

31260

Buenos Aires, 17 de abril de 1986.

Al señor  
Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan José Ciáccera  
S / D

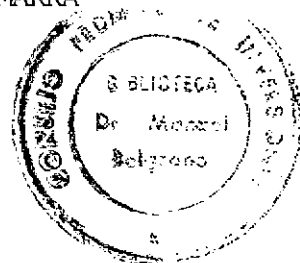
EXPEDIENTE N°	
Agregado N°	
5396	17 ABR, 1986 FECHA

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de enviarle adjunto a la presente, cuatro ejemplares del documento de base sobre "Microplanificación y programación a nivel de núcleo educativo" que he elaborado en cumplimiento de mi contrato con ese Consejo en el marco del Programa de Desarrollo Social y Educación, Subprograma Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos.

Con este trabajo concluyó dicho contrato por lo que deseo agradecer al señor Secretario General la posibilidad profesional que se me ha ofrecido de cooperar con ese Consejo y señalarle mi disposición a seguir haciéndolo ya que considero que las actividades del Subprograma constituyen un aporte de gran significación para la modernización y democratización de la educación en las provincias argentinas.

Saludo a Ud. muy cordialmente,

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA



312,00

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION

Subprograma Regionalización y Descentrali  
zación de los Servicios Educativos

DOCUMENTO DE BASE

SOBRE

"MICROPLANIFICACION Y PROGRAMACION  
A NIVEL DE NUCLEO EDUCATIVO"

6  
U 120  
# 15  
VI

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA

Buenos Aires  
Abril de 1986

# I N D I C E

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	
1. LA MICROPLANIFICACION EN EL MARCO DEL REPLANTEAMIENTO DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA	1
1.1. Limitaciones de la planificación educativa	1
1.2. Nuevos lineamientos de la plani- ficación	2
1.3. La microplanificación	4
1.4. Nuevas fuentes e instrumentos de información	5
2. LA MICROPLANIFICACION EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION Y NUCLEARIZACION	8
2.1. Su relación con los niveles central y regional	8
2.2. Características de la microplanifi- cación	10
2.3. Organización de la microplanificación	12
3. EL PROCESO DE PROGRAMACION EN EL NUCLEO EDUCATIVO	16
3.1. Precisiones sobre categorías progra- máticas	16
3.2. Elaboración del diagnóstico situacio- nal	18
3.3. Etapas del proceso de programación	21

## INTRODUCCION

El objetivo de este documento es el de ofrecer al Consejo Federal de Inversiones y a las autoridades educativas provinciales las bases conceptuales y metodológicas principales en materia de microplanificación y de programación a nivel de núcleo educativo.

Para la elaboración de este documento se han tenido en cuenta los objetivos del Subprograma "Regionalización y descentralización de servicios educativos", particularmente el referido al de la elaboración de documentación técnico-metodológica y capacitación de los funcionarios provinciales requeridos para la ejecución de los programas provinciales de regionalización y descentralización de la educación.

Este documento es uno de los que ya se han elaborado, o se están elaborando actualmente, en el marco del Subprograma, para orientar el diseño y la ejecución de los programas provinciales en esta materia. En su preparación se han tenido muy especialmente en cuenta la extensa experiencia profesional del autor en materia de planificación y programación de la educación y los trabajos ya realizados por él sobre la materia, tanto en nuestro país como en otros países latinoamericanos; asimismo, se ha consultado la muy escasa documentación disponible al respecto, producida en otros países de América Latina, particularmente en el Perú.

Se ha considerado conveniente enmarcar el proceso de microplanificación a partir del replanteamiento de la planificación educativa en su conjunto. Por ello en el punto 1 se desarrollan las limitaciones de este proceso en América Latina y Argentina, se ofrecen algunos lineamientos nuevos en esta materia

se desarrollan los aspectos conceptuales principales de la microplanificación y se hace especial referencia a la necesidad de nuevas fuentes e instrumentos de información. Estos planteamientos se han basado en diversos trabajos del autor, llevados a cabo en los últimos diez años, en los que se evalúan los procesos de planificación educativa en América Latina y se desarrollan los nuevos lineamientos requeridos para superar las deficiencias y enfrentar los desafíos de un desarrollo educativo con características democráticas y transformadoras.

En el punto 2 se ubica el proceso de microplanificación en sus relaciones con los niveles central y regional y se intenta caracterizarlo en el marco de la regionalización y nuclearización de la educación, tanto en los aspectos metodológicos como organizativos. En el punto 3, finalmente, se desarrollan los lineamientos metodológicos principales en materia de programación a nivel de núcleo educativo y se le otorga especial énfasis a la elaboración del diagnóstico situacional.

En los aspectos metodológicos se pretende ofrecer principalmente criterios y orientaciones más que esquemas rígidos de aplicación mecánica, a fin de estimular un proceso de análisis y discusión en cada provincia sobre los enfoques metodológicos e instrumentales más convenientes y adecuados a las posibilidades y particularidades de cada realidad provincial.

# 1. LA MICROPLANIFICACION EN EL MARCO DEL REPLANTEAMIENTO DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA.

## 1.1. Limitaciones de la planificación educativa

Los estudios y trabajos realizados en los últimos años sobre la planificación de la educación en nuestro país y en otros de América Latina plantean en forma coincidente, entre sus limitaciones, la del carácter excesivamente global de este proceso y de los planes elaborados. De esta manera, los planes han abordado de manera genérica los problemas educativos y su caracterización, ocultando probablemente problemas y aspectos importantes de la realidad, especialmente en relación con las áreas y grupos poblacionales más desfavorecidos social y culturalmente.

Otra limitación del proceso de planeamiento reiteradamente señalada en los estudios realizados es de carácter tecnocrático y escasamente participativo. Las actividades de elaboración de los planes han sido, en general, llevadas a cabo por las oficinas de planeamiento sin prácticamente participación de los ejecutores y, menos aún, de los destinatarios. Esto provoca que no haya identificación de ejecutores y destinatarios con los contenidos del plan y que, incluso, genere resistencias a su ejecución. Por otra, esta modalidad de la planificación no permite enriquecer el proceso, y por ende los planes, con la experiencia, los intereses y las expectativas de ejecutores y destinatarios, lo que es una condición esencial para su viabilidad.

El planteamiento de la problemática educativa, además de global, ha sido predominantemente cuantitativa y ha otorgado una importancia relativamente menor a los aspectos cualitativos y a la relación de los problemas y alternativas educativas con lo social y lo cultural. Esto se explica probablemente por la escasa rela-

ción de la planificación con la reflexión, la investigación y la innovación educativa, la que se evidencia en el contenido de los planes; éstos plantean propuestas que, salvo algunas importantes excepciones, no exceden el marco de lo relativamente tradicional y rutinario y no generan alternativas pedagógicas realmente innovadoras ni desarrollan proyectos y acciones educativas concretas para su ejecución.

### 1.2. Nuevos lineamientos de la planificación

A partir de éstas y otras reflexiones críticas sobre los procesos nacionales de planificación educativa registrados en los países de América Latina, se han planteado en los últimos años nuevos lineamientos en esta materia y se han puesto en marcha nuevos desarrollos conceptuales y metodológicos, entre los que la microplanificación ha ocupado un papel significativo.

Estos nuevos lineamientos parten de concebir a la planificación integrada con el proceso más amplio de gobierno, con fluídas interrelaciones con el nivel político y con el administrativo, en que el planeamiento se constituya en la dimensión esencialmente reflexiva y contribuya al diseño conjunto de las acciones que corresponda desarrollar para alcanzar los objetivos que se establezcan.

La constitución de un proceso de planeamiento que funcione coherente e integradamente con las otras dimensiones del proceso de gobierno debe basarse en una decisión gubernamental de planificar, haciendo que la planificación se integre como un aspecto fundamental de la estrategia gubernamental.

Este nuevo proceso de planeamiento deberá incluir las bases de un sistema integrado de planificación de la educación. Este sis

tema debe comprender los niveles regionales y locales de la planificación, hasta llegar a nivel de cada comunidad y de cada núcleo escolar; al respecto se debe tener en cuenta que el sistema debe posibilitar pasar de un enfoque predominante de macroplanificación a otro de microplanificación.

Este sistema de planificación deberá posibilitar la más amplia participación tanto de los organismos con competencia en el servicio educativo formal y no formal como la de los docentes y la de la comunidad, en el nivel local como a otros niveles superiores. Las posibilidades de participación de todos los sectores interesados en la planificación de la educación está condicionada al consenso político de que el mismo goce. De ahí, que el consenso político y la participación sean dos requisitos básicos y dos factores que se condicionan mutuamente de una planificación entendida como instrumento fundamental de un proceso de desarrollo integrado que considere a la población como su artífice y destinataria. Este proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo; es decir, un proceso generado auténticamente en las bases y no impuesta artificialmente desde los niveles superiores, que permitirá, asimismo, el cambio de actitudes de la población hacia una participación organizada y activa.

En este nuevo marco conceptual y metodológico de la planificación educativa, ésta debe integrarse con las políticas y los planes de otros sectores sociales, teniendo en cuenta que las poblaciones destinatarias son las mismas y que a éstas sus necesidades básicas se le presentan para todos los sectores y deben recibir los servicios en forma coordinada e integrada. Esto exige desagregar los planes hasta el nivel de cada una de las comunidades, que es donde se concretan las necesidades edu



cacionales y de los otros sectores; es decir que es necesario desarrollar las tareas de planificación desde el diseño de los planes generales de educación hasta la elaboración de proyectos específicos y localizados.

### 1.3. La microplanificación

Como ya se ha señalado, éstos lineamientos de planificación educativa conducen a otorgar un mayor y más significativo énfasis a la microplanificación; este énfasis no debe dejar de lado los aspectos globales de la planificación sino, por el contrario, enriquecerlos ya que los objetivos, políticos y acciones regionales y locales deben ser diseñados y ejecutados dentro de un marco nacional que le dé coherencia e integración. Los instrumentos metodológicos que se utilicen deben poseer como característica fundamental posibilitar el análisis interrelacionado entre lo global y lo sectorial, entre lo general y lo particular, entre lo nacional y lo regional y local. De esta manera se evitarán nuevos desequilibrios y se tenderá a un proceso de desarrollo integrado.

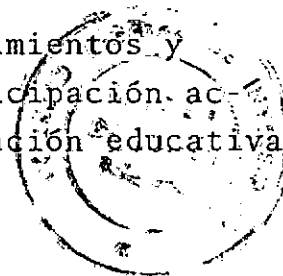
El funcionamiento de una planificación educativa con énfasis en los niveles regional y local debe ser parte del proceso de descentralización político-administrativa y de regionalización de la educación. Algunas veces se ha intentado descentralizar la administración sin hacerlo con la planificación o se ha tratado de descentralizar la planificación sin una acción correlativa en materia de administración; en ambos casos se ha fracasado porque ambos procesos deben ser simultáneos y apoyarse mutuamente. Por ello deben desarrollarse nuevas metodologías e instrumentos para la regionalización tanto de la planificación educativa como de la administración.

Esta estrategia de regionalización requiere disponer de una mayor base de estudios e investigaciones que en la actualidad. El tipo global de planificación desarrollada hasta el momento ha podido suplir las actuales deficiencias en esta materia con estimaciones y apreciaciones que, en general se han acercado bastante al análisis global de la realidad. Sin embargo, la nueva propuesta metodológica de la microplanificación no permite proceder de igual manera, ya que una de sus características principales es la de partir de un análisis pormenorizado y exhaustivo de niveles muy específicos de la realidad; este tipo de conocimiento no puede ser reemplazado por estimaciones y apreciaciones teóricas ya que, en ese caso, se desnaturaliza absolutamente la estrategia de planificación.

#### 1.4. Nuevas fuentes e instrumentos de información

La microplanificación exige disponer de nuevas fuentes de información y de otro tipo de instrumentos de recopilación y análisis de la misma; entre ellos, es importante la realización de estudios de contenido socio-económico, educativo y antropológico y la captación, a través de formas diversas, de las necesidades, aspiraciones y expectativas, generalmente subjetivas, en que se expresan las demandas sociales de educación. Los nuevos instrumentos técnicos requieren un caudal mucho más amplio y diversificado de información, con mayores niveles de desagregación que los habituales y un cruzamiento más detallado de dicha información. Todo ello exige la revisión de los mecanismos de producción y utilización de la información, más allá de una simple modificación de los existentes.

El estudio de la situación actual y de los requerimientos y aspiraciones de cada población-meta exige la participación activa de sus integrantes en el proceso de planificación educativa



por ello, los instrumentos que se diseñen deben prever como principal fuente de información el análisis e interpretación de cada una de las comunidades y deben contribuir a ordenar, jerarquizar y elaborar sistemáticamente el material, probablemente disperso y heterogéneo, que brinde esta valiosa pero, quizás, poco académica fuente. Esto debe facilitarse con instrumentos sencillos, concretos y específicos y no, como habitualmente ocurre, altamente sofisticados.

A fin de facilitar el análisis interrelacionado de los problemas sociales y educativos y la integración de los programas y proyectos de la educación con los de otros sectores sociales, es necesario implementar sistemas integrados de información sobre recursos humanos, tratando de hacer compatibles y comparables las estadísticas sociales, educacionales y laborales, para que faciliten la construcción de sistemas indicadores de desarrollo social y, en especial, de desarrollo educativo, aptos para la iniciación de procesos más eficaces de diagnóstico de los problemas. El diseño de estos sistemas de información deberá tender a ordenar y sistematizar la actual dispersión de la misma, compatibilizar los criterios y procedimientos para su tratamiento y homogeneizar los niveles de desagregación y las posibles unidades de análisis. De esta manera, se podrán superar los actuales déficits de información y evitar las superposiciones y discrepancias de la información disponible sobre una misma área.

Estos sistemas integrados deberán posibilitar la activa participación de las comunidades, tanto en el proceso de producción como en el de su utilización. Actualmente, gran parte del relevamiento de la información es realizada por miembros de la comunidad y de la docencia que desarrollan estas actividades sin conocer el alcance de las mismas y sin tener ninguna posibilidad

de acceso a su posterior utilización, lo que afecta su interés, responsabilidad y eficiencia. Este aspecto de la participación en el proceso de producción de la información es sumamente importante en la aplicación de los nuevos instrumentos y modalidades de captación de información, necesarios para la microprogramación y programación a nivel local.

Este énfasis en materia de investigaciones, estudios e información para atender los requerimientos de los nuevos enfoques de la planificación educativa, y particularmente de la microplanificación, se complementa con la estrategia tendiente a promover la experimentación y la innovación educativas. La microplanificación y la programación a nivel local es en ámbito propio para esta estrategia, en la que es menester contar con la activa participación de los docentes y de otros miembros de la comunidad. La experimentación e innovación educativas deben posibilitar la adecuación gradual de las distintas modalidades de enseñanza, sus contenidos y metodologías a las características, intereses y requerimientos de cada una de las poblaciones. Los resultados y conclusiones de estos procesos de experimentación deben intercambiarse y compartirse con otras comunidades y, en conjunto, deben contribuir a la formulación de estrategias efectivamente innovadoras, particularmente para atender en forma prioritaria a los grupos social y geográficamente más desfavorecidos.

En este marco de replanteamiento conceptual y metodológico de la planificación educativa, la microplanificación y programación a nivel local se constituye en una estrategia imprescindible de la regionalización y nuclearización de la educación.

## 2. LA MICROPLANIFICACION EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION Y NUCLEARIZACION.

### 2.1. Su relación con los niveles central y regional

Como ya ha sido señalado en el Documento de Base sobre "Criterios y diseño de alternativas organizativas de descentralización, regionalización y nuclearización de los servicios educativos provinciales" la microplanificación se constituye en una de las funciones principales de los núcleos educativos y debe posibilitar no sólo la programación de las actividades de cada núcleo sino la integración de esta programación en la planificación del desarrollo de la comunidad en su conjunto.

A la microplanificación se la denomina también como planificación de base, ya que permite acercarse más a la solución de los problemas concretos y exige una importante y decisiva participación comunitaria. Como ya ha sido señalado, debe formar parte del sistema de planificación educativa y, por lo tanto, relacionarse e integrarse con los niveles centrales (nacional o provincial) y los regionales. En el nivel central, o de macroplanificación, se formulan las políticas y estrategias de desarrollo de la educación a mediano y largo plazo, y se elabora el plan que contiene los programas nacionales o provinciales y el diseño de sus actividades a nivel regional y local. El nivel regional de la planificación es el ámbito para armonizar y compatibilizar los planes y programas nacionales o provinciales con las necesidades y posibilidades de la región y de las áreas microrregionales que la componen; es el nivel en el que los planes y programas adquieren mayor concreción y operatividad. En este nivel se requiere:

- la elaboración del diagnóstico regional, que incluya además de los aspectos educativos, los de carácter socio-económico, geográficos, demográficos, institucionales y culturales;

- la formulación del plan y de los programas regionales que armonicen, entre otros elementos, las necesidades y perspectivas del desarrollo regional, los recursos que se pueden recibir del nivel central o movilizar en la región y los intereses, necesidades y aspiraciones de las comunidades locales;
- la programación y administración de los servicios educativos de la región y la coordinación en el plano operativo de dichos servicios con los programas y acciones de otros sectores.

El nivel microrregional o local de la planificación es el ámbito en el que se operacionalizan las acciones, en el que se verifican la consistencia y el realismo de los planes y programas nacionales o provinciales y en el que se identifican las necesidades y aspiraciones educacionales de las comunidades. Algunos de los componentes de la microplanificación son los siguientes:

- la delimitación espacial del área nuclear o local;
- el diagnóstico situacional;
- la formulación del plan o programa microrregional y del núcleo a mediano y corto plazo;
- la adecuación de los objetivos y contenidos curriculares;
- el uso del potencial educativo de la comunidad en términos de recursos humanos, físicos y financieros;
- la confluencia efectiva de los esfuerzos intersectoriales como punto de apoyo a la acción educativa y viceversa;
- la participación comunitaria;
- el fortalecimiento de las relaciones culturales, sociales, geográficas y económicas de la comunidad.

Es decir, que la microplanificación es uno de los niveles del proceso de planeamiento de la educación y se constituye en el instrumento que permite la orientación y organización de la acción educativa a nivel local, o de núcleo, con vistas al futuro tanto inmediato como mediato (programación de corto y mediano plazo) y con la participación más directa posible de los actores (docentes y otros agentes educativos) y de los destinatarios (comunidad, padres, estudiantes, etc.).

## 2.2. Características de la microplanificación

La microplanificación de la educación debe tener, entre otras, las siguientes características principales:

- i) debe ser integral e integrada, abarcando la totalidad de las acciones educativas que se desarrollan en la comunidad, tanto formales como no formales e informales y relacionando la educación con los otros sectores y servicios que contribuyan al desarrollo comunitario;
- ii) debe ser interdisciplinaria, ya que el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones alternativas que posibiliten el desarrollo integrado de la comunidad y de la educación requiere del aporte interdisciplinario en cuanto a los conocimientos, actitudes y capacidades para enfrentar dichos problemas y elaborar las soluciones requeridas;
- iii) Debe ser un instrumento de fácil manejo, y no instrumento técnico sofisticado para pequeños grupos de especialistas, de manera que los miembros de la comunidad analicen los problemas de su medio utilizando su propio lenguaje para la descripción y para la búsqueda de soluciones originales teniendo en cuenta la naturaleza de su realidad física y ambiental y las características y orígenes socio-culturales de sus habitantes;

- iv) debe exigir y posibilitar la participación de los diversos grupos poblacionales, de manera que los miembros de la comunidad participen efectivamente en la adopción de las decisiones que tengan que ver con la educación que se desarrolla en el área porque ellos son los que viven los problemas diariamente, permitiendo el establecimiento de una estrecha vinculación entre la escuela, o el núcleo, y la comunidad y promoviendo una interacción permanente ya que en una comunidad todos sus miembros tienen algo que enseñar y que aprender;
- v) debe permitir una acción permanente y continua, ya que debe concebirse en el marco de la educación como proceso permanente y de manera que posibilite enfrentar los constantes y variados problemas que se registran y encontrar soluciones a las nuevas y cambiantes situaciones que se sucedan, tanto en la comunidad local como en los niveles regional y central;
- vi) debe basarse en objetivos y no sólo en recursos, ya que en el proceso participativo de microplanificación se trata de determinar los objetivos necesarios y realizables y desprender de ellos los requerimientos de recursos, evaluar la disponibilidad de éstos y, en los casos de restricciones o escasez, analizar las alternativas para superarlas y establecer las correspondientes prioridades.

Estas características enunciadas, que no pretenden tener carácter taxativo, posibilitan definir más claramente los planteamientos conceptuales y metodológicos de la microplanificación y su función en el ámbito de la regionalización y nuclearización de la educación.



### 2.3. Organización de la microplanificación

Como ya ha sido señalado, la microplanificación es una de las funciones principales de los núcleos educativos y se debe constituir en una de las actividades primordiales en su organización y funcionamiento, ya que de ella dependerá en gran medida, el cumplimiento de sus objetivos. El núcleo sin el aporte del proceso de microplanificación puede constituirse en una mera instancia burocrática, sin mayor significación en la comunidad y en el mejoramiento de la eficiencia interna de la calidad de la educación ofrecida.

Por lo tanto, la microplanificación deberá ser una responsabilidad principal de la dirección del núcleo y de los organismos de coordinación y asesoramiento y deberá ser atendida, desde el punto de vista técnico, por la unidad de apoyo que se organice. En el proceso de microplanificación deben estar participando tanto los docentes y demás agentes educativos del núcleo como los estudiantes, en los niveles medio y superiores y en la educación de adultos, los padres de familia, la comunidad y los funcionarios y agentes de otros sectores y servicios. Esta exige que esta actividad sea adecuadamente contemplada en la estructura organizativa del núcleo.

La microplanificación como parte del proceso integral de planificación de la educación, conduce a replantear la organización y funcionamiento de la oficina o servicio de planeamiento a nivel central de la provincia y a la necesidad de organizarlo en el nivel regional.

Sería conveniente que las provincias reorganicen su servicio actual de planeamiento educativo diseñando un sistema provincial en el que se atiendan los niveles centrales, regionales y locales

y en el que se articule la planificación educativa en los tres niveles con la del desarrollo integral y la de los restantes sectores. Esto implicará una reestructuración de la actual dirección u oficina de planeamiento, del plan de trabajo que desarrolle y de las metodologías que se utilicen, para abarcar en los tres aspectos a los niveles regional y local.

La reestructuración organizativa deberá plantearse disponer de un responsable de las actividades de planificación en las oficinas, direcciones o supervisiones regionales que se pongan en marcha y la atención de estas actividades en cada uno de los núcleos educativos. De igual manera, el plan de trabajo deberá incluir las acciones de planeamiento en los otros niveles y otorgarle a la oficina central un papel primordial en materia de coordinación, apoyo técnico e integración de la planificación educativa provincial y la de ésta con la de los otros sectores. Esta reestructuración organizativa y del plan de trabajo requerirá una revisión de las metodologías que se utilizan actualmente a fin de incorporar aquéllas que faciliten la descentralización y regionalización de la planificación y la promoción de la microplanificación.

En una primera etapa de descentralización de la planificación, el nivel regional deberá asumir probablemente tareas técnicas directas en materia de planeamiento local o de base ya que será difícil disponer de un responsable de las mismas en cada uno de los núcleos, no sólo por razones presupuestarias sino por disponibilidad de personal adecuadamente capacitado para ello. De cualquier manera, es necesario tener en cuenta que el nivel regional y el del núcleo en cuanto al planeamiento son dos instancias de un mismo proceso de descentralización y microplanificación, con propósitos, contenidos y actividades distintas. Es conveniente que este proceso sea iterativo y no lineal a fin

de que se mantenga un adecuado flujo de orientaciones y de información entre los dos niveles (regional y nuclear) de manera de atender en forma más eficiente las necesidades educativas de las comunidades de base. Al respecto es necesario señalar que al igual que el plan provincial no debe ser la suma de los planes regionales, el plan regional no debe ser el conjunto de los planes de los núcleos, pues ello afectaría la coherencia de la estrategia educativa regional.

La elaboración de los planes a mediano plazo y los planes operativos anuales del núcleo constituyen las actividades principales en materia de planificación, aunque para llegar a ello haya que reconocer un proceso de programación relativamente complejo, que requiere la adecuada organización de estas actividades y la capacitación de quienes la coordinen y de quienes, en forma participativa, las lleven a cabo. Por ello, en lo inmediato surgen como primeras actividades la elaboración del diagnóstico situacional del núcleo, que se constituirá en uno de los elementos orientadores principales de la actividad nuclear, y la formulación de algunos proyectos significativos que posibiliten iniciar sus actividades en lo interno y en lo externo.

Las actividades de planificación deben ser conducidas por el director del núcleo acompañado en esta tarea por el organismo de coordinación y asesoramiento que se haya creado; en esta tarea es importante la participación activa de los representantes de la comunidad y de los otros sectores y servicios que lo integren, ya que a partir de ellos deben organizarse la participación plena de todos en las acciones de microplanificación y programación previstas. Puede preverse en el diseño de la estructura organizativa del núcleo el funcionamiento de un comité de programación, integrado por algunos de los miembros del o de los

organismos de coordinación y asesoramiento (según sea la alternativa por la que se opte), y que presidido por el director del núcleo se responsabilice de estas tareas: fijación de objetivos y criterios de programación del núcleo, supervisión de los procesos de elaboración del diagnóstico situacional, de los planes de mediano y corto plazo y de los proyectos específicos, coordinación de las acciones de ejecución de ellos, evaluación del proceso de programación, etc.

Sería conveniente que en la unidad de apoyo que se organice exista un miembro que se encargue de los aspectos operativos de las tareas de planificación con el asesoramiento técnico del funcionario responsable de las mismas en el nivel regional y con la orientación y apoyo de la oficina de planeamiento a nivel de la conducción central. Debería preverse en el proceso de implementación de la nuclearización la capacitación de dicho miembro de la unidad de apoyo a través de un curso específico complementado con capacitación en servicio, buscando que se perfeccione a través del desarrollo de las tareas de programación y con el asesoramiento de los especialistas del nivel central.



### 3. EL PROCESO DE PROGRAMACION EN EL NUCLEO EDUCATIVO

Este proceso de programación constituirá, como ya ha sido señalado, la actividad principal en materia de microplanificación y permitirá tanto orientar la labor del núcleo como contribuir a integrarla con la de los demás sectores y servicios comunitarios y con la planificación educativa a nivel regional y central. En este proceso se deberá adoptar una estrategia de "aproximaciones sucesivas" ya que la programación deberá irse perfeccionando gradualmente y a medida que se ejercita, especialmente como en el caso de nuestro país donde no existen experiencias metodológicas previas en esta materia ni se dispone de personal capacitado para ello.

De esta manera en forma simultánea con la reorganización de la planificación a nivel central y con la puesta en marcha de la misma en el nivel regional, se instrumentará la microplanificación en el marco de los procesos de regionalización y nuclearización que se están implementando actualmente en varias provincias o en otras que se espera lo inicien a breve plazo.

#### 3.1. Precisiones sobre categorías programáticas

El programa es la categoría, dentro del proceso de programación, que se plantea el cumplimiento de uno o más objetivos operativos; estos objetivos son la característica fundamental del programa, pues a partir de su formulación se desarrolla la programación detallada de las acciones y la cuantificación de los medios necesarios para su materialización.

Los objetivos pueden ser simples o complejos. Son simples cuando la naturaleza de los bienes o de los servicios que se pretenden lograr pueden expresarse bajo una sola denominación y estos

bienes o servicios son homogéneos entre sí; son complejos cuando los bienes y servicios en los cuales se expresa su logro no son homogéneos entre sí y, por lo tanto, su denominación para abarcarlos debe ser más genérica.

El subprograma resulta de la necesidad de definir otra categoría de programación que sirva para cada uno de los objetivos parciales de un programa con objetivos complejos. Para esta categoría también corresponderá establecer el conjunto de acciones que permita alcanzar los objetivos planteados, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para concretar dichas acciones. De la misma manera que los objetivos parciales del subprograma son parte de los objetivos del programa, las acciones y los recursos del subprograma son parte de los asignados globalmente al programa, por lo que deben ser compatibilizados entre sí.

El proyecto es la categoría relativa a un conjunto de acciones relacionadas y complementarias entre sí, en función del cumplimiento de un objetivo específico, que comprende también los recursos humanos, materiales y financieros, así como la organización que permite conjugar dichos elementos; dicha organización debe corresponder a una unidad operativa también específica que se responsabilizará de la ejecución del proyecto. Tanto el objetivo específico de un proyecto como el conjunto de acciones diseñadas para el cumplimiento son un parte o una etapa bien delimitada destinados a alcanzar los objetivos del programa o subprograma al que pertenecen. De esta manera, los resultados de un proyecto se complementan e, incluso, se condicionan con los de otros y su nivel de cumplimiento incide en el logro de los objetivos planteados.

Como surge de las precedentes precisiones sobre las diferentes categorías programáticas, la división del plan en programas, subprogramas y proyectos tiene como finalidad sistematizar la tarea de programación al mismo tiempo que definir las unidades responsables de su ejecución. No deben utilizarse criterios rígidos para realizar la subdivisión; lo más importante es obtener una distribución adecuada del trabajo de programación y la mayor claridad posible en la presentación de los programas. En términos generales, se puede decir que la diferencia entre las categorías de programa, subprograma y proyecto está dada por distintos grados de concreción; la necesidad de la subdivisión entre programa y subprograma depende del grado de complejidad del primero, ya que en muchos casos se puede no tener que utilizarse la categoría de subprograma. En esas situaciones, probablemente la mayoría en la programación de los núcleos educativos, el programa se subdivide en proyectos.

### 3.2. Elaboración del diagnóstico situacional

Como ya ha sido señalado, la elaboración del diagnóstico situacional se constituye en la primera de las actividades de planificación y programación del núcleo ya que contribuirá a un más rápido conocimiento del área de influencia del mismo, de sus problemas y necesidades educativas y de otros sectores, lo que ayudará a orientar más adecuadamente las primeras acciones del núcleo en su período de organización.

El diagnóstico situacional, al igual que en los otros niveles de planificación, busca la determinación de la causa principal y de las posibles consecuencias que expliquen la situación de la realidad educativa a partir de un análisis de los principales problemas, ordenando según su significación y de otros hechos y fenómenos de manera de establecer los objetivos, las

prioridades, las metas y los contenidos principales de los planes y programas para el desarrollo educativo integral del área; es decir, que el diagnóstico debe aportar un conocimiento objetivo y una comprensión plena de dicha realidad para facilitar el posterior proceso de programación. El diagnóstico de un núcleo o de una escuela, al igual que el de una región o el de una provincia o el de la Nación, no puede desvincularse de los demás aspectos de la realidad y de su contexto social, económico y cultural.

En términos generales, el diagnóstico situacional se orienta hacia los siguientes aspectos:

- conocer la realidad y la problemática integral del núcleo educativo en sus aspectos social, económico, cultural, poblacional y educacional;
- obtener información sistemática y confiable para programar las acciones del núcleo, a mediano y corto plazo, como respuesta realista a las necesidades y aspiraciones de la comunidad y en forma integrada con los planes de desarrollo microrregional;
- canalizar la participación de la comunidad y la acción intersectorial, haciéndoseles partícipes del conocimiento de los problemas y necesidades comunitarias a través de un proceso de investigación-acción;
- proporcionar la información y documentación necesaria para la adecuación curricular en función de las características sociales, económicas y culturales del área y de los requerimientos y aspiraciones de la comunidad.



La elaboración y actualización del diagnóstico situacional es una tarea permanente de los núcleos y un ámbito adecuado para el análisis y la reflexión continua acerca de sus problemas y necesidades. Como todo proceso metodológico de elaboración de diagnóstico, comprende tres tareas principales: descripción de la situación y sus tendencias; evaluación de dicha situación mediante la confrontación de los resultados procesados y ordenados de la descripción con criterios valorativos y políticos deseables; presentación ordenada y jerarquizada según prioridades de los problemas, de las causas o factores determinantes y de las posibles consecuencias.

La descripción de la situación y sus tendencias -que muchas veces equivocadamente se la toma como sinónimo de diagnóstico- es el primer paso del proceso y tiene por objeto relacionar, recopilar y procesar la información cuantitativa y cualitativa para obtener un conocimiento lo más completo posible de la situación actual y sus tendencias. La selección de las variables e indicadores a considerar es una tarea de significativa importancia ya que de ellos dependerá, en gran medida, la efectividad y pertinencia del diagnóstico y de todo el proceso posterior de programación; para dicha selección habrá que tener en cuenta los objetivos y políticas fijados a nivel central y regional de la planificación y las posibles prioridades establecidas a nivel local, ya sea para la comunidad en su conjunto o para el sector educación específicamente.

En términos generales se puede señalar que deben referirse a los aspectos geográficos y de infraestructura del área, a los de carácter económico, social y poblacional, a los culturales y a los educativos. Entre estos últimos deben incluirse, entre otros, los siguientes: población en edad escolar y sus proyecciones; matrícula, por niveles y modalidades, por años o grados y por sexo,

durante un período de tiempo suficientemente extenso como realizar proyecciones; tasas de escolaridad y de rendimiento (deserción, promoción, repitencia), por niveles; procedencia y desplazamiento de los alumnos; personal docente y no docente, por función y perfil profesional; plan y programas de estudios; utilización de la capacidad física y del equipamiento escolar; análisis de la estructura administrativa del núcleo y su relación con los niveles central y regional; financiamiento y costos de la educación local; recursos comunales, servicios públicos y de otros sectores con potencial educativo; necesidades y aspiraciones de la comunidad en materia de educación; intereses, necesidades y características de los alumnos, según edades y niveles de enseñanza; etc.

La selección de los indicadores dependerá, asimismo, de la información que sea posible disponer aunque, en algunos casos, será preferible hacer ciertas estimaciones o recopilar la información parcialmente antes que dejar de lado variables e indicadores que se consideren significativos. Como ya ha sido señalado, la microplanificación exige utilizar metodologías e instrumentos diferentes a los de la planificación global, en los que la participación de docentes, estudiantes y miembros de la comunidad se constituye en una exigencia insoslayable. Probablemente haya que formular un programa de recopilación de información y de estudios a fin de alcanzar gradualmente y por "aproximaciones sucesivas" un mejor conocimiento del área y, por ende, un diagnóstico situacional más completo. Esto podrá constituirse en uno de los programas iniciales del núcleo.

### 3.3. Etapas del proceso de programación

El proceso de programación comprende desde la etapa de elaboración hasta las de control y evaluación y de reprogramación de su

ejecución en una acción permanente y continua de carácter cíclico. Los programas de un plan de mediano plazo tienen en general, un horizonte similar al propio plan que integran. Por ello es conveniente poner en marcha, a partir de la programación de carácter anual que se expresará en la formulación del Plan Operativo Anual (POA).

A continuación se caracterizarán las principales etapas que componen un proceso de programación tanto para el mediano plazo como para el de carácter anual.

a) Puesta en marcha

Esta etapa corresponde a la implementación del proceso de programación; la misma tiene una gran importancia pues en ella se sustentará el nivel de precisión y claridad con que se contará tanto para la elaboración de los programas como para su aprobación, ejecución y control.

La determinación de programas, y eventualmente de subprogramas, debe responder tanto a los objetivos, políticas y estrategias y metas contenidos en los planes como a las características propias y específicas del sector u organismo -en este caso el núcleo educativo-. Todas las actividades necesarias para cumplir el proceso de programación deben preverse estableciendo lo que se va a hacer y quién lo va a hacer.

Como ya se ha señalado, las características y exigencias del proceso de programación implican que el mismo no puede ser responsabilidad exclusiva de la dirección del núcleo o del funcionario que se asigne a esa tarea en la unidad de apoyo. Esto plantea la necesidad de elaborar una metodología de carácter parti-

participativo para formular, ejecutar y evaluar los programas y proyectos y de constituir grupos de programación con participación de directivos, docentes, personal técnico de apoyo, no docentes, estudiantes, padres de familia y miembros de la comunidad. La conjunción de estos elementos no puede ser inmediata por las dificultades que se presentan tanto para la elaboración de dicha metodología como para la integración de los grupos y la captación indispensable de sus miembros.

Por todo lo anteriormente expresado, se hace necesario adoptar una estrategia de "aproximaciones sucesivas", como ya ha sido planteado, para que el mismo proceso de programación se vaya perfeccionando gradualmente. En una primera fase la programación deberá tender, además de cumplimentar sus fines específicos dentro de la planificación, a mejorar la metodología participativa a utilizar y a entrenar a las personas involucradas en el proceso. Es muy posible que en las primeras formulaciones de los programas deba sacrificarse el rigor técnico de los mismos en beneficio de la implantación gradual de una programación verdaderamente participativa. También, en la primera fase, posiblemente habrá que elaborar solamente algunos proyectos que se consideren significativos más que una programación completa con programas y proyectos detallados; uno de estos proyectos podría referirse a la implementación gradual del propio proceso de programación.

En esta etapa de puesta en marcha es necesario formular un diseño tentativo de los programas, los eventuales subprogramas y los proyectos que compondrían la programación; entre ellos podría establecerse aquellos programas o proyectos con que comenzará a iniciarse el proceso de elaboración de dicha programación. Para ello habría que tener en cuenta las prioridades que surgen

de una primera versión del diagnóstico situacional, las posibilidades efectivas del núcleo y del área y los intereses más inmediatos de la comunidad.

b) Elaboración de los programas

A partir de los programas y proyectos diseñados tentativamente y de la metodología que se establezca, se debe iniciar la elaboración de los mismos, bajo la conducción del director del núcleo, con la activa cooperación de los organismos de coordinación, asesoramiento y programación que se hubiese establecido, el apoyo de los niveles regional y central y con la participación de los miembros del núcleo y de la comunidad. Posiblemente sea necesario distribuir responsabilidades entre ellos en cuanto a la elaboración de cada programa y proyecto.

En términos generales, las partes que deben componer un programa o subprograma son las siguientes:

Caracterización de la situación: debe realizarse una descripción detallada de la situación en relación con los aspectos vinculados con el contenido del programa o subprograma; esta caracterización debe incluir tanto la evolución histórica de la situación que lo determina como la situación actual en que deberá desarrollarse el mismo. Deben precisarse las tendencias y los problemas existentes y sus causas, las necesidades y requerimientos principales que justifican el programa, así como la significación del mismo en la satisfacción de dichas necesidades y requerimientos.

Esta caracterización diagnóstica de las áreas y temas vinculados con cada programa o subprograma constituirá una ampliación y profundización de la primera versión del diagnóstico situacional,

la que podrá ser enriquecida con dichos aportes surgidos, no ya sólo de fuentes secundarias, sino del análisis y de la apreciación de quienes tienen la responsabilidad de la programación.

Determinación de los objetivos: la formulación de los objetivos es una tarea de relevancia en el proceso de programación en razón de la significación que ellos tienen en dicho proceso; los objetivos constituyen el eje básico y el punto de partida de los programas pues éstos se diseñan en función del cumplimiento de los mismos. Las características de cada objetivo permitirán precisarlo tanto en su propio contenido como en las relaciones con otros objetivos y determinarán las acciones a realizar y los medios a disponer para poder alcanzarlo.

Para la determinación de los objetivos se efectuarán distintos análisis que, en conjunto, concurrirán a la formulación de los mismos. Uno de ellos es la caracterización diagnóstica de la situación del área programática a la que ya se ha hecho referencia; otro elemento serán las políticas, estrategias y metas del plan provincial y regional; un tercer elemento, serán las proyecciones y estimaciones sobre la evolución futura, a corto y mediano plazo, que se formulen sobre la respectiva área específica. Con estos tres tipos de análisis se procederá a determinar los objetivos de los programas y a partir de éstos los de los subprogramas y los proyectos.

Descripción de los proyectos, actividades y tareas: el cumplimiento de los objetivos del programa exigirá plantear y organizar las acciones y recursos tendientes a ello. Un primer nivel de decisión, según el grado de complejidad de dichos objetivos y de la organización institucional responsable del programa o subprograma respectivo, será la necesidad de definir y caracterizar los proyectos específicos en cuanto a sus objetivos operativos y sus unidades responsables.

Tanto en la caracterización de los proyectos como de las actividades y tareas, se procederá a una descripción de los mismos que no sólo los identifique con claridad sino que también indique el camino a seguir para alcanzar su cumplimiento. De ser posible, se formularán metas que permitan cuantificar los alcances de los proyectos, actividades y tareas previstas en forma anual.

Con base a las acciones previstas y su cronograma se determinarán los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para la implementación de las mismas y, por ende, para el cumplimiento de los objetivos establecidos. La asignación de recursos debe tener en cuenta criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia en la consecución de los logros pretendidos.

Para poder analizar el cumplimiento de la programación, se establecerá un sistema de indicadores propio para cada programa, que permita medir su grado de ejecución en función de los objetivos, metas y acciones fijadas y de los resultados obtenidos. Estos indicadores son de diversa categoría y entre ellos se pueden distinguir:

- los indicadores que expresan los recursos humanos y físicos utilizados para la realización de cada programa, relacionándolos con el costo de los mismos a los efectos de determinar costos unitarios y globales;
- los indicadores de producto que caracterizan a la producción de la educación interna y externamente;
- los indicadores de resultados que ponen de manifiesto la eficacia del programa con respecto a los objetivos que dicho programa se propone.

- los indicadores de gestión que expresan la ejecución de un programa en términos físicos y financieros.

Los alcances planteados para la descripción de los proyectos, actividades y tareas deberán obtenerse en forma gradual, de acuerdo al criterio de "aproximaciones sucesivas" ya desarrollado; por lo tanto, en las primeras formulaciones de la programación puede no llegarse en todos los programas o en algunos de ellos, a una descripción tan detallada.

#### c) Análisis y aprobación de la programación

Una vez que se concluya la formulación de los programas y sus subprogramas y proyectos, se procederá a su análisis global y se efectuarán los ajustes que se consideren necesarios para su posterior aprobación por parte de las autoridades del núcleo, de la región y de la conducción central.

Luego de la aprobación de la programación se procederá a la difusión de la misma a fin de que el conocimiento detallado de las acciones que se propone desarrollar el núcleo educativo llegue a todos los sectores de la organización del núcleo y de la comunidad.

#### d) Ejecución de la programación

Durante esta etapa se deberán ir ejecutando en forma armónica cada una de las acciones previstas, de modo que sean realizadas en forma oportuna y adecuada según fueron programadas.

Para esto no basta sujetarse solamente a lo dispuesto para la realización de estas acciones, sino que es necesario, en



esta etapa de ejecución, la continuidad de la programación. Esto, a fin de procurar la mayor racionalidad posible frente a los posibles factores imponderables que pueden provenir tanto de la dificultad de prever con exactitud todas las particularidades de la ejecución, como de los cambios que pudieran haber ocurrido en las condiciones imperantes con respecto al momento en que se elaboró la programación.

e) Control y evaluación

Esta etapa se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a juzgar el nivel de cumplimiento de los objetivos de la programación, las modificaciones introducidas en el curso de su ejecución, la eficiencia en la implementación de las acciones y la racionalidad en la utilización de los recursos.

El control y evaluación de los programas no debe realizarse solamente una vez finalizada su implementación, sino que hay que efectuarlo también durante todo el período de ejecución de los mismos. Este proceso de control y evaluación debe jugar un papel importante en la orientación de dicha ejecución, aportando elementos que la mejoren a la vez que debe dar nuevas bases que consoliden y enriquezcan la programación.

f) Reprogramación

El proceso de programación debe tener un carácter permanente y continuo, de manera que, como ya se señaló, se perfeccionó en forma gradual, por "aproximaciones sucesivas", a partir de los resultados que vaya arrojando su propia implementación y que serán brindados por los mecanismos de control y evaluación que se establezcan.

Es de gran importancia acompañar este proceso de programación con una profundización continua de la reflexión y análisis sobre los problemas y las estrategias alternativas que se plantean para el desarrollo de la comunidad y del núcleo educativo.

La programación de mediano plazo y la de corto plazo -o programación operativa anual- se deben relacionar en forma sistemática, ya que si bien la segunda es una desagregación de la primera, sus resultados incidirán en el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades de mediano plazo. Por tal motivo la ejecución y evaluación de los planes anuales condicionan, y probablemente modifican, los alcances de los planes de mediano plazo. Estos deben, como se ha señalado, reprogramarse en forma permanente con base en los insumos que se deriven de los procesos, ya descritos, de control y evaluación y de reflexión análisis.

La circularidad de la planificación y la programación permitirán que éstas dejen de constituirse en meras acciones formales y puntuales, como generalmente lo han sido en la experiencia argentina y latinoamericana, para convertirse en instrumentos decisivos del desarrollo, en este caso el comunitario. En todas las etapas de este proceso cíclico debe tenerse presente el principio de la participación que constituye la única garantía para asegurar su carácter democrático y su efectividad real.