliotecas.
- Contar con apoyos administrativos para la asistencia técnica -capacitación continua del maestro-, seguimiento y una activa participación de la comunidad.

El gran acierto de la **Escuela Nueva** es reunir todos estos elementos en una estrategia operacionalizable. Mientras los puristas y apóstoles del **currículum** demoran más de diez años para producir guías utilizables por los maestros, la Escuela Nueva ya ha diseñado, probado y aplicado un conjunto de ellos, dentro de un modelo operativo viable.

La Escuela Nueva es uno de los orgullos del sector educativo colombiano. El proceso se inició en 1962 con poyo de la UNESCO en el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, para desarrollar un programa de **Escuela Unitaria**. A esta experiencia se sumaron los principios de enseñanza activa y metodología personalizada, con los instrumentos aconsejados y diseñados en Suiza por R. Dotrens.

El paso de la Escuela Unitaria de corte UNESCO a la Escuela Nueva se realiza a partir de 1975 con la identificación de los problemas concretos que presenta la utilización del modelo, especialmente cuando se quiere extender al departamento. Había problemas de preparación de los maestros e inadecuación de los sistemas de promoción; no se lograba la participación activa del niño, los contenidos seguían siendo ajenos al medio y la enseñanza individualizada parecía oponerse al trabajo en grupo. Las formas de capacitación de docentes resultaban inadecuadas y los esquemas de apoyo técnico demasiado centralistas; faltaba evaluación y seguimiento, y preparación para la promoción comunitaria.<sup>7</sup>

La Escuela Nueva es una metodología correcta para enfrentar la atención de poblaciones dispersas que permiten la eficiencia económica de la Escuela Unitaria y la eficiencia pedagógica de la introducción de los adelantos a la **Escuela Activa**. Adicionalmente, la forma de atención por

---

<sup>7</sup> COLBERT DE ARBOLEDA, Victoria. *Op. cit.* pp. 77 a 92.

grupos pequeños una las ventajas de la individualización sin perder la capacidad formadora que da la interacción en grupos.

Hay un claro defecto metodológico al intentar cubrir con la misma tecnología poblaciones concentradas y poblaciones dispersas. Las poblaciones concentradas pueden tener grupos numerosos de manera que los métodos corrientes de un maestro que atiende a grupos homogéneos es adecuada. Cuando se tienen muchos alumnos pidiendo ser matriculados, es posible seleccionar grupos homogéneos y puede contarse con tamaños económica y pedagógicamente adecuados.

Un elemento fundamental para contar con un proyecto exitoso en el campo social es tener un modelo operacionalmente probado. La consistencia teórica de sus elementos es una condición necesaria pero no suficiente. Además, es necesario probar su operatividad en las condiciones del país.

En Colombia hace falta conciencia de esta condición básica. Se intenta frecuentemente copiar sin ninguna adaptación modelos que resuelven problemas de otras realidades. Esto es importante para los proyectos físicos pero es crítico para los proyectos de carácter social. La tecnología no está incluida en los equipos físicos: es una sistema que integra de manera precisa un conjunto de elementos que deben ser cuidadosamente probados.

Cuando se planea la etapa de adaptación es posible ahorrar un poco de tiempo de manera que no sea necesario una prueba de quince años como ocurrió en Escuela Nueva. Esto es una muestra de la poca costumbre institucional de reflexionar sobre la experiencia. Algunas instituciones carecen de la costumbre de crear memorias técnicas. No es así como se aprende de la experiencia y se carece de elementos para juzgar el modelo de moda. Sin reflexión, la experiencia se convierte en la conocida capacidad de equivocarse dos veces en lo mismo.

El diseño teórico debe estar acompañado de un diseño organizacional y de un diseño operativo. El diseño operativo permitirá sistematizar las condiciones requeridas para poder poner en práctica el modelo.

El diseño organizacional debe proponer una forma de gestión que también se someta a prueba y se ajuste posteriormente. En los programas sociales es especialmente importante ya que las instituciones sociales trabajan con procesos en línea. Esto quiere decir que dada su organización funcional, los ministerios cuentan con especialistas en áreas específicas del proceso de decisiones, cuyo perfil es de especialistas en un campo. Su desempeño depende de su dedicación y de su calidad técnica y ni son responsables del resultado, ni en muchos casos se enteran de él.

Este tipo de organización tiene a producir feudos tecnocráticos que cuidan celosamente sus campos de experiencia. Si no se realiza una estrategia explícita para integrarlos no solamente se pierde un gran cantidad de experiencia acumulada, sino que se convierten en factores de disturbio. En la organización por proyectos se trata de producir resultados, las tecnologías se suponen conocidas, probadas y **standarizadas**. Se requiere más de ejecutores cuyos resultados se miden y se tiene la tentación de desconocer los expertos y de atropellar los procesos de planeación y administración. Para hacer nuevas rutas es necesario ocupar algunos andenes y derruir algunas edificaciones, pero debe cuidarse de minimizar la destrucción de edificios modernos y de espacios comunitarios útiles.

b) La etapa de prueba y ajuste

El objetivo es doble:

- Desde el punto de vista técnico se trata de afinar el ajuste de los medios con los fines. Seleccionar métodos y modelos de respuesta para lograr los objetivos más eficaz y eficientemente.
- Desde el punto de vista de la operación se trata de afinar modelos que maximicen la **factibilidad**: es decir, averiguar las condiciones para que la solución técnicamente probada tenga operatividad. Así, todos los modelos técnicos pueden ser entendidos y operados por no especialistas; pueden operarse con los recursos humanos disponibles, sin condiciones extraordinarias para el medio; se puede contar con instrumentos adecuados de manera real y con suficiente y oportuna financiación.
- Desde el punto de vista de la organización, especialmente cuando se trata de programas masivos, debe tenerse especial cuidado en los mecanismos de información y seguimiento sin los cuales es imposible realizar los inevitables ajustes. Con la misma importancia es necesario contar con **redes de gestión** que permitan entender el

programa descentralizadamente; que se maneje la tecnología; que se maximicen sus áreas de autonomía.

- Técnicamente, la experimentación es acompañada por los creadores; el experimento es controlado por profesionales especializados y extraordinariamente motivados y comprometidos profesionalmente con el éxito. Los recursos elegidos son controlados por el diseñador y logran ser los más adecuados. Suelen estar acompañados de financiación suficiente y con procedimientos dinámicos. De manera que cada recomendación debe ser acompañada de márgenes de tolerancia para maximizar la probabilidad de éxito. En el caso que se está estudiando, el Plan de Fomento, se puede considerar como una etapa de experimentación operativa, algo costosa y no muy exitosa.
  
- En este caso, un adecuado diagnóstico de Harbison, en cuanto a la falta de cobertura de la educación que se concentraba en las zonas rurales y las pequeñas poblaciones, había sido seguido de un buen consejo: la utilización de la Escuela Nueva; pero de una mala comprensión técnica: se quería reproducir un modelo operativo con la mera pretensión de mejorar la eficiencia. Se consideró que la Escuela Nueva era simplemente otro nombre de la Escuela Unitaria. Por esta razón, el diseño se hizo sin la sincronización necesaria en la calificación de docentes, en la preparación de la comunidad y en la disponibilidad de los medios.

La forma como el crédito externo se distribuyó es indicativo de la falta clara de conocimiento:

En la programación, cinco de los 15 millones de dólares eran para asistencia técnica en investigación, sistematización y planeación; cuatro millones para textos y 1.6 para obras civiles. Lo restante eran fondos sin asignar, gastos financieros y cuenta especial. Después de los reajustes, la distribución terminó en 10.9 millones de dólares en obras civiles y mobiliario; 1.5 millones en capacitación y sólo 800 mil dólares en asistencia técnica.

Se aprecia claramente que los objetivos del diseño se desvirtuaron, y en especial el fortalecimiento institucional, lo que confirma las apreciaciones iniciales: los programas suelen realizar buenos diagnósticos, programas operativos regulares, y en el momento de la ejecución caen en la tentación de desconocer las instituciones en un intento de eficacia cuyos resultados no suelen ser exitosos.

Se cayó en la decisión fácil de creer que la distribución de elementos físicos colaboraba con la calidad de la educación, Como se hizo notar en el capítulo segundo, se reemplazó un sistema de

formación que constituye la Escuela Nueva por una distribución asistencial e inaugurable de obras civiles y mobiliario.

c) La etapa de masificación

Esta es probablemente la etapa más crítica en la gestión pública colombiana en general y de la gestión de servicios sociales en particular. El manejo administrativo y operativo de grandes escalas es una etapa nueva en la administración colombiana y apenas comienza a ser enfrentada con éxito por algunas pocas instituciones públicas y privadas.

En el sector social, la falta de sistematización y la oposición a la cuantificación favorecen a las buenas intenciones en detrimento de los resultados tangibles; a las actitudes positivas sobre los procedimientos probados; al esfuerzo individual casi apostólico contra los resultados medibles y evaluables.

El objetivo es lograr que un modelo técnicamente probado en condiciones super controladas pueda ser operado técnicamente probado con éxito y con eficacia, en una escala nacional. El problema principal es poner al servicio de volúmenes cercanos al universo de la población objetivo, la solución probada.

En el caso de la universalización de la primaria el problema es pasar de una aplicación del modelo al 10% de las escuelas rurales a una del 100%, y atender adicionalmente las zonas urbanas marginadas. El cambio de escala es evidente si se considera que el Plan de Fomento llegó en diciembre de 1988 a cerca de 4.000 de las casi 30.000 escuelas rurales existentes. Se trata de atender con textos, capacitación y material didáctico a 20.000 docentes rurales, 98.000 urbanos y proveer 3,3 millones de textos.

También en esta ocasión se cuenta con un crédito del Banco Mundial por 100 millones de dólares, con una contrapartida nacional de 69 millones, el cual se firmó el 20 de diciembre de 1989 y debe terminar en 1995. No obstante ser una suma considerable para un sector social, sólo significa gastar en seis años, como inversión, el presupuesto de funcionamiento de un año. La comparación

con los gastos de una obra de infraestructura física da la dimensión de cómo se traduce el interés social en recursos financieros.

Desde el punto de vista de asignación de recursos, cuando se trata de masificar, los estudios de mercado -en este caso los diagnósticos- deben ser más precisos. La experiencia ha demostrado que las soluciones que funcionan en un lugar no son tan adecuadas para otro. Es necesaria una identificación más exacta. Cuando las tasas de cobertura son muy bajas, los diagnósticos son más evidentes; cuando se ha superado el 80% de cobertura ya no basta con expandir la oferta educativa para asegurar el servicio universal.

En esto se puede decir que existe un avance. En efecto, el estudio sectorial que sirvió de base a la formulación del proyecto tuvo el acierto de diferenciar los departamentos por grupos, de acuerdo con sus diferencias en el logro de la primaria universal. Se prioriza claramente a las zonas rurales de los departamentos de frontera, a los departamentos del sur del Atlántico y las zonas marginales urbanas de las grandes ciudades. Sin embargo, este acierto no ha sido claramente puesto en operación.

La actual Secretaría del Plan de Universalización no diferencia sus estrategias de acción de las características de las regiones que se pretenden servir. Nuevamente, la causa es una estructura paralela y desinstitucionalizadora. El Plan de Fomento dejó una desafortunada herencia: una Secretaría Ejecutiva independiente de la institución, que en el nivel nacional permite alterar las asignaciones y evita el control de calidad de las unidades técnicas, y en el nivel local cuenta con interlocutores directos que ignoran a las instituciones encargadas en la región: Gobernador y Secretario de Educación. Se perpetúa así el error de considerar los subsidios como una acción generosa de la Nación hacia los departamentos y se castra la iniciativa regional.

Desde el punto de vista técnico, el problema en esta etapa es minimizar los descensos de **calidad** producidos por el uso de recursos promedio, y por el manejo de las tecnologías por profesionales promedio -no por especialistas supermotivados- financiados de manera corriente sin condiciones ni procedimientos especiales.

Esta atención a la calidad requiere recursos y procedimientos especiales para lograrlo. El error más frecuente es esperar que la calidad se dé simplemente por la sumatoria de un conjunto de insumos materiales, que son naturalmente su condición necesaria, pero que exigen un proceso cuidadoso en su ejecución y una asistencia técnica cercana a la operación. Lo deseable es que los primeros diseñadores se constituyan en un equipo multiplicador de calificación de los recursos humanos locales y cercanos a los establecimientos escolares, seguidor y ajustador del proceso, y evaluador de la calidad en los servicios que se masifican.

Además de la formación de equipos de apóstoles de la calidad, es necesario la cuidadosa escritura de manuales y el diseño y difusión de **standard** técnicos, comprensibles a quienes deben aplicar los procesos; es decir docentes, directivos docentes y administradores.

En las actuales circunstancias, esta formación de equipos regionales no se está dando y se puede ser moderadamente pesimista en relación con la pérdida de calidad de los procesos. Moderadamente, porque la motivación individual de los docentes existe y se ha mejorado la dotación, de manera que posiblemente la calidad promedio no baje, pero tampoco mejore.

Desde el punto de vista de logística de recursos humanos, físicos y financieros es necesaria una organización administrativa cuidadosa. Se deben resaltar los siguientes puntos:

- En lo posible, **evitar estructuras paralelas**. Aunque aparentemente son más eficaces a corto plazo, a mediano y largo plazo son estériles: impiden la transparencia hacia las instituciones y son la mejor garantía de que los programas no tendrán raíces institucionales. Como se dijo en el capítulo segundo, en el sector social lo importante es dejar sistemas funcionando .
- Es necesario trazar cuidadosamente los **puentes** entre la administración tradicional de las instituciones, diseñada para soportar una línea de servicios y la administración de proyectos especiales, orientada a producir resultados únicos. Es condición de eficacia y eficiencia que los programas se coordinen estrechamente con las líneas institucionales de gestión. Esta coordinación debe ser un proceso continuo entre las unidades encargadas de la ejecución del proyecto y las unidades institucionales de cada nivel del Estado. Lo que para la construcción es la solidez del lote donde se construye, para los programas sociales es la **integración institucional**. En el caso de

ser imposible, es preferible realizar primero un cambio institucional, antes de realizar el proyecto.

- La logística de recursos físicos es otro de los puntos importantes en los programas de masificación. Es más crítico mientras más específico sea el proyecto, menor el mercado interno y mayor la población objetivo. En la mayor parte de estos procesos se descuida la **sincronización** indispensable y se repiten incansablemente los mismos errores: licitaciones excesivamente demoradas que producen sobrecostos, demoras en la producción por los proveedores que no fueron oportunamente informados y se comprometen con fechas que no pueden cumplir, distribuciones mal planeadas que impiden que los elementos lleguen efectivamente a su destino.

La **calidad de la gestión** operativa de proyectos sociales se mide por la oportunidad y suficiencia con que se prestan los servicios.

Contar con información es definitivamente importante en todas las etapas, pero es crítico en la etapa de masificación. Al masificar un programa, una demora en corregir un rumbo o lo que es peor, la incapacidad de conocer si se logró la meta propuesta, puede producir errores irreversibles.

En el actual proyecto de universalización ésta es una de las debilidades más notorias. El fortalecimiento de la información previsto en el Plan de Fomento contó con toda clase de errores administrativos y operativos. La definición de los sistemas de información quedó en manos de especialistas en el manejo de medios debido a la inestabilidad de los encargados de la planeación del sector, de manera que los **cómo** desplazaron a los **para qué** de los diseños sistematizados. Se integró, además un grupo de consultores sin coordinación y dirección institucional, que inició autónomamente el desarrollo y lo hizo para unas máquinas aún no adquiridas. Finalmente se adquirieron otras, no compatibles con los diseños, con el natural trauma para el desarrollo del sistema

La lección clara es que deben desarrollarse mecanismos para que la asistencia técnica cumpla su papel de asesoría a las instituciones, sin que las reemplace.

d) La etapa de mantenimiento, desarrollo y generación de nuevos desarrollos

El objetivo de esta etapa es impedir la degradación del sistema. Esto implica reajustes cíclicos, mantener la capacidad crítica, sistematizar la experiencia y crear las condiciones para que se tenga la capacidad de encontrar nuevos problemas, o nuevos aspectos de la realidad no conocida, o nuevas formas de juzgar los mismos que se juzgaban anteriormente.

Esta última etapa cierra el proceso de gestación y puesta en marcha de un proyecto social. Se espera que lo expuesto aporte a una mejor comprensión de los proyectos sociales y permita mejorar la gestión hacia el futuro. El sector social debe mantener su sensibilidad afectiva para impulsar cambios y agregarle instrumentos de organización, operación y evaluación que logre hacer realidad los ideales de una sociedad mejor y más justa.