

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION



LA PLANIFICACION EN EL MARCO
DE LA DESCENTRALIZACION Y LA REGIONALI
ZACION DE LA EDUCACION

(Versión preliminar sujeta a revisión)

Norberto Fernández Lamarra

Ana Vitar

con la cooperación de

María I. M. de Tula

Pedro Virasoro

Buenos Aires, marzo de 1989

0
26120
F15P
N.310.1

INDICE:

Introducción

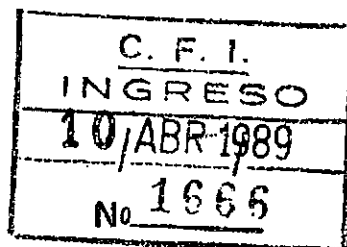
Primera parte: DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION Y DESARROLLO SOCIAL.

1. La situación argentina y las perspectivas futuras del desarrollo social
El estilo societal vigente.
El modelo educativo vigente.
2. Perspectivas de un desarrollo social alternativo
Un Proyecto Nacional
El papel del Estado
Las políticas sociales
3. Las políticas de descentralización y regionalización
Objetivos de la descentralización y la regionalización
El papel del Estado en las propuestas de descentralización y regionalización
Alcance de las políticas de descentralización
Riesgos y perspectivas de la descentralización y la regionalización
4. La descentralización y la regionalización de la educación
Su contribución a la superación de los problemas del Sistema Educativo
Alcances de la descentralización
Perspectivas y problemas de la descentralización y regionalización de la educación

Segunda parte: PLANIFICACION, DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

1. La planificación tradicional
El marco conceptual general
Las modalidades de funcionamiento institucional

Buenos Aires, 6 de abril de 1989.-



Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones

Ing. Juan J. Ciáccera

S/D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de presentar cuatro ejemplares del Informe Final del documento "La planificación en el marco de la descentralización y regionalización de la educación", elaborado con la cooperación de la Lic. Ana Vitar, en cumplimiento del contrato suscripto con ese Consejo.

Saludo a Ud. muy cordialmente.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Norberto R. Fernández Lamarra".

Norberto R. Fernández Lamarra

2. Planificación y transformaciones educativas
3. Un nuevo estilo de planificación
La función de la planificación
Nuevas categorías conceptuales
Planificación y acción de gobierno
4. la planificación en los procesos de descentralización y regionalización
El contexto de la planificación
La delimitación de la región
La identificación de las características regionales
El sistema de planificación
La información
Descentralización o desconcentración
Las funciones y áreas descentralizables
Los modelos organizativos
La nuclearización de los servicios educativos
5. Algunas consideraciones para una planificación estratégica de la descentralización y la regionalización

Tercera parte: LOS PROCESOS DE PLANIFICACION

1. Lineamientos metodológicos generales
2. El diagnóstico
Los componentes del diagnóstico
Elaboración del diagnóstico
El diagnóstico de la educación en el nivel central
El diagnóstico a nivel local
3. La elaboración de planes y proyectos
Planes y proceso de gobierno
Elaboración de planes y proyectos

4. El proceso de ejecución
 - Principios orientadores
 - Funciones fundamentales de la gestión
 - Los problemas de gestión
 - La evaluación de la gestión
5. El proceso de evaluación
 - Los problemas de evaluación más frecuentes
 - El ciclo de evaluación
 - Los modelos de evaluación y los paradigmas cuantitativos y cualitativos
 - Los temas de la evaluación

INTRODUCCION.

El Sistema Educativo argentino atraviesa por una etapa de significativa importancia, ya que en ella se habrá de definir el perfil que adquirirá en el futuro. Esto, porque en la reflexión sobre la situación actual y sus perspectivas futuras se visualizan algunos temas centrales.

Por una parte, la intensa búsqueda de fórmulas para profundizar la democracia, orientadas por principios de justicia y participación social, de crecimiento económico y de eficacia de la gestión gubernamental. Es justamente en esta búsqueda de modelos más democráticos donde se inserta la problemática de la descentralización y la regionalización.

El otro tema central es el carácter estructural de la crisis societal, lo cual impone severas restricciones para su superación. En este marco, el Sistema Educativo sufre los embates del contexto y expresa en su seno la misma estructura de desigualdad y segmentación que se advierte en la sociedad.

Conscientes de la necesidad de enfrentar los problemas y superarlos, construyendo un modelo educativo alternativo, y del desafío y las dificultades que tal tarea implica, desde hace unos años algunos gobiernos provinciales han encarado políticas de descentralización y regionalización de sus servicios educativos.

La complejidad inherente al diseño y la implementación de estas políticas -sumado a la convicción que ellos constituyen estrategias adecuadas para la democratización de la educación- ha llevado al CFI a la estructuración del Subprograma "Descentralización y Regionalización de los Servicios Educativos", en el marco del Programa "Desarrollo Social y Educación". Con el propósito de contribuir a un espacio de análisis que permita profundizar los actuales avances de los Ministerios provinciales y continuar desarrollando nuevas conceptualizaciones es que se presenta este documento.

El mismo es producto de un intenso esfuerzo de recopilación de la bibliografía sobre el tema, referida tanto a desarrollos teórico-conceptuales, como a evaluación de experiencias o estudios de casos. El interés, en este aspecto, es el de poner a disposición de los actores de las diversas regiones el cúmulo de material que se ha producido -básicamente en el país y América Latina-, conscientes de que resulta muchas veces difícil acceder y disponer de ellos.

Al mismo tiempo -como es razonable- los autores y los colaboradores han efectuado grandes esfuerzos por sistematizar su experiencia profesional en un conjunto de reflexiones que apuntan a encontrar nuevas salidas a la crisis de la educación.

Cabe destacar, en este sentido, algunas cuestiones. En primer lugar, el carácter embrionario de los planteos conceptuales y metodológicos que aquí se presentan. Un nuevo modelo de planificación educativa- que sirva a la descentralización y la regionalización en el contexto nacional- es una tarea que requiere del esfuerzo compartido. De allí que lo que aquí se presenta debe necesariamente incorporarse a la agenda de las discusiones sobre el tema.

En segundo lugar, se quiere subrayar que en las páginas que siguen no se encontrarán "recetas metodológicas" ni el diseño de la propuesta de reforma del Sistema Educativo. Ello, porque se considera que esto es propio de los esquemas tecnocráticos y formalistas, a cuya crítica nos incorporaremos. También porque las recetas y las fórmulas mágicas o únicas no existen: toda estrategia de cambio se construye sólo en función de la situación de partida y de las condiciones contextuales específicas de cada lugar. Más bien la intención fue la de ofrecer un conjunto de reflexiones que pudieran constituirse en objeto de discusión y, desde allí, en el marco o guía para la acción.

El documento propone un continuo de análisis estructurado en tres partes, que abordan diferentes aspectos relacionados con el tema central: La planificación en el marco de la descentralización y regionalización de la educación. Cada una de estas partes es desarrollada con la incorporación de los últimos aportes que los especialistas han producido, procurando identificar los ejes de integración entre las tres.

En la primera parte se analizan las posibilidades de la descentralización y la regionalización en favor de la conformación de un desarrollo social (y educativo) alternativo, conscientes de las limitaciones que el contexto actual impone a la marcha de estos programas.

En la segunda parte, el planteo central está referido al problema de la planificación, a cuya crítica y aportes para un nuevo modelo se ha dedicado especial interés, bajo el supuesto que una planificación renovada mucho puede hacer por el cambio y las transformaciones.

En la tercera parte, se aborda el proceso de planificación desde una perspectiva metodológica, a fin de ofrecer una serie de reflexiones que pueden orientar el diseño y la implementación de la descentralización y la regionalización.

El objetivo de fondo de este esfuerzo de integración de nuevas perspectivas es, sobre todo, provocar un debate orgánico que permita efectuar las síntesis necesarias para construir modelos de acción fecundos para la praxis educativa.

PRIMERA PARTE:

DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION
Y DESARROLLO SOCIAL.

1. LA SITUACION ARGENTINA Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DEL DESARROLLO SOCIAL

La referencia a una "Argentina desigual" tal vez constituya la expresión descriptiva que más cabalmente refleja el escenario actual del país.

Dicha desigualdad se manifiesta en el sistema territorial, conformado por una región central, que absorbe la mayor parte de la disponibilidad de los recursos y excedentes, un conjunto heterogéneo de realidades regionales dependientes de su dinámica y amplios espacios que subsisten en condiciones de extrema pobreza. Esta situación de desequilibrio se reproduce, a su vez, al interior de cada región y de cada territorio provincial, en los cuales las capitales y las zonas más desarrolladas exhiben la misma tendencia concentradora. Las consecuencias de tal modelo son suficientemente conocidas: desigualdad social y marginación crecientes en las áreas rurales y urbano-marginales.

Por otra parte, esta "Argentina desigual" adquiere en la década de los 80 un nuevo significado, en un contexto societal profundamente marcado por la crisis: deuda externa, recesión, escasez de recursos, desempleo, crecimiento del mercado informal, etc.

Es obvio que este fenómeno involucra estructuras y procesos que exceden el marco de las explicaciones referidas a las riquezas "naturales" de las diferentes regiones o de las argumentaciones meramente económicas. Constituye, antes que nada, un fenómeno de índole estructural, que se presenta tanto en la dimensión económico-productiva como en la político-institucional y socio-cultural.

Esto significa que no sólo la comprensión del problema sino también las estrategias superadoras exceden la relación recursos económicos/distribución equitativa. Estas interpretaciones estructurales deberían, por lo demás, dar cabida a las perspectivas tradicionalmente omitidas. Como expresa G. Rama: "La constitución y evolución históri-

ca en América Latina de estructuras sociales segmentadas; el entrecruzamiento de las relaciones de clases y razas propio de una región mestiza, la carencia de integración social, la continuidad de comportamientos oligárquicos por parte de los grupos superiores o de los que aspiran a serlo, con la consiguiente exclusión del poder o el manejo heterónimo de los grupos sociales subordinados, la velocidad de cambio de la estructura de las ocupaciones y de los roles sociales y de los requerimientos de calificaciones para desempeñarlos y finalmente, pero central para este análisis, de que en una sociedad segmentada la pobreza es un fenómeno de exclusión cultural" (Rama, 1987: 111).

Dado el carácter estructural de esta "Argentina desigual" y en un intento de ubicar el planteo de las políticas educativas en un marco más general -que permita delimitar el alcance de las mismas en un proceso de transformación- se efectúa en los próximos puntos una descripción global de la situación argentina, su impacto en el Sistema Educativo y las respuestas que éste ofrece como resultados de ese impacto y de las "mediaciones" ocurridas en el seno de su propia estructura y funcionamiento.

1.1. El Estilo Societal Vigente

La mención de una "Argentina desigual" remite, a fenómenos muy conocidos, lo cual no implica que no convenga recordarlos. En primer lugar, es insoslayable señalar las condiciones de integración del país en el contexto internacional sobre todo con las economías centrales, lo cual supone la consideración de un patrón de relación basado en la dependencia y en la aceptación de un esquema de división internacional del trabajo que la consolida. A ello habría que agregar que en tanto la "crisis" argentina se inscribe y se retroalimenta con una crisis que se presenta a nivel mundial, el clásico patrón de relación del país con los centros internacionales inevitablemente tiende a complejizarse.

En lo que respecta al plano nacional, se ha señalado con suficiente claridad que las raíces históricas de esta "Argentina desigual" se remontan hasta el momento mismo en que

se sentaron las bases constitutivas e institucionales del país, con la aceptación del Pacto Federal y con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 (Paz, 1987). Luego, hacia fines del siglo XIX, la implantación del modelo agro-exportador, que colocó al puerto como centro económico y político, consolidó un contexto favorable para que la generación y apropiación de los excedentes privilegiara a ciertos sectores Sociales, localizados especialmente en la región pampeana.

Los rasgos clásicos utilizados para la descripción de la situación de desequilibrio regional (para el caso argentino) pueden ser agrupados en dos contextos generales, referido uno a la estructura económico-social y el otro al sistema político-institucional.

La primera está representada por el conjunto de elementos materiales y sociales que constituyen la estructura básica del país (y de cada una de sus regiones). Aquí se puede señalar todo lo concerniente a la estructura económico-productiva, cuya característica central es el proceso de concentración económica: distribución desigual de las fuerzas productivas, apropiación de excedentes financieros y concentración del crédito en la región central (Cafferata, 1987; Paz, 1987). Este estilo de desarrollo basado en la heterogeneidad estructural ha acentuado las desigualdades de ingresos y ha impedido que el sistema económico aumente su capacidad de generar empleos productivos, adecuadamente remunerados. El proceso de modernización tecnológica también refleja la dinámica concentradora, ya que no pudo ser absorbido por los sectores más débiles y descapitalizados, lo cual afecta la estructura del empleo y la distribución del ingreso y el consumo. En la dimensión socio-cultural, el comportamiento de las variables económicas ha actuado como freno para lograr cambios cualitativos en el bienestar humano y la justicia social. Persiste (y aumenta) la pobreza crítica y la falta de participación social y política de vastos estratos poblacionales.

Respecto del sistema político-institucional, conviene se-

Alar que-en el marco de un modelo de acumulación dependiente -, inevitablemente el Estado Nacional pierde parte de su autonomía para la formulación y la instrumentación de políticas económico-sociales.

A esto se suma el hecho de que en Argentina la estructura y las modalidades de funcionamiento del aparato estatal han contribuido a consolidar las tendencias concentradoras de la economía, a partir de la puesta en marcha de un modelo político centralizado.

De esta forma, el federalismo establecido constitucional y legalmente se ha ido desvirtualizando en la realidad, y el centralismo del Gobierno Nacional y de sus instituciones políticas ha prevalecido sobre los de carácter federal, a las que, en muchos casos, sólo les ha quedado un carácter meramente formal. El sistema centralista informal de poder, establecido al amparo de un crecimiento social y económico desequilibrado, ha ido superando el ámbito demarcado por el sistema federal. Estas relaciones informales de poder entre el Gobierno Nacional y los provinciales han llevado a poner en vigencia un centralismo en las decisiones que, en gran medida, han puesto en duda la vigencia efectiva del sistema federal en el país. (Fernández Lamarra, 1987).

Por otra parte, la disfuncionalidad del sistema federal, basada en el uso indiscriminado de la función supletoria o concurrente de poder otorgada por el sistema al Gobierno Nacional, no ha actuado, por lo general en función del desarrollo homogéneo de las distintas provincias. Se puede afirmar, en este sentido, que el grado de influencia del Gobierno Nacional sobre las decisiones propias de los gobiernos provinciales ha dependido del nivel de integración y de desarrollo económico-social de cada una de las provincias.

Esta situación de centralismo se repite, en términos generales, en cada una de las provincias, en donde se da una concentración de poder y de recursos en el gobierno central

provincial y en su área de influencia -las capitales y las zonas más integradas y desarrolladas- en desmedro de las menos integradas y con menor desarrollo relativo.

Si se acepta la problemática anterior, la construcción de "otra" Argentina plantea la necesidad de reflexionar acerca de una serie de cuestiones. Uno de los temas centrales en tal sentido tiene larga data y ha sido ya ampliamente tratado: los estilos de desarrollo. En este aspecto, la consolidación del proceso democrático, la conformación y gestión de un estilo de desarrollo alternativo y el papel y la articulación del Estado y la Sociedad civil constituyen los ejes fundamentales alrededor de los cuales deberían plantearse las políticas tendientes a superar los desequilibrios regionales, la pobreza y la centralización político-institucional.

1.2. El Modelo Educativo Vigente

Como se señalaba en el punto anterior, la existencia de una "Argentina desigual" constituye un problema de índole estructural, que se expresa en las distintas dimensiones de la sociedad. De esta forma, concentración y centralización influyen en forma decisiva en la estructura y las posibilidades de funcionamiento democrático del Sistema Educativo. La educación, bien social como el capital y el poder (DEALC, 1987) no se distribuye democráticamente ni cumple con aquellas funciones necesarias para el desarrollo social y personal: producción y distribución de conocimientos y formación para la participación social alrededor de valores como la solidaridad y la justicia. Como dice P. Demo:

"Podríamos resumir la carencia de educación para una persona analfabeta o con escolaridad insuficiente como la privación de condiciones satisfactorias para ejercer la ciudadanía" (Demo, 1983:151).

Los rasgos característicos de la estructura económico-social argentina condicionaron históricamente al Sistema Educativo, que respondió con la exclusión cultural de los

sectores con menores recursos, ya que su desarrollo estuvo más bien orientado a la atención de los grupos más integrados y con mayor poder social relativo. Esto significa, en otros términos, que oferta y calidad educativa están en directa relación con las desigualdades regionales y sociales, que constituyen, de esta forma, uno de los problemas de fondo para el análisis de los desequilibrios educativos.

Para hacer referencia sólo a las características que asume la escuela primaria, se puede afirmar que si bien el acceso no constituye un problema en Argentina, sí lo son la permanencia, el desempeño escolar y el impacto social de la acción escolar.

En este sentido, cabe señalar las notas principales que conforman el modelo educativo vigente, sin entrar en la consideración de las llamadas variables exógenas (Tedesco, 1980) que, como es sabido, afectan profundamente la acción educativa y el derecho a la educación que todo niño posee. (1).

El desarrollo desigual del Sistema Educativo. Se manifiesta en las diferencias materiales de la oferta educativa, según sea el contexto socio-geográfico donde se brinda el servicio. Tales diferencias abarcan aspectos diversos: cantidad de docentes y calidad de su formación, dotación de equipos y materiales, infraestructura edilicia, etc.

Homogeneidad pedagógico-institucional. Paradójicamente, allí donde el sistema necesita de la diferenciación, responde con la homogeneidad. La segmentación de la oferta en sus aspectos materiales se completa con la homogeneidad del modelo pedagógico-institucional, que no se adecua ni respeta las características socio-culturales de las diferentes poblaciones a las que debe atender. Las consecuencias son claras :en el marco de una estructura societal

(1) El desarrollo de este punto se elaboró en base al informe Final del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe -UNESCO- CEPTAL- PNUD.

segmentada, el Sistema ofrece un servicio que estuvo diseñado en función de las características de sólo uno de esos segmentos, aquél que está integrado en la sociedad. De acuerdo con ello, se puede distinguir en la marginación educativa (Braslavsky, 1988):

- La total exclusión de las habilidades instrumentales, en particular de la lecto-escritura.
- La temprana marginación del Sistema Educativo, antes que esas habilidades se hayan consolidado.
- La permanencia en el Sistema Educativo, sin que se logre el acceso y el entrenamiento en estas habilidades.

De acuerdo con estos enfoques, el fracaso escolar de los niños pertenecientes a los estratos más carenciados se explica básicamente porque ellos comparten algunas características socio-culturales que son desconsideradas por una escuela que los obliga a adaptarse (o los expulsa) a una "cultura escolar" que, en muchos aspectos, implica un choque con el universo cultural de origen.

Claro que esta inadecuación pedagógica no está referida sólo a los niños de poblaciones rurales o urbano-marginales. Los contenidos culturales que ofrece el currículum tampoco son socialmente significativos para los chicos provenientes de sectores medios o mejor integrados.

La cultura escolar está profundamente disociada de la cultura social y científica. No tienen representación en la escuela los contenidos culturales de la vida cotidiana. Tampoco está representada la ciencia, a nivel de la comprensión de la naturaleza y la sociedad y de los aportes de la metodología de las ciencias como instrumento de conocimiento y de transformación de la realidad.

La estructura organizacional y forma de gobierno. En lo que respecta a la dimensión político-institucional, se advierte que la modalidad centralista generalizada en el aparato estatal en su conjunto se reproduce en las áreas de conducción, de planificación y de gestión.

Los niveles superiores concentran la casi totalidad de misiones y funciones (convirtiéndose los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos). Ello trae aparejado un proceso de toma de decisiones basada en criterios generales o burocráticos y no en el conocimiento de la realidad para la cual están formuladas, debido en parte a la "gran distancia" existente entre el centro decisor y el organismo ejecutor. Otras consecuencias se agregan: los grupos y los espacios territoriales "más vinculados" con los funcionarios que toman las decisiones obtienen generalmente mayores beneficios, en desmedro de las áreas y sectores marginados, siempre "lejos" del centro de poder.

Esta modalidad de funcionamiento influye para que exista mayor lentitud y rigidez de la gestión administrativa, recargada a nivel central con gran cantidad de asuntos. Paralelamente, esto significa que los centros educativos están obligados a una larga espera para la resolución de aspectos diversos. Si a ello se agrega la existencia de una normativa rígida, lógico es suponer que una unidad escolar está destinada a no generar ningún proyecto innovador y sólo a tramitar las cuestiones de rigor (lo cual favorece a consolidar la rutina y el aislamiento de la escuela de su comunidad y área de influencia).

La excesiva centralización tiene también efectos negativos en la articulación y la coordinación inter e intra-niveles, ya que lo que está privilegiado y legitimado informalmente es la utilización de los canales unidad educativa/nivel central.

En el sistema de planificación, esto ha llegado a enfatizar la función de planificación como acción localizada especialmente en las oficinas ministeriales. Esto se tradujo en adopción de modalidades de planificación macro, con lo cual, la denominada macrovisión de los problemas es más bien, una macrovisión de la ignorancia que muchas veces se tiene de esos problemas.

En el sistema curricular se manifiesta la misma tendencia

centralista. El currículum -"lugar" material de la práctica educativa de docentes y alumnos- está diseñado por instancias políticas y técnicas, sin participación de los actores principales de la educación. Como expresa Eisner (1987), si es que fuera posible, se elaborarían currículos "a prueba de profesores".

De acuerdo con lo expuesto, la superación de los problemas detectados sólo podría ser posible en la medida en que se plantearan políticas de re-distribución de recursos (humanos y financieros), pero también si simultáneamente se instrumentaran acciones y medidas tendientes a la modificación de su estructura organizacional y tarea pedagógica.

Tal transformación es necesaria (y posible): la educación tiene un papel importante que cumplir en la conformación y gestión de un proyecto de desarrollo social alternativo. Su contribución fundamental está en función de una formación básica en los conocimientos de la ciencia y la cultura y de una socialización en los valores de la democracia, capaces de impulsar el desarrollo social y personal. Resultan en este aspecto, importantes las palabras de P. Demo:

"Tal vez podríamos sugerir la hipótesis de que la economía, en general, crece a pesar de los recursos humanos, pero la sociedad no se desarrolla sin educación" (Demo, 1983: 154).

2. PERSPECTIVAS DE UN DESARROLLO SOCIAL ALTERNATIVO

Diversos sectores sociales coinciden en sostener que la construcción del futuro supone objetivos de transformación de la estructura productiva y del patrón de relación con los centros internacionales, de obtención de mayores logros de justicia social, de participación y de consolidación de la democracia en su expresión político-institucional.

Desde este punto de vista, la discusión sobre estilos alternativos puede contribuir al establecimiento de las opciones que permitan ampliar los márgenes de acción política, social y económica.

El abordaje de esta reflexión debería efectuarse teniendo en cuenta la necesidad de evitar, como señala Norberto González (1986) dos simplificaciones igualmente inconvenientes. Una, el pragmatismo que opera sólo con una visión de corto plazo y que impide, por lo tanto, enfocar los problemas sin un sentido de estrategia global y de largo plazo. Otra, la especulación desligada de la situación actual, que puede traducirse en elucubraciones teóricas elaboradas a puertas cerradas, en la ausencia de participación de los diversos sectores sociales o en la fijación de una imagen, objetivo deseable, pero sin conexiones con los mecanismos y sectores que constituyen efectivamente el futuro, mediante la toma de decisiones en las situaciones cotidianas y concretas que lo condicionan y orientan.

Cabe entonces formular la pregunta de cómo avanzar hacia la concreción de un país distinto, modificando el patrón de desarrollo y aprovechando al máximo las posibilidades, con el debido realismo que imponen las restricciones y condicionamientos, tanto a nivel internacional como nacional.

Sería inapropiado -desde la perspectiva de los objetivos de este trabajo- efectuar un análisis profundo, con detalle de las posibles estrategias económicas. Más bien lo que interesa es destacar los ejes prioritarios o centra-

les sobre los cuales se asientan las políticas transformadoras en Argentina y las posibilidades de imprimir al desarrollo social una orientación que tenga en cuenta la eficiencia, la justicia social y la participación.

Ante esto, tres cuestiones merecen ser tratadas. Ellas se refieren a la necesidad de construir un Proyecto Nacional, a ciertas definiciones relativas al papel del Estado y a la formulación y gestión de políticas sociales.

2.1. Un Proyecto Nacional

En primer lugar, se plantea la necesidad de conformar y gestionar un Proyecto Nacional.

Como se afirma en un documento de CEPAL, es ineludible "la búsqueda de un "proyecto nacional" de desarrollo y el replanteo de la "unidad nacional" tanto en sus aspectos de disparidades y conflictos regionales como en las de la integración de la sociedad en términos económicos, políticos, sociales y culturales". (CEPAL, 1987: 16).

Este "proyecto nacional" debería plasmar la visión de las grandes mayorías en torno a su destino, de modo que sienta las bases de la democracia participativa. En este sentido P. Paz (1987) sostiene que la federalización del país exige no sólo la desconcentración económica y la descentralización política y administrativa, sino también la creación de canales de participación en los diferentes niveles del aparato estatal de las diversas organizaciones sectoriales y populares.

Es obvio que la capacidad de poner en marcha tal Proyecto: depende:

- a) de la formación de coaliciones o concentraciones sociales, capaces de conjugar y sustentar las distintas opciones en juego;
- b) de las posibilidades y habilidad socio-política de sortear las dificultades que tal tarea conlleva;
- c) del papel que en ello juegue el Estado para sintetizar los distintos tipos de demanda.

En el caso específico del sector educación, el Consejo Federal de Cultura y Educación se presenta como un espacio genuino para ejercitar tales tipos de concertaciones. Ello plantea la necesidad de su re-definición, otorgándole nuevas funciones y atribuciones. Tales funciones se refieren a la fijación de los grandes objetivos y de los ejes principales para la formulación de políticas culturales y educativas; también a la planificación y gestión, si es que ello no atenta contra el régimen federal. Es necesario además que establezca prioridades, fije pautas para la distribución equitativa de los recursos financieros y se convierta en un ámbito de asistencia técnica y facilitador de los intercambios que aseguren y consoliden la unidad normativa de la cultura y educación nacionales.

2.2 El papel de Estado

Un segundo problema de interés para la definición de un estilo alternativo está referido al papel del Estado. Su función es de importancia en todo aquello referido a resolver problemas de índole estructural y satisfacer a las necesidades de la población. Gurrieri afirma, en ese sentido que: "La acción del Estado en el proceso social (...) una amplia política social" (Gurrieri, 1987: 210). "La acción del Estado en el proceso social está dirigido primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Ello implica asumir la responsabilidad de mitigar desigualdades sociales y regionales y promover una amplia política social". (Gurrieri, 1987:210)

En este sentido, una planificación concertadas del desarrollo requiere -como se manifestaba antes- de un árbitro que articule las diversas aspiraciones y objetivos, teniendo como parámetro el derecho a una calidad de vida digna de las grandes mayorías.

Por otra parte, en las actuales circunstancias -de debilitamiento de ciertos actores sociales- el único actor social con suficiente poder como para asumir y garantizar políticas distributivas y re-distributivas en el Estado.

Esto significa que un cambio en la orientación del desarrollo obliga al Estado a intervenir en dicho proceso; claro que para ello sea posible, debe antes hacer más eficiente su capacidad de gestión.

El Estado tiene gran responsabilidad y deberá desarrollar un conjunto coherente de medidas para profundizar y afianzar procesos de democratización. Esto supone que las diversas fuerzas sociales o regionales deberán tener cabida en la dirección del proceso societal, para lo cual el ESTADO tendrá que cumplir un papel fundamental en la formación y activación de los "actores democráticos".

El desarrollo regional descentralizado y concertado supone -como afirma Boisier- modificar estructuras de dominación y de dependencia intrínsecas al comportamiento del Sistema socio-económico y el propio Estado. Esto alude básicamente a las dimensiones política (la redistribución del poder estatal central) y social (potenciar la capacidad de autoorganización de sectores y territorios para que se movilicen en pos de un proyecto político colectivo). (Boisier, 1987).

Junto a esta transformación "política" del Estado debe ocurrir un proceso de fortalecimiento de su capacidad técnico-administrativa. La transformación del aparato público comprende básicamente cambios de fondo en su áreas de planificación y gestión, las cuales exigen una revisión de sus modos de funcionamiento y el establecimiento sólidos mecanismos de articulación.

La reforma del aparato estatal implica la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, ya que sin ella ningún proceso de democratización podrá asegurarse. Esta tarea, sin embargo, es sumamente complicada ya que no se trata sólo de modificar la estructura legal o el organigrama de cargos y tareas (aunque ello sea importante). Como afirma Kliksberg, "Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos.

Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización". (Kliksberg, 1987: 184).

La re-definición del papel del Estado plantea una serie de consideraciones en relación con las funciones de los Ministerios de Educación, tanto a nivel nacional como provincial.

Entre estas funciones merecen ser mencionadas las de asistencia técnica, jerarquización de prioridades, asignación de recursos y formulación de la macro-política educativa. La situación actual exige del nivel central - que cuenta con mayores recursos (humanos, financieros y materiales) operar como un mecanismo compensador de las diferencias ya que sólo mediante este tipo de acciones se puede garantizar el inicio de un proceso de democratización.

Por otra parte, estas funciones deberían estar acompañadas por la información. Con relación a esto expresa Tedesco:

"En lo interno, la información producida por la evaluación de los resultados permitiría al nivel central cumplir su rol en la definición de políticas prioritarias, en la asignación de recursos y en el control de la gestión. Hacia afuera, la información constituye un elemento básico para una política de fortalecimiento de la participación ciudadana en el control y en la toma de decisiones educativas" (Tedesco, 1987).

2.3 Las políticas sociales

Un tercer grupo de problemas está referido a la formulación y gestión de políticas sociales destinadas a la superación de los desequilibrios regionales y la pobreza.

En ese sentido, Cafferata señala que la problemática de la pobreza como objeto de política remite a una multitud de dimensiones y aspectos. Entre estos aspectos el autor

señala la necesidad de atacar el problema de la pobreza mediante una estrategia a escala de una política de desarrollo global, y no de una multiplicidad de proyectos y programas de acción individuales... Incluso más, el mejoramiento de las capas sociales carenciadas deviene no tanto de acciones encaminadas directa y específicamente hacia los sectores pobres, sino de estrategias generales u orientadas a influir sobre la conducta de los actores no pobres (Empresarios y Estado) de forma tal de incrementar la capacidad de generación de riquezas y mejorar las condiciones de distribución de la misma". (Cafferata, 1987: 16).

El informe sobre la pobreza de CEPAL también trata el problema, sugiriéndose distintos tipos de acciones; las destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos, aquellas que apuntan a aumentar el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres y las que tienden a garantizar un ingreso mínimo familiar.

En la actualidad, la formulación y gestión de las políticas sociales está atravesando por un profundo proceso de revisión conceptual, desarrollo sujeto a la dinámica peculiar de las realidades en las cuales se pretenden instrumentar.

Estas transformaciones conceptuales se deben a diversos factores: entre estos son de destacar los siguientes: En primer lugar la creencia de que las políticas clásicas de desarrollo regional, si bien han producido beneficios importantes, también han tenido el efecto de ensanchar y ahondar las disparidades regionales internas, lo cual agrava los desequilibrios sociales. En segundo lugar, el hecho de que la presión proveniente de las regiones y localidades menos desarrolladas -en pos de la mejora de su situación, se está dejando sentir en forma diversa y con un alto costo. En tercer lugar, la necesidad de la incorporación plena de las variables sociales y territoriales en los modelos utilizados para la interpretación y el manejo del conjunto de problemas del desarrollo, así como la necesidad de encontrar criterios y procedimientos adecuados para la "regionalización" de las políticas y los

planes nacionales. En cuarto lugar, la conciencia y el interés de los decisores y planificadores del desarrollo, en formular una estrategia "dirigida hacia adentro" que, sin olvidar las variables externas que han constituido el foco de las políticas económicas pasadas, conceda la debida consideración al desarrollo interno de cada país y a la expansión sistemática de su espacio social y económico. (Utría, 19).

La puesta en marcha de políticas educativas -en el marco más general de las políticas sociales- requiere ciertas consideraciones.

Las políticas educativas. La formulación de políticas educativas democratizadoras debería apuntar a la consideración de los problemas centrales y prioritarios que afectan a la relación educación-sociedad (la incorporación de grupos rurales y urbano-marginales, la extensión de la oferta educativa a grupos juveniles y de adultos) y al funcionamiento del Sistema Educativo (fundamentalmente en lo que concierne al proceso de gobierno y proceso técnico-pedagógico).

La experiencia acumulada en América Latina como consecuencia de los intentos de reforma del sistema, muestra que diversas propuestas de cambio plantearon la democratización como una de sus metas, pero dándole un sentido de extensión cuantitativa, sin concretarla en cuanto a la transformación del proceso pedagógico, de modo que dicho objetivo queda sin cumplirse en su aspecto más importante (Fernández Lamarra y Agüerrondo, 1983:240).

Es posible afirmar que esta situación puede ser interpretada desde ángulos diversos. Por una parte, se podría preguntar por la existencia de una fuerte convicción democratizadora a nivel gubernamental; incluso, por la disponibilidad de una infraestructura material adecuada para viabilizar dichas políticas. Pero también se podría aventurar que están en juego la necesidad de un cambio de los viejos paradigmas interpretativos de las relaciones Sistema Educativo-sociedad (fundamentalmente en lo que se refiere a la problemática de los grupos marginados) y de las defini-

ciones mismas de democratización y calidad de la educación.

En este sentido, el logro de objetivos de democratización en el marco de la descentralización y regionalización, sólo puede darse en la medida que:

- Las políticas educativas estén integradas a un conjunto de medidas destinadas a erradicar la pobreza crítica, en tanto se aspira a que la distribución de los bienes sociales (salud, vivienda, alimentación, ingresos, etc) se efectúe en un marco de mayor equidad. Si ello no ocurriera, es lógico suponer que por lo menos a nivel del Sistema Educativo deberían plantearse políticas asistencialistas que tiendan a la igualización social de las posibilidades de permanencia en el Sistema Educativo, (comedores, transporte, distribución de materiales didácticos) que beneficien a los niños en edad escolar, de manera de satisfacer (al menos parcialmente) ciertas condiciones previas necesarias para una escolarización adecuada.
- Se efectúen diagnósticos precisos sobre los desequilibrios existentes en la oferta educativa, tanto a nivel internacional como interregional, a fin de poner en marcha políticas redistributivas que tiendan a la igualación geográfica de las condiciones de funcionamiento del Sistema Educativo. En este punto, resulta útil la construcción del mapa escolar (Hallak, 1978), el cual puede facilitar en gran manera el proceso de ré-orientación y distribución de los recursos humanos, materiales y financieros.
- La planificación -sobre todo en lo que se refiere al proceso técnico-pedagógico- cuenta entre sus pilares fundamentales a la investigación, la reflexión y la evaluación. Como afirma Tedesco, es necesario construir "una alternativa pedagógica válida para los sectores populares". El acceso a las instituciones ha sido obtenido, aunque no totalmente, en las últimas décadas. El problema actual consiste en que ese espacio conquistado se constituya en un espacio socialmente significativo. Para ello, además

de procesos sociales globales, también es preciso elaborar respuestas pedagógicas" (Tedesco, 1985:60. El subrayado es del autor).

- En la formulación y ejecución de las políticas educativas se propicie la participación de los ejecutores y los beneficiarios de las mismas. Aún cuando la participación sea un proceso que requiere tiempo y ajustes progresivos, constituye una de las vías más eficaces para la transformación de las relaciones sociales imperantes en la sociedad. Al mismo tiempo, es posible sostener que la calidad de la educación en el marco de la descentralización y la regionalización no puede definirse en términos generales y uniformes para la nación o un territorio provincial. Por el contrario, está en directa relación con las respuestas que se ofrecen a las necesidades y requerimientos socio-educativos los cuales sólo pueden ser cabalmente expresados y reconocidos en un contexto de amplia participación.

De acuerdo con ello, podría resultar de utilidad una serie de discriminaciones plausibles de efectuarse en torno de las políticas educativas. Las mismas se derivan, por una parte, de la diversidad de acepciones que encierran los conceptos de calidad y democratización de la educación; por una parte, se atiende a la complejidad inherente al propio espacio educativo, en el cual confluyen tanto las acciones educativas no formales como las ofrecidas por el sistema formal y se entrecruzan las dimensiones socio-cultural, político-ideológica y económica de la sociedad. Desde esta perspectiva, en la formulación y ejecución de las políticas educativas tendientes a la democratización debería considerarse:

- Cuáles son las fuerzas que, con diverso grado de alcance y significación, influyen en la educación (y que muy probablemente influirán en un futuro próximo). Se alude, por ejemplo, a la demanda de servicios educativos, a la situación salarial y de calificaciones del sector docente, al agotamiento del modelo curricular vigente, a la desigualdad de la

oferta en zonas rurales y urbano-marginales, etc.

- Cuáles son los conglomerados sociales que requieren atención prioritaria - En este sentido, el PPE_UNESCO ha señalado de modo específico cuáles son las poblaciones que debieran recibir atención prioritarias: Los grupos afectados por situaciones de extrema pobreza, generalmente ubicados en las zonas rurales y urbano-marginales. Al interior de estas regiones se identifica a las poblaciones indígenas, niños, jóvenes y adultos, analfabetos, desempleados y subempleados (por no poseer niveles educativos básicos), los menores de seis años afectados por la pobreza crónica, con notorias desventajas para acceder y permanecer en el Sistema Educativo.
- Cuáles son los sectores o áreas del Sistema Educativo sobre los que se quiere intervenir (o dar inicio al proceso de democratización). Se alude en este punto a políticas que apunten a innovaciones:
 - a) El gobierno de la educación, lo cual supone la democratización del poder mediante la implementación de estrategias descentralizadoras en cuestiones referidas a la definición de políticas, planificación, administración, supervisión.
 - b) El proceso técnico-pedagógico, lo cual implica básicamente la transformación de los diseños y la realidad curricular (fines y objetivos de la educación, contenidos curriculares, metodologías y relación pedagógica, modalidades de evaluación), la formación de los docentes (cambio de percepciones sobre la relación fracaso escolar-marginalidad, adquisición de habilidades técnico-pedagógicas adecuadas para el trabajo con niños y adultos de grupos marginados) y la articulación de acciones formales y no formales.
 - c) La distribución de recursos humanos, materiales y financieros que apunten al logro de mayores niveles de equidad y a la superación de los desequilibrios regionales.

Es de notar que este tipo de medidas -que tienen básicamente a la expansión cuantitativa y a la igualación de las condiciones materiales de funcionamiento del Sistema Educativo- no implican necesariamente un cambio cualitativo de la estructura tradicional del sistema (hay más de lo mismo). A pesar de ello -y en las actuales circunstancias- este tipo de políticas no sólo puede tener profundas repercusiones sociales, sino que -en cierta medida- se derivan de un cambio sustancial en la orientación que la conducción política quiere imprimir el proceso de desarrollo socio-educativo.

Finalmente, se podría argumentar que no es necesario poner en marcha estrategias de descentralización y regionalización para redistribuir recursos e igualar la infraestructura material de la oferta educativa. Esto no sólo resulta comprensible, sino que es evidente que puede tener viabilidad política en la medida que exista una conducción a nivel central que presente una férrea voluntad de cambio.

- d) La educación no formal, en el marco de estrategias de superación de la pobreza, que complementen, colaboren y se vinculen con la educación formal. Desde esta perspectiva, la vinculación entre acciones formales y no formales debería apuntar a mejorar la pertinencia de la educación con respecto al trabajo productivo, reducir costos y mejorar los niveles de aprendizaje de los grupos beneficiarios, aprovechar al máximo los recursos (humanos y materiales) de la escuela y la comunidad y optimizar su potencialidad y eficacia. Se piensa, en este sentido, en programas de atención a niños en edad pre-escolar, en acciones de apoyo al desempeño de los escolares, de ayuda a las familias, de apoyo al desarrollo organizacional de las comunidades y de atención a los requerimientos laborales.

Aquí conviene destacar el serio riesgo que puede traer aparejado la puesta en marcha de estrategias no formales en términos de alternativa a las acciones formales. Esto puede significar la constitución de un sistema dual, con una oferta de menor calidad para los sectores carenciados y la legitimación de una distribución desigual de conocimientos.

Tampoco constituyen opciones alternativas los programas de educación compensatoria, ya que no se formula una nueva interpretación de la acción pedagógica, sino que se "ofrece más de lo mismo" (Saviani, 1985)

También es importante destacar algunas reflexiones sobre las políticas de educación y empleo. En no pocas ocasiones -ya propósito del intento de erradicar la pobreza -se ha sobredimensionado el "poder" de la educación. Esta situación se agrava ante la inexistencia de políticas globales e intersectoriales, que apunten centralmente a la generación de empleo, adjudicando esta función al sector.

La existencia de este tipo de perspectivas y las propias aspiraciones de los usuarios plantea a los planificadores la necesidad de deslindar (y comunicar) el alcance de las acciones educativas. Sin la claridad suficiente o con oscuras confusiones sobre el tipo de efectos que es posible esperar de la educación, lo más seguro es que se desaprovechen sus contribuciones efectivas.

3. LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION

Las discusiones sobre Descentralización y Regionalización se han convertido en uno de los ejes centrales del debate referido a la conformación de un nuevo modelo de desarrollo. En este aspecto, se presentan como estrategias sustantivas al proceso de democratización de la Sociedad y el Estado, ya que apuntan a una redistribución espacial del poder y de los recursos; con lo cual contribuyen a un mayor equilibrio de poder entre las regiones y los sujetos.

Cabe señalar, como afirma Boisier (1987) que Descentralización y Regionalización constituyen una "intersección inevitable". Como descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, la región se presenta como un espacio adecuado en el cual asentar esa Descentralización. Desde esta perspectiva Borja señala con claridad que "la Descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" (Borja, 1987:18).

Definidas globalmente las estrategias de Descentralización y Regionalización, conviene ahora profundizar la reflexión en torno a algunas cuestiones importantes: los objetivos que estas estrategias aspiran alcanzar, el papel del Estado en la instrumentación de dichas estrategias, el alcance político-administrativo y socio-cultural que ellas abarcan y las perspectivas y riesgos que deben afrontar.

3.1 Objetivos de la Descentralización y de la Regionalización

Si se acepta que los rasgos constitutivos del modelo social argentino se derivan en gran parte, de la existencia de

una fuerte dinámica de concentración económica y centralización política, en la conformación de un estilo alternativo resultan ineludibles las políticas de Descentralización, referidas y encuadradas en un desarrollo regional amplio, orientado en dirección de la eliminación de los actuales desequilibrios.

También se hizo alusión en puntos anteriores a la necesidad de otorgar al tratamiento del fenómeno de los desequilibrios regionales un carácter estructural, ya que el mismo tiene conexiones con diversas dimensiones de la estructura societal. Desde esta perspectiva, si se considera que Descentralización y Regionalización no son cuestiones meramente administrativas, la puesta en marcha de estas propuestas puede contribuir a una mejora cualitativa en diferentes dimensiones del espacio societal. De acuerdo con ello:

- a) La trilogía Descentralización-Regionalización-desarrollo regional parece ser lo suficientemente fecunda como para promover nuevos modelos de desarrollo económico-social regional, orientados al aprovechamiento y optimización de los recursos productivos locales y la generación de un mayor equilibrio entre las zonas urbanas y rurales. Por otra parte permiten la desagregación de planes y programas de desarrollo encarados a nivel global, para ajustarlos a las necesidades de la región y de sus diversos grupos.
- b) La "construcción política" del espacio regional y local constituye un medio eficaz para la incorporación progresiva de grupos marginados de la toma de decisiones en los sistemas centralizados. Borja señala en este sentido la importancia de los poderes locales "como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales que, si no es así, no pueden intervenir directamente en la vida del Estado; como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos, debe mantenerse a toda costa como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático" (Borja, 1987: 15).

- c) Las propuestas de Descentralización y Regionalización, si es que están acompañadas por una efectiva distribución de poder y de recursos (de todo tipo), se presentan también como un medio eficaz para atacar el problema de las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales. Ejercer cierta dosis de poder político genera un contexto más favorable para que desde el interior de cada espacio regional (sobre todo de los más pobres) se expresen las demandas populares y se inicien procesos de recuperación económico-social.
- d) La legitimación política del espacio regional tiene también implicaciones sobre la dimensión socio-cultural. En la medida que una región es una realidad histórico-geográfica-cultural- y que logra obtener legalidad político-administrativa-ello contribuye a la posibilidad de mantener y desarrollar su identidad y de establecer simultáneamente patrones de relación y de integración de sus particularidades con los valores y contenidos más generales (de orden nacional o provincial) que representa al poder central.
- e) La Descentralización como proceso administrativo está orientada a la eficiencia organizacional. Las grandes administraciones centralizadas son objeto de fuertes críticas que aluden a la burocratización de la gestión, la sobrecarga administrativa, a la inadecuación de las inversiones y de las poblaciones destinatarias. También hacen referencia al excesivo control de las unidades o instancias locales, las cuales únicamente gozan de la competencia de ejecutar lo que está programado y dirigido desde el nivel central. Ante ello, una administración descentralizada se presenta como un modelo que puede dar lugar a una gestión más flexible, adaptada a las características y necesidades de los usuarios y en la cual los niveles centrales en lugar de ejercer el control-vigilancia, actúan en función de la orientación, coordinación e integración del sistema en su conjunto. La Descen-

tralización podría conducir al logro de una mayor capacidad administrativa, generando las condiciones para que las instancias locales y/o regionales se hagan cargo de funciones hasta el momento sólo efectuadas por el nivel central (muchas veces, inadecuadamente efectuadas). Por otra parte cuando el proceso de reforma administrativa está referido y encuadrado en la Descentralización política, tiene profundas consecuencias en la dinámica socio-cultural de las instituciones. Esto significa que mientras exista la posibilidad de que instancias regionales y/o locales tengan incidencia en la conformación de modelos organizacionales regionales, que se adecuen y se adapten a sus características y modalidades socio-culturales, es obvio que ello no sólo redundará en una mayor eficiencia institucional, sino en una dialéctica permanente de aprendizaje e innovación de los grupos locales.

3.2 El papel del Estado en las propuestas de Descentralización y Regionalización.

Como Descentralización y Regionalización se sitúan en el marco más amplio de consolidación de la democracia social, los problemas estructurales y los condicionantes políticos son tan fuertes que no pueden ser puestos entre paréntesis para tratar la propuesta sólo en términos estrictamente técnicos.

La cuestión de fondo que se presenta es establecer bajo qué condiciones las políticas de Descentralización y Regionalización pueden consolidar un proyecto democrático. En tal sentido señala Senén González:

"No puede haber respuesta que ignore las condiciones estructurales bajo las cuales suelen aplicarse esas políticas; grupos locales "notables" o "caudillos" que resisten todo intento de ruptura de su monopolio de poder, recursos humanos y financieros insuficientes, tradiciones administrativas de fuerte contenido burocrático, grupos sometidos a largos períodos de discriminación e injusticia, etc. "(Senén Gonzalez, 1897:26).

Si se acepta que la decisión de descentralizar es fundamentalmente política, sólo una fuerte voluntad estatal puede conducirla a buen término. Sin embargo, el proceso no es fácil. Se trata de una dialéctica permanente entre los objetivos de la descentralización y ciertos factores estructurales o coyunturales que obstaculizan el proceso.

Ante esto, el papel que debe cumplir el Estado es claro. Que el espacio regional pueda convertirse en un ámbito en el que se gesticule una nueva legitimidad política, la participación popular y la recuperación económico-social requiere una profunda reforma del Estado. Del conjunto de parámetros que pueden orientar esta reforma merecen ser destacados:

Las funciones de la planificación regional. Boisier (1987) plantea:

La necesidad de "reconocer la coexistencia de tres funciones complementarias" de la planificación regional. En primer lugar, la necesaria aunque insuficiente asignación de recursos, en general, centralizada y exógena a la región. En segundo lugar, la compensación de los efectos negativos de una política económica global y en tercer lugar una función de "activación social" que es endógena a la región.

La tercera función es decisiva. Implica la necesidad de que el Estado reconozca su responsabilidad en la "construcción" social y política de la región. Esto es particularmente importante en el caso de las regiones marginadas, segmentadas por fuertes intereses sectoriales, a fin de que puedan movilizarse los grupos con menor poder en pos de la construcción de un desarrollo más equilibrado, fundado en la concertación y la participación social (Boisier, 1987)

El Estado y la participación social. El estado tiene también responsabilidades en brindar a la participación social un cauce adecuado. En general, un Estado centralizado o burocrático opone resistencia a la irrupción de nuevos grupos en la escena pública. Para que esto no suceda,

la participación requiere un cierto grado de institucionalización, de asistencia técnica que favorezca la adquisición de información y de modalidades de trabajo y de un claro contenido material; se participa si hay expectativas fundadas para iniciar un proceso de transformación. Ello plantea, obviamente, la necesidad de una política democrática de distribución de recursos y compensación de carencias, que favorezcan la generación de un contexto apto para instrumentar procesos de recuperación efectivos.

3.3 Alcance de las políticas de Descentralización

Como se señalaba en el punto anterior, el espacio regional puede convertirse en una instancia de planificación y gestión directamente ligado a la realidad cotidiana. por otra parte, como representa el poder estatal, constituye un punto de fuerte interacción entre Estado y Sociedad; lógica del Estado y lógica social pueden allí influenciarse dialécticamente.

Por ello cuanto más democrático sea el Estado, más poder se transferirá a la instancia regional, que puede llegar a obtener un máximo grado de descentralización política cuando le es conferida la atribución de dictar ciertas normas. En otras situaciones- denominadas como descentralización administrativa o desconcentración- el Estado central sólo delega parte de las funciones y la instancia regional continúa subordinada, en el marco de una organización funcional en la que se reordenan y se refuerzan líneas verticales de mando. (Barrios, 1984).

La distinción de estos dos procesos debe efectuarse con la consideración de que no son excluyentes ni antagónicos. La desconcentración -que por sí sola constituye un avance notorio en la gestión estatal- puede formar parte de las primeras etapas de una estrategia global orientada progresivamente al logro de la descentralización política.

Con respecto al proceso de descentralización política, resulta importante destacar que no implica automáticamente ni participación popular ni autogestión.

La autogestión o co-gestión supone la incorporación activa de los actores institucionales en los procesos de toma de decisiones en el ámbito organizacional. Es obvio advertir que la co-gestión profundiza la democratización del Estado, pero que puede existir un proceso de Descentralización sin que se haya logrado la auto-gestión.

Con respecto a la participación social, es importante también diferenciarla de la Descentralización, aunque se pronuncie la necesidad de que constituyan mecanismos complementarios que se refuerzen mutuamente. La participación implica el proceso de relación Estado-Sociedad y puede desarrollarse bajo la forma de simple consulta o información de parte del Estado hacia la sociedad, hasta la de incidencia en la toma de decisiones de la planificación y administración estatal.

Otra cuestión importante a considerar, está relacionada con lo que podría denominarse en forma global una "filosofía de la gestión descentralizada".

La finalidad de un sistema descentralizado no es la autonomía de sus unidades, ni la acumulación de poder local. Por el contrario, consiste en mayores niveles de integración y coordinación, en un "federalismo cooperativo", como dice Borja, que impregne las relaciones entre los diversos entes territoriales.

Otro tópico de importancia hace referencia a qué es lo descentralizable, cuáles competencias y funciones.

Existe bastante acuerdo en afirmar que la Descentralización no debe lesionar la coherencia ni la equidad de la prestación de servicios. Esto tiene que ver con la determinación de qué es lo descentralizable, de modo de asegurar la equidad y la libertad de decisión, difícil de sostener en un contexto estructuralmente heterogéneo.

En virtud de ello, los niveles centrales -que actúan en representación del conjunto- deben conservar la función de programación general, a fin de poder establecer las prioridades y la asignación de recursos. Otras funciones

que no deben ser delegadas, corresponden a la normativa básica y al control de su cumplimiento. También, las referidas a la asistencia técnica y organización de la información que debe circular por el conjunto del sistema.

3.4 Riesgos y perspectivas de las propuestas de Descentralización y Regionalización

Las condiciones necesarias

Los efectos de democratización de la Descentralización y la Regionalización dependen en primer lugar de las características globales del contexto socio-político en el cual se implementen y de la orientación que el proceso de desarrollo asuma. Descentralización y Regionalización no garantizan per se la democracia ni constituyen fines en sí mismos. Son estrategias que el Estado puede utilizar en función de los fines y prioridades que un cambio en el estilo de desarrollo exige, condición de fondo para que la Descentralización y la Regionalización tengan un impacto innovador.

En lo que se refiere a la instrumentación del proceso, si no existe transferencia de recursos y delegación de competencias y funciones decisorias, la Descentralización no tendría ninguna posibilidad de contribuir a la democratización del Estado. Por otra parte si se aspira a que Estado y Sociedad se articulen orgánicamente, será necesario institucionalizar la participación (para que no quede librada a la voluntad de los actores) y fomentar la capacidad de organización social (básicamente en aquellos sectores donde se presenta con mayor debilidad.).

Las críticas

Los análisis de las propuestas y experiencias de Descentralización y Regionalización han dado lugar a una serie de críticas, que apuntan a diversos aspectos y a los riesgos que deben afrontar.

Algunas de las críticas más usuales aluden a:

Profundización de los desequilibrios. La Descentralización perjudica a las regiones más pobres, ya que en situaciones de profunda crisis económico-social es difícil que éstas puedan efectuar igualización de las prestaciones sociales y procesos de reactivación. Por esto, en una situación de desigualdad la Descentralización requiere la existencia de una administración central fuerte, que tutele a las regiones más débiles y las compense económicamente.

Conflicto de intereses. La Descentralización es impulsada por aquellos sectores del gobierno que consideren que la participación los puede favorecer. Esto significa que el interés no es profundizar la participación de algunos grupos o individuos (Mc Ginn, 1986)¹. Sobre la base de este argumento, el autor plantea dos hipótesis. Una, que las políticas de Descentralización son impulsadas por algunos grupos del gobierno y resistidas por otros, por lo cual, aparecen más como resultado de un conflicto y de la hegemonía de un sector. Esto hace que muchas veces el fracaso de una propuesta deba ser interpretado por procesos de resistencia y no por deficiencias de implementación. La segunda hipótesis - relacionada con la primera - afirma que el auge de la Descentralización dependerá de la medida en que algunos grupos sientan que sus intereses pueden resultar beneficiosos si se reduce la cuota de poder de otros sectores.

Incremento de la burocracia. Se crean nuevos entes sin que se haya logrado una modificación sustantiva de los ya existentes. La descentralización "agrega" instancias en la jerarquía del aparato estatal, repitiendo las formas operativas de la centralización que afecta, de este modo, también las jurisdicciones descentralizadas. Como en realidad la Descentralización no llega a efectivizarse, los efectos que producen las modificaciones son el aumento de la burocratización y nuevos "cuellos de botellas" en el aparato estatal.

Por otra parte, las dificultades financieras también aparecen, ya que los costos son mayores al haberse producido aumento de personal, de instalaciones y de necesidades de mantenimiento.

Estas ideas sobre los problemas con los que se enfrenta la Descentralización y la Regionalización y las condiciones que son necesarias para su evolución tienen la virtud de ubicar los planteos en una perspectiva realista, liberada del voluntarismo político que las pretende omnipotentes.

La Argentina de los años 80 se debate ante una gigantesca deuda, profundos desequilibrios y la necesidad de consolidar la democracia. La gravedad de la situación ofrece serios obstáculos para equilibrar el desarrollo regional y democratizar el Estado. Sin embargo, es innegable que sólo un cambio sustantivo del estilo vigente puede generar impactos igualizadores.

La Descentralización y la regionalización ofrecen una serie de ventajas y de caminos que es interesante y posible recorrer, aunque estos caminos estén plagados de obstáculos y dificultades.

4. La descentralización y la regionalización de la educación

Estas estrategias se inscriben en el marco general presentado en los puntos anteriores. Esto significa tener en cuenta que:

- Descentralización y regionalización constituyen estrategias adecuadas para superar las diferencias de un modelo educativo cuyos rasgos más notorios son el centralismo político, el desarrollo desigual y segmentado y la homogeneidad pedagógico-institucional.
- Las características de la estructura socio-económica y del contexto político-institucional que hoy presenta el país influyen y condicionan el desarrollo y la dirección que pueden asumir estas estrategias.
- Debido a la especificidad del espacio educativo, se impone la necesidad de reflexionar sobre las características peculiares que pueden adquirir las estrategias de descentralización y regionalización en el marco del Sistema Educativo.

Sobre la base de estas consideraciones, se intenta en este punto efectuar un análisis más detallado de las posibilidades de democratización que la descentralización y la regionalización ofrecen, del alcance que pueden adquirir en el Sistema Educativo y de los riesgos que inevitablemente deben afrontar.

4.1. Su contribución a la superación de los problemas del Sistema Educativo.

El impulso y la orientación que han recibido en América Latina y Argentina la descentralización y la regionalización responde, en términos generales, a la necesidad de alcanzar un mayor equilibrio de la educación con los procesos sociales, económicos y culturales. En este marco, están definidas como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación, en el que se delimitan espacios geográficos de acuerdo con indicadores geográficos, demográficos y de infraestructura educativa y en función de determinadas características socio-económicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente los requerimientos y escolarización de las poblaciones-meta, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones y promueva canales de participación de ellos en el quehacer educativo. (Fernández Lamarra, 1987).

Lo expresado en el párrafo anterior supone considerar que la descentralización y la regionalización pueden cumplir un papel importante en la superación de los puntos críticos señalados en el diagnóstico del Sistema Educativo: el desarrollo desigual y segmentado, la homogeneidad pedagógico-institucional y la centralización político-administrativa. Se considera también que ellas pueden tener efectos positivos en las dimensiones socio-cultural y política del sistema social.

Regionalización y desarrollo desigual y segmentado del Sistema Educativo.

Si se analiza uno de los objetivos centrales del Sistema Educativo, el de la enseñanza primaria universal, se observa que a pesar de los esfuerzos realizados, el mismo está lejos aun de alcanzarse. Se señaló, por otra parte, que los logros en esta materia están desigualmente distribui-

dos, lo cual se materializa en determinadas localizaciones territoriales (zonas rurales y del conurbano) donde están asentados los estratos poblacionales de menores recursos.

Ahora bien, ¿puede influir positivamente la descentralización y la regionalización sobre esta situación?

La delimitación de regiones educativas puede contribuir al logro de objetivos de democratización del sistema porque constituye un instrumento adecuado para la planificación de los servicios educativos. Permite identificar de modo preciso los desequilibrios inter e intrarregionales de la oferta educativa, con lo cual sirve para la organización y distribución de los servicios.

En este sentido, la región se presenta como un marco más adecuado para la igualización de las oportunidades educativas mediante la creación de condiciones de capacidades locales de planificación y gestión y de distribución equitativa de los recursos humanos, materiales y financieros.

La región educativa puede contribuir también a aumentar la eficiencia del Sistema Educativo, ya que facilita la conformación de redes escolares que procuran optimizar la utilización de la infraestructura edilicia, de los recursos humanos y materiales.

Regionalización y homogeneidad pedagógico-institucional.

Es posible analizar, desde otra perspectiva, el objetivo de la enseñanza primaria universal a fin de señalar la existencia de otros factores que coadyuven a su incumplimientos. Para lograr los objetivos señalados, un sistema debe presentar un diseño adecuado de sus contenidos, para lo cual debe tener en cuenta, no sólo las finalidades que se propone cumplir, sino también las características del medio en el cual se inserta. La homogeneidad de la acción escolar, que hace caso omiso de la diversidad socio-cultural, muestra que el Sistema Educativo se ha convertido en

un sistema cerrado a las necesidades y aspiraciones de los distintos públicos que debe atender.

La conformación de regiones educativas puede influir notoriamente para la superación de esta situación, ya que crea un contexto favorable en el Sistema Educativo para captar información de los distintos medios y efectuar, de este modo, un nuevo "censo" de necesidades socio-educativas. Este principio es fundamental; el Sistema Educativo para cumplir con sus objetivos, debe adaptarse a la diversidad que el conjunto presenta. De otra forma, atiende sólo a las características de un segmento, lo que implica, de hecho, generar las condiciones para la exclusión del resto.

La regionalización, en este aspecto, contribuye a la preservación de los valores de la comunidad regional y local, en tanto cada estado provincial no constituyen una realidad uniforme y homogénea, sino una unidad en la diversidad (Senen González, 1987). La educación debe partir del reconocimiento y respeto por las diferencias, sólo así podrá operar en favor de la integración e identidad nacional.

Descentralización y gobierno

Han sido señalados con anterioridad los problemas que plantea al Sistema Educativo la excesiva centralización. En este punto, interesa señalar como la descentralización se une estrechamente con la regionalización, contribuyendo al logro de sus objetivos a partir de la generación de un contexto de democracia y participación social en el Sistema Educativo.

De modo necesario, la regionalización conduce a la descentralización. Ella surge por el reconocimiento de la diversidad que fundamenta la regionalización: a cada unidad del sistema le corresponde, entonces, ser reconocida como una unidad orgánica y fortalecer su función de dirección mediante la distribución de poder de decisión, de recursos y de funciones.

Este desacoplamiento de la unidad central favorece la democratización del Sistema Educativo: las distintas unidades regionales pueden participar en la elección de las finalidades; al mismo tiempo, al interior de cada región, esa democracia se consolida con la participación de los actores del Sistema Educativo y los grupos sociales en los asuntos educativos.

4.2. 1. Alcances de la descentralización.

El proceso de democratización se sustenta en el reconocimiento de realidades regionales o locales, de allí que, en líneas generales, pueda ser definido en función de la capacidad de funcionamiento autónomo de estas realidades.

En el marco de un Sistema Educativo, esta autonomía no es (ni debe ser) absoluta, porque ello significa la desintegración del sistema. Pero para que la democratización pueda servir a los objetivos de la regionalización, es necesario que cada unidad regional y local, en su nivel, goce de ciertas prerrogativas y que el sistema en su conjunto modifique y reestructure las funciones de control.

Haag (1981) distingue, de acuerdo a Mélese, diversos grados de autonomía relativa:

- Operatoria: libertad de determinación de ciertas variables operatorias.
- Funcional: elección de las reglas y métodos en un sector.
- Multifuncional: elección de las reglas y métodos en varios sectores.
- Estructural: elección de su propia estructura.
- Telenómica: elección de sus finalidades y objetivos.
- De representación: construcción de sus propias percepciones.

A ello agrega la capacidad de disponer de medios y reservas y de cierta libertad para la utilización de los recursos financieros, lo que implica el abandono de la rigidez presupuestaria.

Cabe destacar que la puesta en marcha de un sistema descentralizado puede abarcar todos estos aspectos o sólo algunos de ellos. Esto es lo que permite diferenciar la descentralización de la desconcentración.

La descentralización educativa. Consiste en un proceso de transferencia de poder desde la autoridad central hacia entidades provinciales, regionales o locales. Dicha transferencia confiere a las unidades descentralizadas cierto grado de autonomía, que se revierte en la capacidad para fijar normas, tomar decisiones y operar sobre ciertas fuentes de recursos a fin de otorgarle el destino presupuestario que la región considere conveniente (Peredo, 1980).

Implementada en estos términos, la descentralización permite mejorar la efectividad y la relevancia de las decisiones que se toman en el Sistema Educativo (Sander, 1984), ya que posibilita la expresión de demandas sociales, la participación y la movilización de recursos locales en favor de la educación. También contribuye al logro de mayor eficiencia administrativa al agilizar la toma de decisiones facilitar procesos de control de gestión más directos y de coordinación intra e intersectorial.

En el artículo mencionado, M. Peredo señala que en la desconcentración educativa hay una delegación de funciones hacia niveles jerárquicamente subordinados, conservando la unidad central el poder de decisión. Dicha desconcentración puede ser funcional (la unidad central traslada funciones hacia organismos de su dependencia) o territorial (el traslado de funciones se efectúa en función de ciertos ámbitos territoriales definidos, que actúan en representación del nivel central). Como en ninguna de las dos variantes de la desconcentración se otorga personería jurídica, es necesario definir con claridad las líneas de autoridad jerárquica y funcional y las responsabilidades y tareas de cada unidad.

De acuerdo con lo señalado, se puede sostener que la desconcentración contribuye a una mayor eficiencia del Sistema Educativo ya que existen en cada ámbito territorial representantes de la unidad central encargados de agilizar la administración de la educación.

Estas son, en líneas generales, las diferencias que existen

entre descentralización y desconcentración. Definidas en estos términos, la descentralización hará que un Sistema Educativo sea más democrático, sobre todo cuando está asociada a la participación. Por lo mismo, conviene que la conducción política y las diversas fuerzas sociales efectúen un análisis sobre la conveniencia y la factibilidad de implementación que ofrecen ambas estrategias. Si se opta por la descentralización, la unidad central deberá admitir que no puede ejercer la función de control, sino la de coordinación y asistencia. Como señala Haag, la descentralización implica que las instancias centrales comprendan que "cada unidad de enseñanza es particular... y que los comportamientos imprevisibles no deben ser considerados como errores que se deben corregir sino como manifestaciones de la originalidad de la unidad descentralizada". (Haag, 1981:119).

4.3. Perspectivas y problemas de la descentralización y regionalización de la educación

El tema de la descentralización y la regionalización se ha convertido en una cuestión relevante y ha generado un ambiente de opción favorable en medios diversos: gubernamentales, políticos, círculos académicos, comunidad docente.

Conviene destacar, sin embargo, que descentralización y regionalización no son cuestiones sencillas, captables y manejables a partir de esquemas y percepciones simplificados. Esto lleva al tratamiento de algunos problemas:

Descentralización, regionalización y democratización.

La implementación de estrategias descentralizadoras no implica, automáticamente, una mayor democratización del Sistema Educativo, ya que puede ocurrir que lo cambie sea el "locus" (el sitio) del poder. En vez de ser ejercido por organismos centrales, queda localizado en las minorías regionales o locales.

Haag afirma en relación con esto que un sistema centralizado si está abierto al diálogo, constituye un espacio más democrático que aquél donde la autoridad regional o local conforman un "filtro" que frena toda iniciativa y poder de decisión de la comunidad educativa.

Por otra parte, si la regionalización se limita a modificaciones técnico-pedagógicas (aunque ello sea necesario), no se presenta como condición necesaria para la descentralización de las decisiones. La incorporación de las variables regionales al curriculum puede efectuarse también en un sistema centralizado.

Lo que está en juego en estos procesos es una efectiva democratización. Esto requiere la "construcción" de la región, como afirma Boisier. En el plano educativo, esta

construcción significa la afirmación de la identidad socio-cultural y la creación de las condiciones que permitan la re-elaboración de lo propio y singular y su articulación con lo nacional y los contenidos más significativos de la ciencia y la cultura "académica". Este proceso abarca también lo que Haag denominaba capacidad de representación, que supone que cada unidad regional puede construir su propio sistema de representaciones. Esto significa tener incidencia en el diseño de su estructura organizativa y de funcionamiento, abrir sus propios canales de participación y de coordinación e incorporar esta diversidad orgánicamente al sistema mayor al cual pertenece.

Descentralización, regionalización y curriculum.

La regionalización del curriculum abre a los sistemas educativos fecundas vías para la generalización de la escolaridad básica porque permite introducir la diversidad necesaria para asegurar la igualización de oportunidades.

Sin embargo, la selección y organización de los contenidos regionales presenta cierto grado de complejidad. La definición de qué es lo regional que se legitima como contenido curricular plantea la necesidad de efectuar algunas consideraciones. El problema de fondo que debe resolver el Sistema Educativo es como efectuar la síntesis de una producción y distribución de saberes que exceda las peculiaridades regionales de menor significación e incorpore la información científica más relevante que se produce en los organismos de investigación del más alto nivel.

Para que ello pueda producirse, es necesario salir al paso de ciertas tradiciones que poco pueden favorecer a la regionalización del curriculum.

La problemática regional ha sufrido la influencia de corrientes románticas y positivistas, a partir de las cuales antropólogos y folcloristas estudiaron a las comunidades regionales (campesinos o aborígenes) en el marco del aislamiento de sus rasgos más tradicionales. García Canclini señala, en este sentido, que "estos abordajes prima "la aséptica

noción de contacto entre culturas con que tratan de dar cuenta de los conflictos...les impide explicar las formas en que las etnias o los grupos tradicionales reproducen en su interior el desarrollo capitalista, se subordinan -no siempre de mala gana- y constituyen con él formaciones mixtas" (García Canclini, 1988). En esta tradición, lo regional tiende a ser definido en función sólo del pasado, la tradición y la supervivencia de rasgos culturales "no urbanizados". El curriculum debe incorporar esta historia, pero no consolidar la tendencia a encapsular lo regional en el pasado, sin ofrecer los elementos conceptuales y críticos que permitan ubicarlo y recrearlo en el presente.

La incorporación de la cultura vivida (también llamada a veces cultura popular) al curriculum plantea, por lo demás otras cuestiones. Existe una tradición "polarizada" que hace referencia a los contenidos culturales como "inferiores" o bien cae en la idealización y le asigna rasgos transformadores educativos y culturales. En este sentido, la homogeneidad que se adscribe a la cultura vivida lleva el peligro de no advertir sus contradicciones, con lo cual se obtura la posibilidad de recrearla y de efectuar síntesis superadoras.

Descentralización y unidad del Sistema Educativo.

La puesta en marcha de estrategias de descentralización debe atender en forma permanente a la integración y unidad del Sistema Educativo. La descentralización no implica independencia sino capacidad de decisión en función de cierta unidad de dirección, asegurada por las finalidades y los lineamientos de política general que establecen prioridades de acción y asignación presupuestaria.

Todo sistema descentralizado enfrenta permanentemente el riesgo de la fragmentación, de allí que sea necesario establecer sólidos mecanismos en algunas áreas básicas. En primer lugar, se debe tender a la existencia de una política global clara, que permita operar en base a criterios definidos para el marco nacional y provincial. En segundo lugar, se debe lograr que la coordinación funcione en un ni-

vel óptimo, para evitar mayor burocratización y costos. En tercer lugar, cabría señalar que la unidad del Sistema Educativo requiere una base material, lo que lleva a plantear la existencia de mecanismos de compensación para que las regiones económicamente desfavorecidas dispongan de los medios necesarios para enfrentar la descentralización. Finalmente, aparece otra cuestión ¿cómo asimilan las unidades descentralizadas y el organismo central el gran caudal de información que les llega de diferentes ambientes socio-culturales?. La conservación de la unidad de dirección no puede efectuarse utilizando los viejos filtros del Sistema Educativo, que re-significan (y con ello desvirtúan) la información del medio y la traducen y encauzan en la lógica educativa. Sobre esta cuestión la planificación educativa deberá encarar la construcción de alternativas y de conformación de sistemas de información que no repitan las pautas del sistema centralizado, que organiza todo sólo en función de sus propias percepciones. Haag señala con respecto a esto que la administración educativa ha extendido de tal forma su frontera que ha "colonizado" una parte del campo político. Las consecuencias de esta situación es que "la administración escolar forma un cuello de botella impidiendo que el Sistema Educativo reciba el ruido necesario para su adaptación y evolución" (Haag, 1981: 60. El subrayado es del autor).

A modo de conclusión, puede decirse que son múltiples los argumentos que hablan en favor de la descentralización y la regionalización de la educación, ya que, ofrecen evidencias que demuestran que la regionalización y la descentralización, debido al estado actual de los Sistemas Educativos y a las características socio-culturales de las poblaciones que debe atender, se presentan como estrategias adecuadas para la democratización del Sistema Educativo.

Las consideraciones efectuadas anteriormente muestran que la descentralización y la regionalización de la educación no constituyen objetivos fáciles de alcanzar. Planificar en este caso implica desarrollar una acción cuya dinámica se opone a la de la situación existente. En estas condiciones, la transformación del Sistema Educativo en un espacio a tono con un proyecto democrático plantea serios interrogantes. ¿Es posible y necesaria la planificación para el cumplimiento de tal objetivo?. ¿Está en condiciones la planificación educativa de contribuir a esta transformación, sobre todo si se considera el fracaso de numerosos intentos de reforma?.

En esta parte del documento se tratan estos problemas. Se considera que tanto la Argentina como América Latina se han producido en los últimos años importantes virajes en las concepciones sobre planificación, que son probablemente los ejes principales alrededor de los cuales se pueden estructurar las respuestas a los interrogantes planteados. Por consiguiente, los próximos puntos constituyen un intento de sistematización de dichos esfuerzos.

En primer término, se incorporan los cuestionamientos efectuados a la planificación tradicional, referidos a su marco conceptual general como a sus modalidades de funcionamiento. Se considera como algunos factores coadyuvantes de la expansión y la consolidación de la planificación, sumados al conjunto de supuestos conceptuales sobre la planificación y la educación, conformaron percepciones y modos de funcionamiento que presentan serias deficiencias.

En segundo lugar, se incluyen algunas reflexiones en torno de la relación planificación-cambio, bajo el supuesto de que la planificación es condición necesaria pero no suficiente para que se concrete una transformación.

En último término, se trata de sistematizar aquellas que se consideran cuestiones principales para la conformación

de un nuevo estilo de planificación.

El hilo que une todas estas consideraciones está dado por la necesidad de efectuar un balance crítico de la planificación educativa, que pueda constituir un marco orientador para la puesta en marcha de políticas de regionalización y descentralización de la educación.

4. LA PLANIFICACIÓN, TRADICIONAL.

Podría hacerse alusión a una serie de indicadores asociados a la historia de la planificación en Argentina. Entre ellos se podría mencionar: una sucesión de oportunidades perdidas, la comprobación empírica de que existe escasa correlación entre la práctica educativa y el funcionamiento del sistema y los correspondientes planes; la persistente actitud de muchos planificadores que, mientras se profundizan los gravísimos problemas que acosan al Sistema Educativo, continúan con el intento-valorable, pero ineficaz, de producir voluminosos documentos -los llamados planes-libros- que describen la situación educativa y explicitan un conjunto ambicioso de finalidades que, si llegaran a cumplirse, producirían el tan anhelado cambio educativo.

Estos indicadores permiten afirmar la existencia de una "crisis de la planificación" y la necesidad que acepte el desafío que le impone la situación actual; si no se practica una nueva manera de planificar, ella debe renunciar a todo intento de tener alguna incidencia sobre el futuro.

Ante ello, se considera ineludible el análisis de lo que se ha dado en llamar la planificación tradicional (1)

- (1) Se concibe como planificación tradicional al estilo de planificación vigente en la mayoría de los países de América Latina en las décadas del 60' y 70', aunque en muchos casos todavía persiste en los años 80'.

Puede consultarse al respecto las etapas reactiva y programática de la planificación educativa en América Latina en FERNANDEZ LAMARRA, N y AGUERRONDO, I. la planificación educativa en América Latina. UNESCO. CEPAL-PRUD. DEAL -F/I. 1978 y MATUS, C. Política y Plan. Iveplan. Venezuela, 1984.

1.1. El marco conceptual general

El marco conceptual general de la planificación tradicional ha condicionado en gran parte su suerte. Analizar el marco conceptual de la planificación no equivale en modo alguno a adoptar aquellas posiciones que sostienen que un buen modelo teórico-metodológico garantiza el éxito de la planificación. Por el contrario, la referencia a una tensión planificación-transformaciones de la educación, que será tratada más adelante, está orientada a mostrar como las condiciones del contexto social y político-institucional influyen notablemente sobre la planificación, ya que éste no fue el más adecuado para las características que presenta la realidad argentina (y latinoamericana).

En un análisis efectuado por I. Aquerrondo (1987) sobre la planificación educativa en Argentina se señala que desde su institucionalización y hasta el congelamiento producido por la dictadura militar, la tónica general de las acciones planificadoras estaba impregnada por la hegemonía de las concepciones clásicas de la planificación, que veían a la misma como la instrumentadora "técnica" de políticas ya decididas, al proveer la racionalidad necesaria para ejecuciones eficientes. En el mismo documento se afirma que a partir de la re-instauración de la democracia en 1984 se advierten esfuerzos de reorganización y revitalización de la planificación, que se inscriben en una toma de conciencia (también registrada en otros países de América Latina) sobre los escasos resultados prácticos de la planificación.

La necesidad de producir un cambio en la teoría y en la práctica de la planificación ha generado una gran cantidad de análisis críticos, los cuales pueden ser agrupados en torno a las siguientes cuestiones: la distinción entre planes y proceso de planificación, los supuestos conceptuales, el enfoque y el encuadre metodológico de la planificación tradicional.

Planes y planificación

Una primera distinción resulta particularmente útil para encarar la crítica a la planificación tradicional: la conflu-

sión existente entre planes y proceso de planificación.

Mientras los planes constituyen un documento -el llamado plan-libro- la planificación tiene relación con un proceso político-social, que no se confunde con la elaboración de planes, que es sólo una etapa del proceso global de planificación. Es más, pueden ocurrir procesos de planificación sin que se hayan elaborado planes (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1980). Hacia fines de la década pasada, de Mattos efectuaba la misma distinción al señalar que "...el hecho de la disponibilidad de planes y la ausencia de procesos de planificación es en donde tiene su origen y fundamento principal la controversia sobre la crisis de la planificación" (de Mattos, 1979).

Cabe preguntarse, por lo tanto, por las consecuencias que esta distinción implica para una nueva planificación educativa -entendida como una práctica social de signo transformador- y para la puesta en marcha de estrategias de regionalización y descentralización de la educación.

Si se acepta lo anterior, entonces se puede afirmar que la planificación de este tipo de políticas consiste en un proceso más amplio y más complejo que la mera elaboración de un documento que señale los objetivos, los nuevos diseños territoriales regionales y el cambio del organigrama institucional. Tampoco basta con que la nueva normativa delimite las competencias y funciones que se descentralizan. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Descentralizar la educación es un proceso complejo, que abarca las diferentes dimensiones del espacio educativo (política, planificación, administración, currículum, relaciones escuela-comunidad, etc), reclama un cambio de percepciones y de actitudes de los actores educativos (y sociales), provoca conflictos de interés y de poder. Que la planificación tenga presencia activa en este proceso requiere -evidentemente- que adopte enfoques y cumpla funciones que hasta el momento han sido escasamente contemplados.

Los supuestos conceptuales de la planificación tradicional

Concebida la planificación tradicional como un proceso de

intervención social, y el rol del planificador como el de aquél que domina la técnica de elaborar planes, queda circunscripta al ámbito de la "racionalidad formal". La tarea de la planificación consiste en la determinación de los medios más "racionales" y eficientes para el logro de los objetivos que los decisores políticos han fijado. La planificación está separada de la política y consiste en una actividad ideológicamente neutra.

Las razones para asignar a la planificación esta función se comprenden cabalmente cuando se analizan los supuestos conceptuales sobre los que descansa la planificación tradicional, inspirada enimbuída de la filosofía "desarrollista" ligada del paradigma funcionalista.

Advirtiendo sobre los riesgos de una excesiva simplificación, se puede sostener que entre estos supuestos básicos figuran el consenso y el equilibrio. La teoría sociológica en que se apoya la concepción tradicional de la planificación explica el funcionamiento de la sociedad en base al consenso que existe entre los actores en torno a un conjunto central de valores y a la acción interdependiente y "armónica" de los diversos "subsistemas" sociales, que aseguran el equilibrio y el "ajuste funcional" del sistema social (Parsons y Shils, 1968).

La percepción de que el sistema social presenta una orientación homogénea y tiende permanentemente al equilibrio tiene consecuencias para la planificación tradicional:

- ▢ Se justifica que exista un solo actor que planifica: el Estado, a través de sus organismos de planificación.

A partir del supuesto de la "unidad valorativa" se concibe que el Estado es capaz de planificar coherentemente en favor del conjunto social, que tiene poder para hacerlo y que la sociedad presenta un alto grado de receptividad a las indicaciones contenidas en el plan.

- ▢ El plan es una herramienta eficaz para orientar y controlar las acciones gubernamentales, ya que expresa los objetivos de la sociedad y es producto del conocimiento exhaustivo de las diversas partes del sistema.

Como se trabaja bajo el supuesto de que las diversas partes del sistema social (o de un subsistema) funcionan independientemente para lograr el equilibrio del mismo, la planificación incorpora la noción de estado ideal del sistema, que se convierte en un parámetro orientador de la fijación de objetivos, metas, elección de metas y evaluación de los resultados de las acciones.

El "poder" del plan se deriva de la información provista por el diagnóstico y la construcción de la imagen deseable de la sociedad (o de un sector). Por eso contempla el largo plazo y la coordinación de las metas y las acciones de los diversos organismos gubernamentales para incidir en la realidad en la forma planeada.

La función principal de los planificadores es la elaboración de dichos planes.

Como se cuenta con la adhesión social al plan, la función racional y técnica de la planificación es legítima. No se considera al plan como un producto "envasado" en las oficinas de planificación, que se impone para su "consumo". Como expresa Wolfe: "La sociedad u organización receptora debe, supuestamente, adaptarse al conjunto ofrecido en forma "envasada" y puede legítimamente ser evaluada en relación con su capacidad para innovar y adaptarse adecuadamente dentro de las exigencias de este conjunto "envasado" (Wolfe, 1983:295).

Ahora bien, si se acepta la caracterización de la realidad argentina (y de su Sistema Educativo) efectuada en la primera parte de este documento, se advierte rápidamente que el alto grado de heterogeneidad estructural existente impide aceptar los supuestos de una sociedad "consensual". Esto significa, al mismo tiempo, que el modelo tradicional de planificación se muestra inadecuado para el contexto en el cual debe operar.

Si lo que caracteriza a la sociedad argentina es la diversidad (y la desigualdad), no se puede afirmar que los distintos grupos sociales actúen orgánicamente para conseguir

objetivos comunes. La misma diversidad influye para que las percepciones, aspiraciones e intereses sean diferentes, cuando no contrapuestos.

- La supuesta homogeneidad del aparato estatal también sucumbe. El Estado no es un ente externo y sobreimpuesto a la sociedad, sino inextricablemente unido a ella (Gurreri, 1987). De allí que pueda ser caracterizado como una "arena" en la que se dirimen cuestiones de poder y de intereses entre grupos diversos (Oszlak, 1984).

Lo anterior implica que el Estado ni puede (ni debe) ser el único actor que planifica: Estado y sociedad comparten (necesaria e inevitablemente) responsabilidades ante el futuro. La escasa receptividad que tuvieron muchos planes demuestra que en la sociedad (y en el propio Estado) existen grupos diferentes, que tienen sus "propios" planes.

- Los "agentes del desarrollo" son diversos, pero ninguno -como expresa Wolfe- se puede "postular al honor de ser deus ex machina ('') ninguna categoría de agentes va a volverse tan ilustrada como para desempeñar invariablemente el papel que le han definido los planificadores (ni siquiera los propios planificadores)" (Wolfe, 1987:115).

- El "poder" del plan se relativiza. Una de sus limitaciones está referida a las posibilidades de lograr consenso en un contexto societal caracterizado por los desequilibrios y los intereses divergentes. Otro aspecto cuestionable es la construcción del escenario ideal, no sólo es difícil ponerse de acuerdo sobre cuál debe ser el futuro, sino también pronosticarlo. Un escenario deseable no permanece inalterable por mucho tiempo y su construcción es un proceso indefinido, ya que la probabilidad de ocurrencia de cambios (políticos, económicos, sociales, etc) hace que sus supuestos no sean estáticos (Pravda, 1984).

La crítica a los supuestos conceptuales de la planificación tradicional abre un amplio campo para la reflexión y construcción de un nuevo estilo de planificación educativa. Desde la perspectiva de este trabajo, parece necesario el planteo de una serie de cuestiones de signi-

ficativa importancia para la planificación de la regionalización y la descentralización de la educación. Ellas se refieren entre otras, al papel del Estado y la sociedad en el proceso de planificación; a las posibilidades de la planificación de contribuir al cambio; al "tipo" de conocimiento de la realidad que necesitan los planificadores, en lo cual se destaca la importancia del conocimiento de los diversos grupos sociales que actúan en el Sistema Educativo.

El enfoque

Ya se señaló anteriormente como los supuestos conceptuales con los que se manejó la planificación tradicional tuvieron incidencia en el carácter de su inserción institucional y en la práctica de los planificadores. La cuestión que ahora se considera está relacionada con otro aspecto no menos importante: el enfoque adoptado.

Planificar es tratar de construir un futuro deseable. Para ello, la planificación se basa en el conocimiento de la realidad presente y en la determinación de los lineamientos ideológicos generales que dan sentido a ese futuro. Las categorías de análisis empleadas por la planificación están orientadas a expresar lo más cabalmente posible las múltiples dimensiones de la realidad sobre la que se quiere actuar. Resultado de este análisis es un modelo construido: cuando se trata del diagnóstico, el modelo representa (e interpreta) la situación actual; en los momentos de programación, en cambio, la situación-objetivo define el futuro.

Cabe señalar en este aspecto, que los enfoques adoptados por la planificación tradicional para la construcción de estos modelos adolecen de algunas limitaciones. En algunos casos, el modelo "fragmenta" la realidad; en otros, no incorpora el contexto dinámico (social, político, económico) en que se inserta el sistema objeto de la planificación. Una tercera limitación-estrictamente relacionada con la función de elaboración de planes asignada a la planificación y con la escasa aplicabilidad de muchos de esos planes- del enfoque es que se queda a mitad de camino del

proceso de planificación: diseña la situación ideal, pero presta escasa atención a la trayectoria para alcanzarla. Ahora bien, ¿cómo ha procedido la planificación tradicional en este aspecto?. Cuando se analiza la llamada etapa reactiva, se observa que los planificadores no sólo disociaron la realidad educativa de la realidad social, sino que la misma realidad educativa fue "diseccionada", por lo cual el enfoque resultó unilateral. En cada caso se tomó como punto focal una situación problemática del Sistema Educativo: demanda social de educación, previsión de los requerimientos cuantitativos para la infraestructura, necesidades de mano de obra del mercado ocupacional, etc. (Fernández Lamarra y Agüerrondo, 1978).

La denominada etapa programática, en cambio, expresa una visión más amplia de la educación; no realiza la opción por los aspectos cuantitativos- como lo hacen algunos enfoques- o por los aspectos cualitativos- como lo hacen otros-, sino que abarca todas estas dimensiones proponiendo una planificación más integral de la educación. Es programática porque su contenido no se refiere a un problema del Sistema Educativo, sino que propone una serie de alternativas de reforma de algún sector o nivel, o a veces, también, de todo el sistema. Al mismo tiempo, es más comprehensiva, porque: a) abarca las diferentes dimensiones del espacio educativo: psicológica, pedagógica, socio-cultural; y b) forma parte de los planes globales de desarrollo, lo que implica que debe considerar explícitamente la relación educación-sociedad.

Las diferencias sustantivas entre ambos modelos son, a todas luces, evidentes. Sin embargo, es necesario señalar que para producir una transformación educativa no basta con un amplio conocimiento de la situación actual y una definición clara de la situación- objetivo, sobre todo si tales descripciones sólo tienen en cuenta las llamadas variables "técnicas". El Sistema Educativo está inserto en un contexto dinámico, y esa misma dinámica también se advierte en su interior. De allí la importancia de las variables contextuales (político-situacionales), que expresan las relaciones de poder entre grupos, los conflictos

y las alianzas y la evolución en el tiempo de posibles modificaciones de estas fuerzas. La regionalización y la descentralización constituyen una opción fundamentalmente política, que altera el patrón de distribución del poder y los recursos vigentes en el Sistema Educativo; desconocer esta situación y los conflictos que puede generar, implica para la planificación adoptar una actitud ingenua (o voluntarista).

Otro aspecto que conviene recordar con respecto a los enfoques adoptados—tanto en la etapa reactiva como programática—, se refiere a las limitaciones que presentan los planes normativos, ya señalados en otras oportunidades (Fernández Lamarra y Aguerro, 1978, 1980; Matus, 1984; McGinn, 1984). Tales limitaciones se manifiestan porque la programación normativa no surge dialécticamente del estudio de la realidad, articulando el presente al futuro deseable (o posible), sino que se limita a indicar como "debe" comportarse la realidad.

McGinn expresa, en este sentido, como la planificación tradicional ha concebido la tarea de planificar como "una tarea de afirmar las normas a seguir para realizar ciertas metas definidas; normas que son extraídas de la descripción de regularidades observadas en el pasado, y lógicas dadas las premisas de un mundo estable y determinista. Así, los planificadores han supuesto que con base en la descripción de lo que es, se puede proyectar lo que va a ser, y por lo tanto es posible normar con confianza lo que tiene que hacerse" (McGinn, 1984:45).

Otro tipo de factores también contribuyen a explicar esta situación. La escasa aplicabilidad de los planes elaborados no exigió la utilización de procedimientos estratégicos, ya que éstos aparecen a medida que se intenta llevar a la práctica el plan elaborado. El quehacer mismo de planificar permite tomar conciencia de la necesidad de los distintos niveles de planificación y lleva así a la diversificación de documentos, generando las bases de un sistema general, que tiende a relativizar la importancia del plan-libro para dar prioridad a la función de estrategia de la planificación.

Estas consideraciones indican la necesidad, una vez más, de construir un nuevo modelo de planificación, que permita la formulación de estrategias de cambio viables, que operen sobre el presente, articulándolo a un futuro deseable (o al "mejor" de los futuros posibles) y el desarrollo de la capacidad de gestión necesaria para conducir este proceso, en su doble dimensión de proceso político y técnico.

El encuadre metodológico

Cualesquiera sean los enfoques de planificación y los supuestos teórico-conceptuales que los planificadores adopten, es posible distinguir una metodología general de la planificación, que cubre varias instancias. Una de las formas más conocidas de organizar esta tarea consiste en: a) la elaboración de diagnósticos, la fin de explorar la situación actual (o inicial), establecer los problemas relevantes y su dinámica; b) la formulación de un programa provisorio, donde se establece una situación objetivo que expresa la direccionalidad y el alcance de los cambios propuestos en relación con la situación inicial y se realizan análisis de la viabilidad del programa; c) el ajuste y la determinación de medios y d) el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación.

Esta metodología general presenta, sin embargo, notorias diferencias según sea el modelo de planificación en el cual está contenida. En el caso de la planificación tradicional- debido a los resgos antes señalados-, el proceso global y cada una de sus etapas adquieren notas que son peculiares.

Como existe un solo actor que planifica, todo el proceso está "teñido" de una perspectiva única, lo que le confiere escasa representatividad. Existe un solo diagnóstico, esto es, sólo una interpretación de la situación; en el diseño de la situación-objetivo no intervienen diferentes actores, lo cual atenta contra las posibilidades de lograr acuerdos o consenso (aun cuando muchas veces la situación-objetivo exprese ideales democráticos). Tampoco posibilita que los beneficiarios del plan u otras fuerzas

sociales expliciten lo que consideran deben constituir los parámetros para evaluar las acciones.

Al identificar planificación con plan, se confunde la lógica social con la lógica racional del plan y es por ello que se piensa que la ejecución del plan garantiza "per se" el logro de los objetivos. Esto explica la desconsideración de las llamadas variables "políticas" y de los aspectos psico-sociales (o motivacionales). El diagnóstico se centra en el análisis de las variables educativas (aunque el análisis sea multidisciplinario), la programación tiene final cerrado y la evaluación se preocupa bastante poco de las consecuencias no deseadas o de los efectos inesperados del plan. La dinámica política y psico-social -que abarca el complejo juego de las fuerzas sociales, de las alianzas y choques entre grupos, de los intereses y aspiraciones, de la resistencia al cambio, etc- no ingresa al plan-libro, ya que su racionalidad y coherencia bastan para ordenar y dirigir el cambio de la situación.

Como el sistema (educativo, por ejemplo) tiene una "regulación funcional", basada en la interdependencia del funcionamiento de cada uno de sus niveles y sectores, el plan -si bien atiende a los "desajustes" del presente- se centra en lo que "debería ser".

-No se toma al plan como esquema orientador de la acción: el nivel de planificación que señala la imagen o situación-objetivo es el que aparece con mayor frecuencia destacándose la ausencia de procesos estratégicos que sirvan de marco general y a mediano plazo para la implementación de la situación-objetivo y de procesos operativos que sirvan de instrumento o guía al aparato administrativo para llevar a cabo las acciones.

Se desconsidera la "incertidumbre" propia de toda dinámica social, y mucho más la que es esperable que exista en situaciones de desequilibrio social y conflicto entre fuerzas sociales. Por eso el plan-libro se presenta como instrumento válido y no se cuestiona su carácter cerrado e inflexible.

Una vez más, cabe señalar las limitaciones que un encuadre metodológico de esta naturaleza presenta para la puesta en marcha de la regionalización y la descentralización de la educación.

Una instrumentación efectiva de las mismas no puede efectuarse en base al modelo conceptual que ofrece la planificación tradicional. Es necesario conseguir que la planificación se reconozca como un instrumento al servicio de una estrategia de cambio que moviliza a los actores sociales en función de determinadas transformaciones del espacio educativo. Para tener éxito debe entranar nuevas percepciones y modalidades técnico-metodológicas y distribuirse por todo el Sistema Educativo y la sociedad, para que la regionalización y la descentralización no fracasen por el mero hecho de que no se encuentran aun "maduras" para ser puestas en ejecución.

Otra consideración de importancia es que, sin olvidar que el futuro es su campo de acción, para poder operar sobre él la planificación tendrá una base más firme si se dedica a estudiar no sólo lo que la regionalización y la descentralización deben ser, sino también lo que pueden ser y lo que probablemente sean. Para ello, necesita despojarse de su apoliticidad y de su función técnico-instrumental, para operar en función de valores política y socialmente aceptados y en el seno mismo de la práctica educativa, junto al resto de los agentes del sistema, a fin de incorporar a la elaboración de sus estrategias las luchas cotidianas y los condicionamientos y obstáculos que todo proceso de cambio presentan.

1.2. Las modalidades de funcionamiento institucional de la planificación tradicional

Después de la consideración del marco conceptual general de la planificación tradicional, en este punto se tratan aquellas cuestiones que son características de su inserción institucional.

A partir de su incorporación efectiva al Estado en los años 60, se pensó que la planificación podía convertirse en un instrumento eficaz para el desarrollo. Pero tal contribución no fue significativa. A pesar de un intenso proceso de elaboración de planes, muchos de ellos no se aprobaron, o se logró una aprobación formal; otros, sólo consiguieron una ejecución insuficiente.

Diversos factores influyen en esta situación. Para el caso argentino, tal vez el de mayor "poder explicativo" sea la ausencia de un proyecto político global, que alterara en profundidad el estilo de desarrollo vigente y que pudiera ser sustentado por fuerzas mayoritarias de la sociedad durante un tiempo considerable como para que los cambios pudieran producirse.

A pesar de ello, interesa sobremanera analizar el desenvolvimiento institucional de la planificación a fin de encontrar propuestas superadoras. Esto significa, por otra parte, no caer en una suerte de vocación "totalizante", que cree que sólo a partir de factores estructurales o de fondo se exploran los procesos histórico-sociales.

Desarticulación del proceso de gobierno

Es posible distinguir en el proceso de gobierno:

- Una dimensión política, de fuerte componente ideológico, en la cual uno de los problemas fundamentales consiste en la elección de futuros, expresados en el proyecto de gobierno
- una dimensión de planificación, orientada fundamentalmente a detectar la viabilidad de los futuros posibles, contribuyendo de esta manera a que el proyecto político se convierta en acción de gobierno y
- como dice Matus (1987)- presida la labor cotidiana, es decir, llegue a ser un proceso práctico.

-una dimensión administrativa, básicamente operativa, ya que se concentra en los modos de ejecución y de seguimiento de las políticas formuladas.

Ahora bien, aún cuando en la década del 60 se produjo un cambio significativo en el proceso de gobierno con la incorporación de la planificación, no es menos cierto que dicha integración presentaba serias deficiencias. La planificación fue concebida como una función puramente técnica, pero oponiendo (o separado) técnica de política y de administración.

En el esquema tradicional, el proceso de gobierno es concebido como un proceso lineal (y vertical); a una instancia de política le sigue una de planificación y otra de administración. Aún cuando se pudo reconocer la cercanía existente entre ellas, cada una abarcaba ámbitos separados y objetivos y modalidades de funcionamiento que ni se conectaban ni se contraponían. No se tuvo en cuenta que en la realidad las tres dimensiones constituyen una imbricada trama, un continuo en el que se diferencian las dimensiones señaladas.

Pero la apoliticidad de la planificación sólo se sostuvo formalmente. Las modalidades que asumió en la práctica estuvieron condicionadas por las características de los estilos políticos y administrativos en los que estuvo inserta. En otras ocasiones, los planificadores asumieron objetivos "propios" y compitieron con los políticos que, de esta forma, reforzaban sus resistencias a la planificación (Fernández Lamarra y Aguerro, 1978).

La articulación planificación-administración tuvo también otro sentido. Así como no se percibía la continuidad de la política en todo el proceso de gobierno, tampoco se aceptaba que la dimensión administrativa se distribuye en una serie de funciones e instancias, en cada una de las cuales tiene lugar la planificación. La tónica fue más bien la desarticulación y la indiferencia, cuando no, el conflicto y la desconfianza. Administradores y planificadores fueron incapaces de comprender la necesidad de integrar los nuevos

enfoques profesionales aportados por la planificación con la experiencia de los administradores, lo que hubiera llevado a encontrar mecanismos realistas guiablos para la instrumentación de los cambios.

Esta situación también fue posible porque la planificación educativa tuvo otras funciones. No ha faltado el caso en que gobiernos pocos transformadores han alentado unas veces y soportado otras, la tarea de los planificadores. La elaboración de planes técnicamente correctos tenía sentido: servía para conseguir financiamiento externo e incluso para actuar como mecanismo de cooptación de sectores intelectuales avanzados ideológicamente.

La localización del grupo de planificadores en la cúpula de la administración y su aislamiento del resto del sistema, limitaba, por lo demás, las posibilidades de que la planificación fuera efectiva en término de transformaciones.

La ausencia de la participación social

Los organismos de planificación no sólo estaban aislados de los centros de decisión política y de administración, sino también de las diversas fuerzas sociales.

En la medida que no se distinguía que la planificación abarcaba también cuestiones políticas, resultaba coherente la escasa consideración de la participación de la sociedad-civil en la función de gobierno. Mucho menos, por consiguiente, se planteó la necesidad de instrumentar mecanismos que hicieran posible la presencia de los sectores marginados o de aquellos con menor nivel de representatividad ante los grupos de poder.

Escasos aportes de la investigación

La investigación tampoco tuvo un papel significativo en la modalidad de funcionamiento de la planificación tradicional.

El escaso aporte permanente de la investigación se advierte, por ejemplo, en los diagnósticos, que no fueron encarados como un proceso de investigación social; incluso, en la práctica, muchos han cumplido sólo una parte del proceso, la descripción.

La formulación de objetivos y metas ha sufrido la misma suerte, ya que generalmente se han elaborado proyecciones sobre la base de indicadores globales, pero sin conocer suficientemente los factores que los determinaban.

Tampoco la evaluación fue encarada como una tarea de investigación, que se articula con la planificación ofreciéndole una amplia comprensión de los procesos de ejecución, de los logros y los efectos no alcanzados o inesperados.

Otro aspecto que cabe señalar es el que la formación del propio personal de investigación -una formación académico-tradicional- no ofrece modelos y herramientas adecuadas para un conocimiento de la realidad que sea útil para la toma de decisiones, como es aquél que necesita la planificación educativa (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1978).

2. PLANIFICACIÓN Y TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS

Un aspecto de significativa importancia para la teoría y la práctica de la planificación está referido al carácter que puede asumir la relación planificación- cambios educativos.

Se señaló anteriormente, al mencionar los supuestos conceptuales de la planificación tradicional, que merece revisión aquella creencia -más bien utópica- en el poder del Estado para producir transformaciones como resultado de la actividad planificadora, sobre todo cuando no se ha considerado que el aparato estatal no está libre del juego de diversas fuerzas sociales. Esto, sin aceptar las tendencias neo-liberales y antiestatistas que procuran desarticular y desactivar los mecanismos estatales que aseguran la construcción de una sociedad más democrática y equitativa.

Efectuada estas consideraciones, cabe destacar que el análisis de la relación planificación-cambio de la educación se inscribe en el intento de construir un nuevo modelo de planificación educativa, preocupado por la construcción de un nuevo espacio educativo, pero con el debido realismo que le imponen el reconocimiento de sus posibilidades y sus límites.

Al analizar este problema, probablemente la cuestión de fondo consista en señalar que la discrepancia existente entre las aspiraciones con respecto a la educación y el comportamiento de la realidad, no autoriza a responsabilizar únicamente a los Sistemas Educativos por los graves déficits registrados. Como se señalaba en la 1ª parte, es la relación de fuerzas sociales y su presencia en el poder, lo que constituye el factor determinante de la distribución de la educación. De manera análoga, requerir que la planificación incida por sí misma en la democratización de los sistemas educativos, es colocarla fuera de sus posibilidades y admitir que ella puede convertirse en "motor del cambio" educativo.

Por el contrario, se acepta que en los cambios y en la orientación general que asume una sociedad, tienen fuerte incidencia las decisiones de quienes detentan el poder. Aunque también existen en el sistema otro tipo de factores, ya internos o externos, de naturaleza económica, educativa, socio-cultural, que conforman un campo de fuerzas capaces de legitimar, neutralizar o re-orientar el contenido o la dirección de tales decisiones. Aún más la presencia en el espacio societal de factores casuales o coyunturales tampoco desee ser desestimada, ya que muchas veces cobran importancia significativa. Pranda señala al respecto la importancia de "la presencia en un momento dado de un actor específico, una especie de "padrino" precursor del futuro, ungido con cierto poder y dispuesto a afrontar riesgos y asumir responsabilidad; la decisión de un "director de orquesta" que entendiendo el mensaje es capaz de concertar los instrumentos más disonantes..." (Pranda, 1984:20).

Por último, la consideración de aspectos propios de la dinámica de los Sistemas Educativos (2) ofrecen evidencias que impiden, una vez más, asociar en forma automática reformas, planificación y cambio. En relación con ello se puede sostener que:

- Las transformaciones educativas no siempre pueden ser atribuibles a la implementación de políticas orientadas a modificar las tendencias vigentes (UNESCO, 1981).

La expansión educativa registrada en América latina en las últimas décadas es un claro ejemplo de un cambio producido básicamente por la acción de los "otros factores mencionados" (las presiones sociales en este caso) más que por los cálculos y proyecciones elaboradas por los planificadores. Wolfe (1983) afirma, en este sentido, que resulta ///

(2) DEALC -Informes Finales- También: Fernández Lamarra y Aguerro: las reformas de la educación en América Latina Análisis de algunos procesos nacionales y Wolfe, M. Estilos de desarrollo y educación: un inventario de recomendaciones y potencialidades- En Mundacas Educacionais en América Latina. Situaçoes e condicoes. Fortaleza. Univ. Nac. do Ceará. 1983.

imposible calcular hasta qué punto hubieran variado las tendencias actuales de la educación latinoamericana si es que tales cálculos nunca se hubieran efectuado.

- En general las reformas en América Latina se han definido en función de principios teórico-normativos y no a través de procesos de reflexión y estudio, debido a que las propuestas han surgido en las oficinas y los escritorios de planificadores y técnicos de los Ministerios de Educación y se han expresado sólo en documentación escrita con escasa o nula participación y consulta interna o externa. La fuerte influencia que en América Latina han tenido lo normativo y lo administrativo se demuestra en el hecho de que todas las propuestas se inician con expresiones normativas referidas básicamente a aspectos de estructura, en oposición a lo que ocurre en los países desarrollados donde lo normativo y lo estructural son resultados de los cambios reales acaecidos en vez de proceder a éstos. (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1983:239)
- La preponderancia de lo teórico-normativo ha influido para que los aspectos concernientes a la implementación de las reformas sean escasamente tratados en los estudios y trabajos referidos a las mismas. Por lo tanto, resulta difícil comprobar en qué medida se han implementado en realidad los diferentes contenidos de las propuestas. No obstante, la realidad demuestra que entre las propuestas y su concreción existe considerable distancia.

En la mayoría de los casos las mismas propuestas tienen características que limitan o hacen muy difícil su implementación, ya sea porque los documentos plantean muchos aspectos simultáneos que deben ser transformados o porque no se ocupan prioritariamente de los problemas centrales del Sistema Educativo (Fernández Lamarra y Aguerrondo; 1983: 261-262).

Estas apreciaciones permiten entender-como se señala en un documento de UNESCO- por qué no siempre se cumplen los pronósticos de quienes planificaron las reformas. Muchas de ellas no producen efectos, otras provocan efectos inesperados o incluso opuestos a los intereses iniciales y otras, por su propia dinámica, vuelven a crear en algún punto del Sistema Educativo el mismo desequilibrio que pretendían corregir (...) quizá haya que aceptar que en materia de educación, como en otros campos de la vida social, no siempre las buenas ideas se les ocurren en primer lugar a los que detentan la autoridad para promulgarlos. Es posible que los sistemas que están administrados de manera más pragmática, que un más moderados en su reglamentación y más permeables a las iniciativas, se adapten mejor a la reforma permanente que aquellos que para cualquier cambio ponen en un marcha un solemne aparato jerárquico. (UNESCO, 1981: 21).

3. UN NUEVO ESTILO DE PLANIFICACION

La complejidad de las cuestiones planteadas anteriormente indica que los problemas que debe enfrentar la planificación educativa no cuentan con soluciones preestablecidas. Ante esto, es necesario aprender de la copiosa crónica de aciertos y errores y construir nuevos conceptos, ya que los esquemas conceptuales y metodológicos generalmente disponibles no resultan adecuados a las características de la situación actual.

En virtud de ello, en lo que sigue se presentan algunas consideraciones sobre una nueva planificación, conscientes de que ella puede desempeñar un activo papel en la "creación de futuros", función en la cual encuentra su razón de ser y su fundamento principal. En segundo lugar, se subrayan los puntos centrales de un modelo conceptual básico, que redefine el papel de los planificadores y de las modalidades de abordaje a inserción en la realidad sobre la cual se requiere intervenir. Ello lleva, como es lógico suponer, a plantear la articulación de la planificación en el proceso de gobierno, en cuyo marco puede contribuir notablemente a mejorar la capacidad de gestión.

3.1. La función de la planificación

Caracterizar a la planificación (3) como "creadora de futuros" implica asignarle un papel relevante en las transformaciones sociales. Dicho de otro modo:

- La planificación está comprometida con la búsqueda e implementación de proyectos que significan en un futuro deseable para la Sociedad. Como se afirma en un documento del ILPES: "Planificación es más bien la antítesis de negligencia respecto del futuro" (ILPES, 1987). En este marco, su función adquiere mayor significación si desde el Estado existe interés (y se ejerce el poder) en privilegiar determinada dirección del desarrollo societal.
- La planificación es también una función de la sociedad -y no sólo del Estado- ya que supera la estructura institucional cerrada en la que tradicionalmente se insertó y abre canales a la participación social, a fin de que los diversos grupos desempeñen un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo.

(3) Estas notas, que caracterizan a la planificación general, son también atribuibles, como es obvio, a la planificación educativa.

3.2. Nuevas categorías conceptuales

Las críticas efectuadas anteriormente indican la necesidad de un cambio de perspectivas, que se sustenta en argumentos de diverso orden. En primer lugar, la creciente marginación educativa de vastos sectores sociales obliga a la planificación educativa a aceptar el desafío de transformarse a sí misma y servir a un proyecto transformador. Pero hay también razones de índole teórico-conceptuales: sus supuestos teórico-conceptuales no sirven para interpretar la realidad sobre la que intenta actuar. Es necesario también la revisión de su encuadre metodológico, que resulta rígido para una intervención eficaz en el sistema social. Finalmente, hay motivos que surgen de la evidencia empírica: mientras los planificadores se encerraron a elaborar los planes, la historia de la educación resultó efectivamente escrita por quienes cotidianamente tomaban -explícita o implícitamente- las decisiones: los encargados de la conducción política, los administradores o los grupos beneficiarios (o excluidos).

Lo expresado lleva a tratar de definir, entonces, cuáles son las peculiaridades que debería presentar una nueva planificación.

La superación de la antinomia planificación-política

Si la planificación educativa acepta el desafío de contribuir a un espacio educativo democrático, debe tener presente que no está inserta en un medio aséptico o técnico, sino en el movimiento de lo social. Por esto, su función será siempre, e inevitablemente, político-técnica.

Un plan o una política educativa no son aceptados o rechazados por los actores del Sistema Educativo o las fuerzas sociales a partir de consideraciones de tipo técnico (aun cuando muchas veces sean incorporadas al discurso para sustentar argumentos político-ideológicos). Probablemente, otras razones tengan mayor incidencia; cuáles son los grupos en los que se origina una propuesta, quienes se consi-

deran sus beneficiarios principales, se sienten excluidos o perjudicados; etc. Ante ello, la planificación no puede ser concebida como una instancia de elaboración técnica, sino que podría desempeñar la tarea de contribuir a la viabilidad y articulación socio-política de las estrategias de cambio.

La adopción de una racionalidad "social"

Si la política y las relaciones sociales constituyen ámbitos donde la planificación se desarrolla, ella debe olvidar la racionalidad formal y adoptar criterios que se adapten a la lógica social.

Esto significa que la realidad no está "bajo control" por el mero hecho que exista una isla de excelencia técnica que diseña escenarios ideales y delimita cursos de acción. En el esquema tradicional, como afirma Matus, "el sujeto y el objeto planificado son independientes, y el primero puede "controlar" al segundo". (Matus, 1984:13).

Las consecuencias para la planificación educativa son claras: no puede contentarse con la función de elaboración de planes, ya que ello sería confundir la lógica interna del plan con la lógica de los actores y del sistema social que deben ejecutarlo. Razón más que suficiente para que se dedique a investigar cuales son los "cuellos de botella" y los mecanismos del Sistema Educativo (o social) que frenan los cambios y entorpecen las ejecuciones. Se destaca, en este aspecto, la importancia de que "el planificador reconozca que su tarea no es la de actuar sobre el sistema controlándolo desde fuera -lo cual es imposible- sino la de intentar operar desde dentro del sistema utilizando recursos y fuerzas internas para contribuir a su transformación y modificar sus realizaciones". (Mc Ginn, 1984: 46).

La utilización de modelos globales

La reducción de la descripción de interpretación de la

realidad al comportamiento de las clásicas variables educativas resulta insuficiente, ya que de esta forma se impide que la "racionalidad social" ingrese al plan. El cálculo de la dinámica socio-política debe ser sistematizado, ya que lo que allí ocurre tiene influencia decisiva para que un cambio se concrete: las relaciones de poder, los aspectos motivacionales, la credibilidad del grupo que propone los cambios, etc.

La planificación educativa debe incorporar a su bagaje conceptual la noción de conflicto; lejos de suponer el consenso, debe investigar donde se sitúan los conflictos y por qué razones. Es recién a partir de este conocimiento que puede cumplir un papel en la construcción del consenso.

La superación de la "perspectiva única"

Dos tipos de argumentos pueden ofrecerse en favor de esta afirmación. Uno, normativo: la planificación debe ser un ejercicio democrático, que incluye la participación social. Otro, teórico-conceptual: la aceptación que la sociedad y el Estado no son entes homogéneos, supone trabajar con la noción de diversidad.

La posición que cada actor ocupa en el sistema influye notoriamente en su interpretación de la realidad y en los cursos de acción que puede llegar a proponer. Así, la planificación incorpora un gran cúmulo de información y, por ende, de variedad. Esto le permite proponer soluciones viables y realistas, fundadas en las necesidades socio-educativas y proyectadas hacia lo posible.

Debido a la existencia de diversidad de lenguajes, de explicaciones y de orientaciones de valor, el planificador debería orientar su tarea hacia el logro de un entendimiento en el grupo, que posibilite la construcción de significados comunes. Para esto, debe colocarse dentro del grupo y tratar de conciliar las diversas perspectivas con la suya propia.

La noción de plan como proceso abierto y dinámico

La planificación educativa tiene como punto de partida la constatación de desequilibrios y áreas-problema en el sistema; es en función de los mismos que se dedica a elaborar planes y estrategias de cambio.

Ahora bien, si se aspira a que un plan se convierta en un instrumento dinámico que oriente y delimite acciones, la planificación educativa debe modificar su noción de plan.

El plan en un modelo renovado- no es el voluminoso documento -rígido y cerrado, por otra parte- de la planificación tradicional. Por el contrario, si la armonía y el equilibrio no constituyen los rasgos que mejor caracterizan la situación actual, no hay por qué suponer que la implementación del plan modificará el rumbo de la historia y de las tendencias del sistema educativo, consiguiendo consenso, coordinación en forma automática.

El curso de acción que adquiere un proyecto está estrechamente ligado a la dinámica del contexto donde se inserta, por ello no puede definir un camino único, sino que debe ir construyendo -mediante aproximaciones sucesivas- la trayectoria que conduzca a la imagen-objetivo. En este punto, el concepto de plan se liga con los de estrategia y táctica.

La estrategia constituye una análisis y una orientación para el presente, a partir de la definición del curso probable del futuro. Integra lo educativo y lo político-social a fin de explorar el camino conducente al logro de los objetivos. En ese camino, la planificación operacional (táctica) define las acciones concretas y materiales y los recursos que a corto plazo permitan iniciar ese proceso de construcción del futuro.

Esto lleva nuevamente a tratar la noción de aproximaciones sucesivas, que posibilita la adopción de un encuadre metodológico flexible. En atención a la dinámica contextual, precisa y delimita sólo parte del curso de acción global: la que corresponde al corto plazo. Posteriormente, al cumplirse los proyectos de una etapa, se piensa que ello produce transformaciones que modifican la dinámica contextual. De esta forma, los proyectos que resulten viables, constituyen la base para futuras acciones.

3.3. Planificación y acción de gobierno

La función de planificación, en sentido general, es una función de la sociedad; por consiguiente, todo actor social puede (y debe) planificar, y toda oficina estatal que actúe con cierta racionalidad en relación al futuro, está "haciendo" planeamiento. Pero también es cierto que la planificación se inserta en la esfera del Estado -a través de algunos entes institucionales específicos, los organismos de planificación- en cuyo ámbito forma parte del proceso de gobierno.

En el marco del proceso de gobierno, la planificación constituye una dimensión importante ya que puede contribuir notablemente al fortalecimiento de la capacidad de gobernar -entendida aquí en su acepción de producir transformaciones en el sistema social-. Esta función se advierte claramente cuando el Estado moviliza en forma sostenida esfuerzos y recursos para producir un cambio en el patrón de funcionamiento vigente, como el caso de la puesta en marcha de estrategias de descentralización y regionalización de la educación.

Como es obvio, el fortalecimiento de la capacidad de gobierno no implica tanto la modificación de la modalidad imperante de inserción de la planificación en la estructura del Estado, como la del pensamiento y formas de "hacer política" del gobierno en su conjunto. Esto lleva a considerar:

La función de la planificación educativa en la esfera del gobierno. Cualesquiera sean las formas y modos que la planificación asuma en la esfera del gobierno, existen por lo menos tres funciones principales que la planificación educativa debería asumir:

Una, la de ayudar a contrarrestar el espontaneísmo y la inmediatez que acecha el ámbito de las decisiones políticas, que acosados por la crisis, la escasez de recursos, los conflictos políticos, etc, tienden a resolver lo coyuntural y de corto plazo. La planificación, en este aspecto, puede jugar un rol significativo si es que concentra parte de sus esfuerzos en el largo plazo y en la definición de

los nexos y los núcleos principales que pueden facilitar la dirección hacia un futuro deseable (posible y/o probable)

Dos, la de contribuir a racionalizar las decisiones corrientes y cotidianas, de modo que no quede "alejada" de la realidad, y con ello del futuro, ya que lo que se construye en el corto plazo puede ser acumulado en dirección del desarrollo futuro.

Tres, la de articular en la esfera del proceso del gobierno la participación de las diversas fuerzas sociales, de modo que la democracia no se agote en las instancias de elección sino que se consolida en el marco de una gestión participativa.

Que la planificación pueda cumplir con las dos primeras de las funciones señaladas requiere, como es obvio, lograr una presencia activa y algún grado de influencia en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución. Ello supone la interacción constante con políticos y administradores; esto es, que la planificación participe de la formulación de los grandes lineamientos políticos y de la ejecución de programas, de modo que el sistema en su conjunto pueda volverse más receptivo a sus insumos.

El cumplimiento de la tercera de las funciones señaladas lleva a plantear las características que deben asumir los órganos de planificación.

Un sistema integrado de planificación. Las posibilidades de institucionalización de estas funciones dependen, en gran parte, de la organización de un macro sistema integrado de planificación, formado por un conjunto de órganos que van desde los grupos asesores de la conducción política hasta los centros integrados a cada localidad o a cada unidad escolar, en los cuales la participación social es directa.

En este tipo de sistemas, la planificación está integrada (y se distribuye) al pensamiento de la cúpula del gobierno del Sistema Educativo y a la sociedad y asume, por lo tanto, varias modalidades: asesoramiento para la toma de de-

cisiones cotidianas y de macropolítica, tareas de investigación y reflexión, formulación y ejecución de políticas o programas de desarrollo, etc.

La integración de la planificación a las altas esferas ministeriales podría facilitar notablemente la acción de gobierno en situaciones signadas por la escasez de recursos y la necesidad de democratizar el Sistema Educativo, mediante la articulación estratégica del corto y el largo plazo, y la coordinación de diversos niveles y sectores, a fin de diseñar y evaluar estrategias globales de desarrollo educativo.

La conformación de entes de planificación a nivel regional y local aumenta la capacidad de gobierno, ya que descarga a los organismos centrales de tareas que no pueden cumplir eficazmente, con lo cual una planificación más detallada y la ejecución adquieren mayor relevancia al canalizar la participación social y el registro de las particularidades de cada medio.

La conformación efectiva de un sistema integrado de planificación permite diferenciar aspectos importantes en el grueso de la actividad planificadora: una planificación global y normativa, que proporciona un marco orientador para las acciones y, por qué no, cierto grado de movilización, ya que explicita la imagen futura del Sistema Educativo. Pero también abarca una planificación estratégica, que lejos de ocuparse de todo el conjunto del Sistema Educativo, se ocupa de identificar centros o áreas de intervención más limitados, en función de las prioridades establecidas y de la viabilidad que la coyuntura permite para articular el presente con los objetivos de largo plazo. Finalmente, el sistema también se ocupa de las cuestiones operacionales que abarcan responsabilidades y tareas, precisión de medios para alcanzar los resultados previstos y distribución de recursos para asegurar el éxito de las acciones.

Capacidad de innovación del sistema de planificación. Que la planificación sea pertinente y relevante es una condición sine qua non para que sirva a los fines de la transforma-

un rol importante).

El modelo de planificación participativa, con negociación social, abre la posibilidad de formular ambiciosos objetivos: a) establecer canales para que la sociedad pueda incluir en la formulación y ejecución de las políticas educativas; b) facilitar la búsqueda de acuerdos entre la conducción del Sistema Educativo, sus administradores, los grupos beneficiarios y diversas organizaciones sociales; c) acompañar esta planificación participativa con la instrumentación de acciones de difusión, de información y capacitación que apunten a mejorar la calidad de la intervención en los asuntos educativos de los grupos sociales con menor poder relativo.

Por esto, la planificación deja de lado su pretendida neutralidad y cobra un alto contenido político: no es sólo una función orientada a racionalizar la toma de decisiones del gobierno, sino que se convierte en un mecanismo que profundiza la democratización del Estado al incorporar a los actores sociales en los procesos decisionales.

La mejora de la capacidad de gobierno. Como es obvio, se deben incorporar modificaciones que apunten a mejorar no sólo la inserción y las técnicas de planificación en el gobierno, sino a éste en su conjunto, por lo cual la transformación de la función de planificación se visualiza también como una necesidad desde el conjunto del aparato estatal. Entre los aspectos que merecen atención en este tema podrían destacarse la formación y calificación del personal político y técnico; el establecimiento de circuitos ágiles para la administración de toma de decisiones; la existencia de órganos especiales de investigación y asesoramiento, que analicen problemas de complejidad metodológica a fin de adoptar técnicas de gobierno adecuadas a la complejidad del sistema social, de abordaje interdisciplinario, etc. (Dror, 1987; Matus, 1987).

4. La planificación en los procesos de descentralización y regionalización

El debate sobre la planificación educativa tiene significativa importancia en un momento -como el actual- en el que en diversos medios políticos, sociales y educativos la Descentralización y la Regionalización han pasado a ocupar un lugar central en los discursos, o se están llevando a práctica. Se formulan de modo cada vez más explícito una serie de advertencias y de interrogantes que, en el fondo, expresan la cuestión central: ¿Cómo "abrir" el Sistema Educativo y transformarlo en un sistema democrático, cercano a la comunidad y dispuesto a la participación y al control social?.

Las reflexiones sobre los modelos conceptuales y la función de la planificación educativa en el Estado han estado orientadas a presentar una serie de elementos que pudieran servir de base para el interrogante planteado. La planificación educativa tiene un papel destacado en la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización; por ende, debe dilucidar una serie de cuestiones (aquellas que son de su competencia) para que los proyectos de cambio educativo no fracasen y se conviertan en promesas inútiles.

4.1. El contexto de la planificación

Las posibilidades de planificar con relativo éxito estrategias de descentralización y regionalización dependen, en gran parte, de un examen y un conocimiento exhaustivos del contexto socio-cultural y político-institucional en que esta tarea se realiza.

De acuerdo con ello, resulta conveniente efectuar un análisis crítico de ciertos factores o procesos pueden convertirse en obstáculos para un adecuado desarrollo de estas políticas (4).

El proyecto político vigente

Los rasgos sobresalientes -en lo político-ideológico- del proyecto sustentado por el grupo que ejerce el gobierno marcan el ámbito y los límites dentro de los cuales hay márgenes de acción para la planificación. Esto no significa pretender adjudicar a la planificación el papel de herramienta técnico-neutral que la fuera asignado por las variantes tecnocráticas. Por el contrario, como afirma Ingelstam, "...el margen (de la planificación) tal vez tenga todavía la amplitud suficiente para que valga la pena el esfuerzo!" (Ingelstam, 1987:69). Este margen de libertad al que se refiere el autor -que implica el ejercicio de la planificación como la conducción de un proceso socio-político- puede verse afectado, sin embargo, en diversas situaciones.

Una primera situación correspondería a aquellos casos en los cuales las políticas de descentralización constituyen

(4) Este análisis no pretende constituir una descripción detallada de los contextos nacional y/o provinciales; expresa, más bien, una caracterización general, que no tiene por qué asimilarse directamente a algún contexto en particular

un tema central en el equipo gobernante, y en ellas se depositan tanto esfuerzos como esperanzas. Huelga afirmar que este contexto es altamente positivo. Sin embargo, es posible suponer que los equipos encargados de conducir la planificación de la descentralización y la regionalización deberán tener especial cuidado en conciliar el "tiempo político" con el "tiempo social", sobre todo si se considera que los cambios sociales, son procesos lentos, que seguramente requerirán para su consolidación un lapso mayor que el correspondiente, por ejemplo, a la duración de un gobierno provincial.

Otra situación de probable ocurrencia es aquella en la cual la descentralización no constituye una preocupación central del gobierno ni abarca la totalidad del aparato estatal, sino solamente un sector del mismo -educación, por ejemplo- la ausencia de un proyecto global descentralizador puede acarrear, en este caso, algunos problemas: a) políticos, si es que la conducción política central comienza a observar preocupación (y temor) ante los avances en un sector y la aparición de presiones descentralizadoras en otras áreas; b) presupuestarios, no se asignan los fondos y los recursos que la implementación requiere, ya que existen otros políticos que son prioritarios; c) administrativos, se superponen, por ejemplo, jurisdicciones político-administrativos, con "regiones" educativas o sanitarias.

Búsqueda de consenso sobre la descentralización y la regionalización.

Una cuestión sobre la que puede incidir en forma positiva la planificación educativa es en la búsqueda de acuerdos entre las principales fuerzas políticas y sociales, sobre la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización. Esto significa, una vez más, insistir sobre la necesidad de proyectos educativos que apunten a futuros desarrollos o posibles. Pero también -y esto es igualmente importante, y muchas veces más difícil de lograr- es necesario lograr que dichos proyectos sean enarbolados por diversos grupos sociales, que puedan y quieran llevarlo a la práctica.

En el caso particular de la descentralización y la regionalización, si no se logra este tipo de adhesiones será prácticamente inalcanzable el logro de sus objetivos. Diversos motivos justifican esta afirmación.

La descentralización y la regionalización -llevadas hasta sus últimas consecuencias- requieren un lapso de tiempo considerable para su concreción y consolidación. En contextos políticos democráticos, la identificación de los principales grupos políticos o sociales y de los mismos actores del Sistema Educativo con los objetivos de la descentralización es una condición necesaria para que la rotación de los equipos gubernamentales propia del funcionamiento institucional democrático no altere o interrumpa el desarrollo de la descentralización y la regionalización.

La planificación educativa también debe comprender que los diversos grupos desarrollan estrategias de resistencia cuando creen ver que sus intereses pueden resultar lesionados, tienen una imagen de la sociedad o Sistema Educativo que consideran deseable (y que a veces puede no coincidir con la que presenta el gobierno) y que se han vuelto cautelosos

Racionalidad "centralista"

En un país como Argentina, marcado históricamente por la tensión centralismo-federalismo y por la conformación de un "centralismo informal", es lógico suponer que dichas tendencias centralistas están sustentadas (de alguna manera) por más grupos sociales que los que adhieren a ellas explícitamente.

Un frente de resistencia generalmente poco visible es el constituido por sectores de la misma administración educativa. AL respecto hay que tener en cuenta que la descentralización y la regionalización proponen cambios profundos, situación que evidentemente afecta a la administración y a sus funcionarios. Por ello, muchos administradores se oponen ya sea abiertamente o a través de una actitud de resistencia encubierta, que lleva a una desnaturalización de las propuestas. Entre las modalidades que adopta esta actitud se pueden mencionar el "silencio administrativo" (no se manifiesta desaprobación, pero tampoco se apoyan las propuestas, con lo que éstas van perdiendo poco a poco sustento institucional); el "trabajo a reglamento" (se hace por la reforma lo mínimo posible para no incurrir en falta ante una decisión superior) y las "interferencias" (se compite con la reforma proponiendo proyectos alternativos). Estos comportamientos, que se citan sólo a manera de ejemplo, se registran habitualmente en los niveles de conducción técnico-administrativa de la educación, incluyendo el de supervisión, y suelen tener un efecto muy directo sobre el proceso de implementación, ya que en realidad no hacen sino alimentar un "circuito perverso" en el cual las decisiones son emanadas desde el nivel central, no se cuestionan, pero tampoco se cumplen. (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1983).

En este aspecto, podrían arriesgarse interpretaciones que sostienen que la permanencia en instituciones burocrático-centralistas posibilita que los sujetos desarrollen comportamientos que -si bien expresan una conducta de resistencia ante tales contextos institucionales- constituyen un modo de adaptación pasiva que a la larga consolida el marco organizativo y el funcionamiento de tales contextos



La participación social

Los motivos por los cuales la participación popular es una cuestión central en la formulación y ejecución de programas de desarrollo, acciones educativas, comunitarias, de investigación, etc, han sido suficientemente señalados (5).

En el caso de las políticas de descentralización y regionalización, la participación popular constituye tanto una meta como una modalidad de planificación y gestión, si es que dichos programas aspiran a desarrollarse en el marco de un estilo de desarrollo societal transformador. Desde esta perspectiva, descentralización se asocia con participación en la toma de decisiones; esto es, implica la democratización del poder. Como afirma Haag: "la participación sólo tiene sentido en el sistema descentralizado, que deja a los participantes un margen en materias de decisiones (sino, ¿Para qué participar?)" (Haag, 1981:98). Otra consecuencia de una participación efectiva es que introduce en el Sistema Educativo la variedad y la diversidad de perspectivas inherentes a cada marco regional, sólo a partir de lo cual (y a través de un proceso que necesariamente es dialéctico y, por lo tanto, plausible de intercambios y "negociaciones" entre distintos actores) la educación puede ofrecer respuestas adecuadas a contextos heterogéneos.

Sin embargo, la participación popular no se logra automáticamente, ni por decreto. Como dice Rodrigues Brandao, después de estar subordinada, "la idea de participación pasó de coadyuvante a actor principal... En los documentos de proyectos, evaluaciones y teorías de educación popular,

la participación se convirtió, en los años '70, en el descubrimiento que por fin trajo lo que faltaba y que finalmente atribuyó una nueva legitimidad a un sinnúmero de experiencias de "trabajo popular", las cuales -una por una- fueron agregando a los sustantivos tradicionales: investigación, planeación, evaluación, organización, un mismo adjetivo que parecía tener el poder de reinventar todo: investigación participante, planeación participante, evaluación participante, organización participante. Tal como creían nuestros indios y campesinos, a quienes "civilizamos" hace siglos -actualmente los convertimos en "participantes"- nunca dejamos de creer que algunas palabras son mágicas y, una vez pronunciadas, tienen el poder de transformar todo" (Rodrigues Brandao, 1985:174).

Estas reflexiones obligan a ubicar la problemática de la participación desde una perspectiva real, en el marco de las características singulares de cada contexto social y político-institucional. Wolfe afirma en este sentido "como una serie de opciones entre teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado, junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socio-económico, conforman las respuestas dadas por un régimen a las cuestiones sobre quién ha de participar, cómo, por qué y en qué" (Wolfe, 1984:160).

Esto significa que, en última instancia, la participación en sí misma no tiene significado; éste sólo se adquiere en la medida que se lo asocie a un estilo de desarrollo determinado, en el cual se evalúe cual es el lugar que ocupa y hacia dónde se orientan las acciones participativas.

En este sentido, y como fuera marcado en trabajos anteriores (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1978), la propuesta de integrar a los grupos afectados a los futuros cambios puede aparecer cumpliendo una de estas dos funciones:

- a) como mecanismo del sistema social dominante para superar las resistencias que genera todo proyecto de cambio;
- b) como mecanismo ideológico que la utiliza como medio de transformación de las relaciones sociales imperantes en la sociedad.

En el primer caso, la participación tiene un valor "burocrático" y enfatiza la representación social en los aspectos más instrumentales del proceso de planeamiento, o sea aquellos que se encuentren más cercanos a la faz administrativa.

No se permite la participación en la formulación de los objetivos, ni su cuestionamiento; o sea, en aquellos aspectos más cercanos a la dimensión de la política, que son los que condicionan el rumbo de la transformación que se intenta. Por esto, la participación burocrática es sólo un mecanismo administrativo que cumple con la función de allanar las dificultades que se van encontrando al implementar las decisiones políticas ya tomadas.

Contrariamente a esta situación, la participación puede tener un valor ideológico. Este es el caso en el que la imagen-objetivo de la planificación supone una transformación de las relaciones sociales existentes, integrando como un logro deseable la participación como valor de la sociedad. No aparece, de este modo, como un mecanismo administrativo, sino como un proceso político que no se reduce a cuestiones meramente administrativas, sino que llega a incidir en las discusiones sobre el tipo de educación que es necesario, las necesidades de la comunidad, etc.

Las evaluaciones efectuadas sobre experiencias participativas muestran una serie de cuestiones que resultan de fundamental trascendencia para la viabilidad socio-política de modalidades de planificación democrática. En este sentido, cabe agregar a las consideraciones anteriormente expuestas otra serie de elementos:

- No es posible sostener que entre los sectores más carenciados sólo primen lazos de solidaridad y que la organización sea una meta fácil de conseguir. En situaciones de aguda crisis económico-social, y aún cuando existan políticas que apunten a la erradicación de la pobreza, pueden aparecer procesos de discriminación y exclusión en el propio sector marginal. Ante ello, el Estado puede y debe basar su

de contradicciones y "errores", ello no autoriza a desestimar la participación como un valor socialmente significativo.

La tecnocracia eficientista postula, en última instancia, la necesidad de que la planificación sea efectuada por aquéllos que tienen los conocimientos técnicos. Wolfe sostiene que la fuente principal de tensión entre la tecnocracia y la participación radica casualmente en "la confianza que tiene el tecnócrata de que sus conocimientos profesionales lo capacitan para encontrar la Única Solución correcta para los problemas del desarrollo. Por esto, la participación legítima de otras fuerzas de la sociedad sólo puede consistir en aprender las repercusiones de esa solución y actuar como corresponde". (Wolfe, 1984:177).

La delimitación de la región

la descentralización es un proceso de naturaleza global o multidimensional (Borja, 1987) en el cual se pueden distinguir simultáneamente:

- La existencia de un "sujeto" -una sociedad o colectividad de base territorial- identificable tanto socio-culturalmente como en el orden político-administrativo.
- La transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que podría gestionar en forma relativa autónoma.

Por consiguiente, estas cuestiones constituyen el punto nodal para la planificación de la descentralización y la regionalización. La opción de criterios en base a los cuales se conformarían las regiones, la delimitación de unidades territoriales y su organización, descentralización o desconcentración y la determinación de las competencias, funciones y áreas susceptibles de ser descentralizadas conforman el "paquete" inicial que debe resolver la planificación de estas estrategias.

La selección de los criterios para definir la unidad regional constituye una de las primeras tareas que la planificación educativa debe encarar, ya que existen una variedad de criterios para determinar que es lo que constituye una región (Bosco Iernal, 1983; Carron y Ngoc Chán, 1988; Fernández Lamarra, 1987).

Un primer criterio de análisis es el administrativo, que se fundamenta en la existencia de jurisdicciones político-administrativas previamente demarcadas.

Un segundo criterio es el económico, que utiliza como factores de diferenciación regional los modos que asume la estructura productiva; tipo de actividad, composición del mercado laboral, distribución de los excedentes, etc. El contexto regional así definido permite visualizar con claridad la correspondencia existente entre desequilibrios educativos y desarrollo desigual de la economía.

Un tercer criterio es de índole socio-cultural, y sir-

ve a los efectos de advertir la diversidad cultural. La región es una realidad social (más que territorial, aunque se evidencia a partir de la ocupación espacial) que se reconoce a sí misma por la historia, el lenguaje, ciertos contenidos culturales, etc.

La enumeración de los criterios utilizables para la delimitación de la unidad territorial puede continuar. Sin embargo, los aquí presentados sirven para demostrar que no existe una única definición de región, y que la opción que se tome no se reduce a una mera organización territorial. La determinación de la unidad regional se relaciona estrechamente con los objetivos de las políticas que hicieron necesaria su delimitación.

Esto lleva, en el caso de la regionalización educativa, a efectuar algunas reflexiones.

En muchas ocasiones, la delimitación de regiones educativas en base a criterios administrativos se justifica aduciendo razones de orden práctico. La correspondencia región educativa/región político-administrativa se expresa en una localización espacial común, lo cual simplifica la tarea. En este aspecto, se insiste en la recolección de datos para diversos sectores institucionales (educación, salud, demografía, etc.), en la facilidad de la coordinación intersectorial, sobre todo cuando existen programas sectoriales regionales planteados con anterioridad, y éstos han apelado a la utilización de este criterio de región. Ahora bien, este tipo de delimitación permite identificar los desequilibrios educativos inter e intrarregionales, pero puede ocurrir que la demarcación jurisdiccional no represente fielmente regiones "económicas" o "socio culturales", que ofrecen algunas pistas para interpretar el proceso educativo.

Por ello es conveniente que la región educativa contemple regiones ya diferenciadas según características culturales y socio-económicas, ya que eso facilitaría su posterior funcionamiento. Es obvio que estas características determinan o condicionan el tipo y la evolución cuantitativa o cualitativa de las comunidades y ofrecen

interesantes pistas para orientar la tarea pedagógica, que encuentra a ellas un marco interpretativo más amplio.

Desde una perspectiva más operativa, diversos autores coinciden en señalar que en las experiencias de regionalización educativa resulta más sencillo trabajar con la noción de "nivel regional" quede "region". Ello trae aparejado la posibilidad de redefinirla y readecuirla según los requerimientos que se planteen durante la implementación. En última instancia, se trata de construir un concepto fundamentalmente operativo en el cual se destaquen los aspectos definitorios, tales como: tamaño de la unidad territorial susceptible de ser manejable y accesible, las características socio-económicas, las tradiciones socioculturales más uniformes y una menor complejidad del sistema administrativo, de modo que sea factible su adaptación.

Es necesario subrayar que, en la medida que los conceptos y los criterios de definición no significan la adopción de un marco rígido e inamovible, la identificación resultante de los procesos de implementación aporta mayor flexibilidad. Esto supone que el sistema regionalizado va adquiriendo paulativamente la posibilidad de formular políticas de desarrollo que incluyan experiencias macrorregionales, organizadas en atención a características que superan la demarcación territorial existente. Constituyen un buen ejemplo de ello en Argentina las experiencias como Norte Grande o Gran Cuyo; también, la posibilidad que regiones pertenecientes a los macro contextos regionales clásicos pueden ser integrados- en función de sus características- en otra macrorregión, como es el caso de la incorporación de las regiones norte de las provincias de Córdoba o Santa Fé a los contextos del NO Argentino y NE Argentino para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo regional.

La identificación de las características regionales

La regionalización ofrece nuevas perspectivas para la formulación de políticas de desarrollo socio-educativo. La realidad socio-cultural e histórica de una región se convierte, así, en un contenido sustantivo de dichos políticos.

Pero la ejecución de tales políticas también necesita de información más "operativa", ya que necesariamente requiere una demarcación territorial claramente definida. Surge de este modo el problema de identificar las características regionales, en función de una configuración espacial y del comportamiento de una serie de variables (educativas, socio-culturales, económicas, etc). La delimitación de estas unidades operativas permite determinar los desequilibrios inter e intrarregionales al interior de un estado provincial y constituye, por lo mismo, una base de datos importante para el establecimiento de áreas de atención prioritaria y de mecanismos compensatorios o redistributivos.

Con respecto a esto, cabe efectuar algunas consideraciones. La primera, indica que la identificación de unidades territoriales no constituye un fin en sí mismo, sino una estrategia operativa de base para la formulación de políticas. Esto supone, obviamente, tener en cuenta para qué se efectúa dicha demarcación, lo que lleva a la consideración de los objetivos que se aspiran alcanzar.

La segunda, que se refiere a la disponibilidad y confiabilidad de las fuentes de datos. Se plantea aquí el problema de la carencia de información (sobre todo con cierto grado de desagregación) y de las variadas (a veces contra puestas) formas que asumen datos elaborados por sectores institucionales diferentes.

Una tercera cuestión remite al análisis de la información recolectada. Como es obvio, la identificación de los desequilibrios educativos no se limita a una simple asignación de valores numéricos a un determinado grupo de variables, sino que, como en todo proceso de conocimiento, esa masa de datos debe ser analizada e interpretada.

En este aspecto las teorías cumplen un importante papel, aunque no siempre con efectos positivos. La formulación y ejecución de políticas siempre acude -explícita o implícitamente- a un esquema interpretativo de la realidad sobre la cual pretenden intervenir. El análisis de la realidad educativa- y más específicamente, de la marginación educativa y los fracasos escolares que la regionalización aspira solucionar- presenta una diversidad de esquemas interpretativos que es necesario conocer, ya que ellos influirán notoriamente en el contenido, la orientación general de las políticas y los programas (5)

(5) Puede consultarse al respecto: Saviani, D. Las teorías de la educación y los problemas de marginalidad en América Latina. En Revista Argentina de Educación. AGCE. Bs. As. Año 1983, N° 3

El sistema de planificación

Ya se hizo alusión a algunas características que debían presentar los sistemas de planificación. En el marco de las políticas de descentralización y regionalización, la conformación de estos sistemas es un requisito ineludible que tiene estrecha conexión con los supuestos y fundamentos de estas estrategias.

La estructura de este sistema de planificación está compuesta por una serie de subunidades, cada una con diversos grados y modalidades de participación en la formulación y ejecución de las políticas.

Se reconoce y se acepta que la realidad socio-educativa es heterogénea y que en los espacios locales se presentan condiciones y necesidades (respecto del ambiente físico, socio-cultural, político, económico) que exigen la adecuación de las respuestas educativas. Por otra parte, se sostiene firmemente que la microplanificación puede contribuir a que se generen procesos de desarrollo comunitario, fundamentalmente en las poblaciones marginadas. Procesos donde la comunidad es una unidad social que organiza su propia educación.

El diseño organizativo presenta:

- una unidad central, que toma decisiones estratégicas relativas a la adopción de las directrices políticas y macroprogramas.
- unidades regionales, en las cuales las decisiones están referidas a los lineamientos de la macropolítica regional.
- unidades locales (o nucleares), encargadas de las decisiones táctico-operacionales y de microplanificación.
- centros educativos, encargados básicamente de la ejecución y de ajustes programáticos.

La diferenciación de unidades diferentes de planificación confiere a este tipo de sistema enormes posibilidades. Como la descentralización no supone autonomía absoluta ni desconexión de los diversos entes, las funciones se diversifican y se cumplen con pertinencia al lugar que se ocupa en el sistema.

Así, los organismos de nivel central, pueden dedicarse a la macroplanificación de una manera más realista, ya que cuentan con la información pormenorizada que le ofrecen las instancias regionales o locales. Esto permite que cuenten con la base de datos adecuadas para formular los lineamientos políticos generales, establecer prioridades y constituir sólidos mecanismos de compensación de las diferencias que observan en las diversas regiones. Una función de significativa importancia durante el proceso de implementación constituye la asistencia técnica que estos organismos pueden brindar: capacitación de planificadores a nivel regional y local, coordinación de las acciones y evaluación de la puesta en marcha de las estrategias.

En este aspecto, cabe subrayar el papel que deben cumplir en la orientación de las acciones regionales, a fin de que la escasa experiencia en formulación de proyectos y la carencia de ejes políticos-pedagógicos claros no degeneren en un cúmulo de proyectos insustantivos, que no apuntan a atacar a mediano o largo plazo los problemas cruciales que el Sistema Educativo debe superar.

Si bien las unidades locales -y sobre todo las unidades escolares- son espacios sujetos a directivas emanadas de los niveles "superiores", constituyen núcleos fundamentales (que deben ser potenciados) para la transformación de la educación.

En este sentido, puede decirse que ^{como} la microplanificación facilita el establecimiento de mecanismos de coordinación al interior del Sistema Educativo y con otros organismos sectoriales, tiene fuertes componentes políticos (al insertarse en un proyecto socio-político-educativo), de organización (ya que se planifica para la organización y la ac-

ción) y populares (tanto por los grupos que se propone incorporar al sistema como por la participación que propicia).

Aunque tal vez uno de los factores que más fructíferamente puedan contribuir a la transformación cualitativa del proceso educativo constituya la capacidad de investigación e innovación que puede generarse desde las "bases" del sistema. En este aspecto, conviene destacar que el cambio educativo necesita -obviamente- de la ejecución de macro-políticas, entre las que se cuentan "paquetes" redistributivos. Sin embargo, las estrategias globales no logran resolver ni erradicar modalidades de funcionamiento profundamente arraigadas en la vida cotidiana de las instituciones y que son producto de los condicionantes (o determinantes) históricos comunes a todo un ámbito provincial, necesariamente filtrados y re-significativos desde la singularidad de los pequeños espacios institucionales y sociales. Rockwell y Ezpeleta afirman con lucidez:

"Pensamos que si bien está inmersa en un movimiento histórico de amplio alcance, la construcción de cada escuela es siempre una versión local y particular en ese movimiento... Es una trama en permanente construcción, que articula historias locales -personales y colectivas- frente a las cuales la abstracta voluntad estatal puede ser absorbida o ignorada, engarzada o recreada, en forma particular, dejando márgenes variables para una mayor o menor posibilidad hegemónica. Una trama, en fin, que es necesario conocer porque ella constituye, simultáneamente, el punto de partida y el contenido real de nuevas alternativas tanto pedagógicas como políticas". (Rockwell y Ezpeleta, 1985: 153-154).

La información

En un sistema descentralizado la información constituye un punto crucial; lo mismo puede decirse con respecto a la participación. Ahora bien ¿qué significa o a qué se refiere información en estos casos?.

En primer lugar, es necesario señalar que para tomar decisiones es menester poseer información y este requerimiento es válido tanto para el organismo de planificación central como para las comunidades regionales o locales y los centros educativos.

La puesta en marcha de la descentralización y la regionalización necesita de información estadística y "cualitativa" sobre el Sistema Educativo y cierto grado de conocimiento del contexto socio-cultural y político en el cual se quieren cumplimentar las acciones. De igual manera, para poder participar se requiere "estar" informado. Le Botierf (1983) señala que "toda participación comunitaria supone una nueva política de información", lo cual implica que debe contemplarse:

- el establecimiento de los mecanismos necesarios para acceder a la información, comprenderla, interpretarla y difundirla.
- la circulación fluida de la información en dos direcciones: vertical (niveles centrales, regionales, locales...) y horizontal (intersectorial).
- la creación de canales de control democrático de la información. En cuanto la información implica poder, es necesario impedir la "manipulación" de la misma, posibilitando su democratización mediante la participación comunitaria en la gestión de la información.

Otro aspecto de capital importancia para la planificación y desarrollo de ésta, referido a la creación (o perfeccionamiento) de un sistema de información, que posibilite la disponibilidad de datos confiables para la toma de deci-

siones. Este sistema debería cubrir la totalidad de las unidades y niveles y abarcar aspectos de estadística, instrumentos de trabajo (para las tareas de diagnóstico, programación, ejecución y evaluación), etc.

En el diseño y organización de un sistema de información es conveniente tener en cuenta:

- el papel y la función que cada nivel -central, regional, local, centro- desempeña en el sistema.
- la determinación de los aspectos o áreas (educativos, económicos, etc) y los indicadores básicos que se deben incluir.
- el establecimiento de criterios y procedimientos para elaborar instrumentos de recolección de datos.
- el establecimiento de procedimientos comunes para el análisis y la interpretación de la información.
- la sugerencia o propuesta de medios y canales para la difusión y utilización de la información.

Una ágil circulación de la información -en sentido vertical y horizontal- es fundamental en el sistema. Ello facilita la función de dirección y de coordinación, sobre todo si se tiene en cuenta que con la descentralización y la participación el volumen de información que debe comunicarse aumenta considerablemente.

En este sentido, organización e información son dos conceptos inseparables y sería totalmente ilusorio encarar uno sin referirse al otro.

Ahora bien, en el diseño y la implementación de estos sistemas de información en la descentralización se plantea un grave riesgo: la posibilidad de confundir organización y coordinación con control/vigilancia. Como afirma Haag: "El desarrollo de los sistemas de información o la voluntad de implantarlos (lo que demuestra la encuesta de la OIE) traducen este fenómeno. Se asiste (ahora sabemos por qué) a una verdadera confusión entre sistema de información y control, y de ahí surge una insuficiencia de conexiones

de las diferentes unidades hacia el exterior y un exceso de conexiones internas (lo que reduce su variedad). La culminación es que los pretendidos Sistemas de información de gestión.. se encuentran actualmente estancados, estén o no automatizados". (Haag, 1981:124).

Esto significa que dicho sistema debe permitir la existencia de la variedad y diversidad en su interior, ambos resultantes de la posibilidad de extraer información del contexto societal y de las modalidades regionales relativas a la percepción, codificación, análisis e interpretación de los datos de esa realidad. Si es que se impide que tal variedad exista -aunque deba ser posteriormente sintetizada y re-significada por el conjunto- y se exige la utilización de formularios uniformes (elaborados a nivel central), el sistema de información en vez de producir la la filtra, con lo cual los objetivos y la riqueza de la regionalización se pierden inevitablemente. Conviene citar nuevamente a Haag, que sostiene la necesidad que "cada unidad sea un centro de información que percibe y emite significados... El proceso de diferenciación debería comenzar por una descentralización de las percepciones, los diferentes niveles de un sistema hablan lenguajes diferentes; por ese motivo, lo que parece significativo a un nivel puede ser ruido en otro... la circulación de la información va acompañada por una transformación de significado"

La descentralización y la regionalización implican, de este modo, y hasta sus últimas consecuencias, el reconocimiento de las diferencias. Lejos de propiciar la desintegración del sistema, la diversidad puede ser incorporada y enriquecida con las restantes percepciones y perspectivas que circulan en el sistema. Esta modalidad de funcionamiento supone, además, de una actitud de respeto por la heterogeneidad; la aceptación de que ninguna recepción consiste en un proceso acrítico y mecánico, ni siquiera en los grupos que cuentan con un bagaje informacional de menor magnitud. Por otra parte, un funcionamiento de este tipo es lo único que puede impedir las comunicaciones burocráticas y ritualizadas en el sistema.

¿Descentralización o desconcentración?

El proceso de re-distribución de poderes y responsabilidades a los niveles regionales o locales presenta diferencias según sea el alcance de esta transferencia: desconcentración o descentralización.

Si bien es cierto que existen notorias diferencias entre ambos procesos, es necesario considerar que no constituyen, en sí mismos, alternativas de carácter excluyente o contrapuesto. Un gobierno puede optar sólo por una desconcentración de funciones y conservar en el nivel central el poder de decisión o, bien, puede diseñar una estrategia global y a mediano plazo de descentralización política, financiera y administrativa. La desconcentración de funciones, en este último caso, es parte de la estrategia global de distribución del poder y puede constituir la primera etapa de un proceso gradual de fortalecimiento de la gestión regional.

Cualquiera sea la modalidad que se adopte, debe partir de una cuestión fundamental, señalada por Haag. La unidad que se desconcentra (o descentraliza) debe presentar "una identidad y una cierta autonomía, para lo cual debe ser capaz de interconexiones (lo que corresponde a un fortalecimiento de la función de dirección) pues, si se le impone todo, no puede ni imaginar nuevos proyectos, ni dar muestras de comportamientos originales". (Haag, 1981: 117). Entre los factores que básicamente pueden contribuir a asegurar la identidad y la autonomía mencionadas se pueden mencionar la presencia de una estructura política representativa, dotada de cierta capacidad de gestión y disponibilidad de recursos, de coordinación interinstitucional y de los márgenes de libertad necesarios para establecer mecanismos de participación social.

Una vez más, cabe señalar que las condiciones contextuales son las que en buena medida orientarán sobre la adopción de una u otra estrategia. Cuentan, en este aspecto, las orientaciones político-ideológicas del grupo gobernante y la situación socio-cultural o institucional.

Finalmente, debería tenerse siempre muy presente que la implementación de estas estrategias se efectúa en función del mejoramiento de la administración del Sistema Educativo y del fortalecimiento de su democratización. Ello, requiere por ende, esfuerzos especiales (sobre todo en las etapas iniciales) para no profundizar los niveles de burocratización y de desarticulación existentes, verdaderos frenos para una conducción efectiva del sistema.

Las funciones y áreas descentralizables

Constituyen otro factor fundamental para la planificación educativa. Hay bastante acuerdo entre los especialistas en el tema en considerar que existen un grupo de decisiones básicas que no deberían descentralizarse, so riesgo de someter al sistema a la presión de tendencias fragmentarias o de profundizarla desigualdad social. En este punto, podría señalarse que a nivel central deberían mantenerse la formulación de los lineamientos y objetivos políticos generales, la redistribución de ingresos, la elaboración del marco legal-normativo básico y la asistencia técnica e informacional. Esto no implica, obviamente, que este paquete de políticas globales deba ser formulado de modo verticalista. La participación y concertación con los representantes de los niveles regionales y de otros sectores de la sociedad es una condición sine qua non para que el macro-gobierno de la educación encuentre un grado óptimo de consenso que posibilite la concreción de políticas transformadoras.

Entre las funciones y áreas del Sistema Educativo que pueden ser susceptibles de descentralización, de acuerdo a Borja (1987), se pueden citar:

- Aquellas que se pueden gestionar desde los niveles regionales o locales, sin que aumenten significativamente los costos.
- Aquellas en las cuales la formulación y gestión de las políticas impliquen una mejora notoria en la calidad del servicio.
- Aquellas que estén referidas o se generen en ámbitos regionales, y sean de interés exclusivo de su población.
- Aquellas con cuyo ejercicio se pretende fomentar y consolidar la participación, la solidaridad y la organización social de una comunidad.

Los modelos organizativos

En tanto la descentralización se articula inevitable y necesariamente con la regionalización (Boisiér, 1987), se podría sostener que consiste casi en principio de carácter general la conveniencia de no adoptar modelos organizativos uniformes y regidos para un ámbito provincial o nacional. Si se aspira a reforzar el poder y la iniciativa locales, lógico es suponer que se otorgue a cada región el margen de libertad necesario para poder otorgarse un embrión de organización. Este modelo organizacional seguramente responderá a las características socio-culturales que identifican a un grupo poblacional.

Es de destacar también la necesidad de que los grupos regionales y locales cuenten con el debido asesoramiento técnico, ya que la inexperiencia y la falta de información sobre modelos organizacionales pueden obturar el desarrollo del programa.

Un punto que merece especial consideración está referido a las modalidades que pueden adoptarse para la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización. En este aspecto, pueden distinguirse fundamentalmente tres tipos básicos.

- La primera, que privilegia en las etapas de iniciación del programa el cambio de las estructuras normativo-legales y organizacionales.
- La segunda, que brega por la generación de procesos de reflexión y movilización, a partir de los cuales se sucedan los cambios en las estructuras legales y organizacionales.
- Una tercera, que adopta una posición intermedia entre las dos anteriores. No existe antes de la implementación una nueva estructura organizacional y legal, en extremo detallada. Pero tampoco se desarrolla un proceso participativo totalmente abierto, ya que éste se contiene en un mínimo marco normativo que le fija los cauces.

Estas observaciones sobre las modalidades que adoptan -en líneas generales- los procesos de implementación de políticas de descentralización y regionalización de la educación vuelve la atención a aquella recomendación que expresa que para producir un cambio en el Sistema Social es imposible apelar a recetas o fórmulas únicas. Cada contexto requiere una solución de sus problemas que es única, aunque para plantearla, se pueda recurrir a la evaluación de otras experiencias.

En atención a esto, cabe sostener que para la adopción de una u otra modalidad pueden exponerse una serie de argumentos. Un primero, político: coexisten en el país distintos estilos (y a veces proyectos) políticos a nivel de los gobiernos provinciales; en este sentido, se puede expresar que la reforma legal y organizacional durante las etapas iniciales del proceso es probable que ocurra allí donde existe una clara conciencia descentralizadora en el equipo gubernamental. Una estrategia participativa, en cambio, puede convertirse en un factor "disparador" allí donde no exista un proyecto político claro con respecto a la descentralización. Un segundo, práctico: la disponibilidad de los recursos (humanos, financieros y materiales) influye también en la elección que se realice; así, en situaciones de excesiva escasez, convendrá dar inicio al proceso mediante la adopción de estrategias participativas y movilizadoras, que pueden incluso permitir conocer la existencia de recursos que no estaban contemplados o sobre los que no se tenía información. Un tercero, socio-cultural: las características peculiares de cada comunidad o región constituyen un factor más a considerar para la adopción de una estrategia. Un cuarto, educativo: las características peculiares que asume el Sistema Educativo en cada contexto indican, por ejemplo, que en las zonas rurales es relativamente más sencillo instrumentar experiencias participativas que en las urbanas. Los resultados de experiencias anteriores confirman esta hipótesis; pareciera que a pesar de las dificultades que implica para los maestros y directores rurales el hecho de reunirse, la misma situación de carencia que los acosa (carencias de todo tipo) favorece la coordinación y la participación. Final-

mente, es posible aducir razones de orden estratégico: en un contexto provincial no hay por qué apelar a soluciones únicas para todo el ámbito territorial, ya que esto conduciría, en última instancia, a contrariar los principios básicos que sustentan la descentralización y la regionalización. Un plan estratégico provincial debería contemplar las características de las regiones e indicar alternativas viables para cada una de ellas, con lo cual podría movilizar al conjunto de los actores del Sistema Educativo.

La nuclearización de los servicios educativos como alternativa de organización del sistema

Tanto en nuestro país como en otros de América Latina la nuclearización se ha constituido en una forma organizativa idónea para encarar los procesos de regionalización y descentralización educativa. Esto parte del hecho de que las escuelas primarias, especialmente en áreas rurales, funcionan muy aisladamente y desconectadas entre sí y de su contexto comunitario; la relación de cada una de ellas se da con el nivel central de conducción que, tal como ha sido señalado reiteradamente, presenta rasgos de una fuerte concentración de funciones en materia de planificación, supervisión y gestión administrativa. Por otra parte, muchas de las escuelas rurales son incompletas y subequipadas por lo que no están en condiciones de ofrecer las respuestas adecuadas a las demandas educativas; el aislamiento de las escuelas y su deficiente equipamiento docente no permite a los niveles centrales compensar estas limitaciones a través de los mecanismos de supervisión y del necesario apoyo técnico y administrativo requerido.

Para hacer frente a este tipo de situaciones críticas se ha planteado esta nueva forma organizativa de las escuelas que se basan en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada. Esta forma organizativa--denominada núcleo educativo--constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria.

Dentro del ámbito regional, el núcleo educativo representa el nivel operativo de la tarea educativa y de sus actividades técnico-administrativas conexas; en él se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población. Es decir, que la nuclearización educativa es una estrategia que permite ubicar el sistema educativo en estrecha interrelación con la comunidad,

en la búsqueda de una optimización en el uso de los recursos que, a su vez, posibilite extender los beneficios de una educación de mejor calidad a un mayor número de educandos.

La organización de los núcleos implica la delimitación del espacio geográfico en donde desarrollará su actividad y la determinación de las escuelas que lo integrarán.

En general, se establece una escuela coordinadora o centro, que cuente con el mejor equipamiento, y un conjunto de entre doce o quince escuelas que integran el núcleo. Se plantean diferencias según las experiencias, según que el núcleo atienda un sólo nivel (primario), varios niveles o la totalidad del sistema educativo, tanto las actividades formales cuanto no formales. De igual manera, se registran diferentes alternativas en cuanto al espacio físico según el tipo de espacio (rural, urbano, semiurbano, con gran dispersión de población, llanura o montañoso, etc.) y los criterios de delimitación del área de jurisdicción del núcleo (político-administrativo-económico, demográfico, etc.).

En el marco de los conceptos anteriormente desarrollados, los objetivos de la nuclearización pueden sistematizarse de la siguiente manera:

- . Organizar la conducción y administración educativa en los niveles regional y local, posibilitando su descentralización;
- . replantear la planificación y programación educativa en función de un enfoque de microplanificación participativa, que atienda las necesidades y potencialidades de las regiones y las comunidades;
- . integrar a la comunidad posibilitando su participación en el proceso educativo;
- . ofrecer mayor igualdad de oportunidades a toda la población, sin discriminación según su ubicación geográfica, y mejorando la calidad y pertinencia de la educación ofrecida;
- . adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento

de las escuelas a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad;

. utilizar con mayor eficiencia los recursos educativos existentes;

. promover la integración intrasectorial y la coordinación intersectorial.

Los intentos y experiencias de nuclearización ocurridos en el país y en América Latina parecieran indicar que esta estrategia constituye una alternativa que se implanta con relativa facilidad en las zonas rurales, pero no así en las urbanas. Sobre todo en los conglomerados urbanos de considerable población se observa que la participación social está más directamente centrada en la unidad escolar, lo que ha llevado a la organización de consejos escolares o modelos similares (6)

Esta situación debería ser contemplada por la planificación educativa, de modo de no caer en la tentación de adoptar modelos únicos y formas rígidas, ya que las estructuras organizativas deben reflejar y adaptarse a las características y modos de funcionamiento de las comunidades o grupos sociales. Tal vez una solución de transición sea aquella que combina ambas estrategias, implementando cada una según las características socio-culturales y económicas de los distintos contextos territoriales.

(6) En relación con este tipo de estructuras que se conforman en torno a cada centro escolar, cabría señalar que resuelven el problema de la participación social, pero no el de la desarticulación y la necesidad de coordinación entre los diversas unidades escolares.

TERCERA PARTE:

LOS PROCESOS DE PLANIFICACION

5. Algunas consideraciones sobre la planificación estratégica de la descentralización y la regionalización

En puntos anteriores se señalaba como las características de la realidad socio-educativa y los objetivos de las políticas de descentralización y regionalización exigen que la planificación se transforme, ya que sería paradójico planificar para el cambio recorriendo para ello a las mismas concepciones y modalidades de funcionamiento que se quiere erradicar. Esto supone que la planificación educativa recuerde que debe producir efectos positivos sobre la acción general de gobierno, contribuyendo a lograr mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad y relevancia (7).

A los efectos de este análisis conviene distinguir dos aspectos de la función de la planificación. Uno, de orden normativo que define el estado futuro que el Sistema Educativo podría alcanzar como consecuencia de la implementación de políticas de descentralización y regionalización. La formulación de los fines y objetivos generales, en este aspecto, está orientada a lograr que la acción del sistema sea efectiva y relevante para la sociedad. Pero cuando se planifica, es necesario completar la definición de lo que sería deseable para el sistema con un análisis dinámico sobre la forma más adecuada de producir en él ciertas "alteraciones" que lo orienten hacia la imagen-objetivo definida.

Esto significa que para que la acción de gobierno sea eficaz -esto es, pueda lograr los resultados previstos- la planificación debe construir un plan estratégico que registre la dinámica del Sistema Educativo, de modo que sea posible detectar aquellos factores que pueden constituirse en obstá

(7) Un análisis sobre estos conceptos puede consultarse en SANDER, B. El rol de la administración en los procesos de regionalización educativa. En: La Educación, OEA. N° 94/95 Washington D.C. 1984

culizadores del proceso de descentralización y regionalización. La información así obtenida permitirá determinar cuáles son las acciones o proyectos posibles de ser instrumentados y de producir los efectos esperados, porque se basa en el conocimiento de los márgenes de viabilidad que ofrece el sistema.

Con respecto a esto, se considera que podría resultar de utilidad señalar algunos factores que operan en el Sistema Educativo y que podrían actuar como "factores de freno", restando con ello viabilidad a la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización.

a) En el plano político se apunta al conocimiento de los factores relacionados con el poder, entre los cuales se podrían mencionar:

- . la opinión y la "voluntad de acción" de los decisores políticos.
- . las circunstancias y motivos que determinan que ciertos grupos acepten o rechacen la propuesta de cambio.
- . las alianzas y conflictos de poder entre los actores del Sistema Educativo y las fuerzas sociales.

b) En el plano institucional se debe atender sobre todo a la capacidad del Sistema Educativo en sus diversas áreas:

- . la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales.
- . las posibilidades de asistencia técnica que puedan ofrecer los niveles centrales del Sistema Educativo (o de solicitarla a otras esferas).
- . las posibilidades de establecer contactos y mecanismos de coordinación con otros sectores institucionales que implementan estrategias similares, tanto en el ámbito provincial como macrorregional o nacional.

- . las posibilidades de articular conducción política, planificación y gestión.
- . las opiniones y actitudes sobre la participación social en el gobierno de la educación.

c) En el plano-pedagógico se trata de registrar las variables que podrían condicionar al desarrollo de la descentralización y la regionalización a fin de dilucidar si las metas que se plantean son factibles.

En este aspecto, una cuestión crucial es la formación de los docentes, ya que constituye un factor de importancia para el cumplimiento de las metas.

El conocimiento y la ponderación de estos factores constituye el punto de partida de la estrategia, que puede así definir las formas y el contenido de las acciones que guiarán el proceso hacia la imagen perseguida. La evaluación de la viabilidad de la descentralización y la regionalización determinará, de este modo, la definición de los aspectos centrales de su planificación e implementación:

- Cuál es la cobertura que se puede definir
- Qué nivel/es del Sistema Educativo puede abarcar
- Cuál/es sector/es pueden convertirse en "centros de intervención": pedagógico-curricular, servicios asistenciales, administración, etc.
- Qué alcance van a adquirir las modificaciones: desconcentración o descentralización.
- Cuál es la alternativa en las etapas iniciales de la implementación por la que se opta: modificación de la estructura normativa y organizacional o reflexión, movilización y organización de los actores del Sistema Educativo (y la comunidad).

En este aspecto, conviene destacar una vez más la necesidad de no apelar a modelos rígidos o únicos, ya que no existe ninguna fórmula que -determinada previamente- sirva para

garantizar el éxito de un programa. Cada caso es único, aún al interior de un mismo ámbito provincial ya que las regiones presentan condiciones diferentes. Por eso, si es que alguna fórmula vale, es aquella que expresa que una estrategia de planificación debe basarse en el análisis de la coyuntiva dinámica de una realidad.

Finalmente, se quieren presentar algunas reflexiones a que han dado lugar las experiencias de descentralización y regionalización de la educación. Aunque producto de una rica experiencia, no consisten en un análisis detallado de casos, sino en la presentación con amplitud de ciertas sugerencias que pueden actuar a modo de orientación.

La primera, que expresa que la descentralización y la regionalización no deberían ser entendidas como un programa más que se planifica o se implementa. Es necesario registrar, acumular y optimizar las experiencias previas y posibilitar que la descentralización y regionalización atravesen - por así decirlo - y se articulen al conjunto de acciones que el Sistema Educativo realiza.

La segunda, estrechamente relacionada con la primera, se refiere a la gradualidad de la implementación. En este sentido, es posible distinguir una serie de aspectos: a) la gradualidad que afecta la cobertura del Sistema Educativo; esto es, tener en cuenta la delimitación de centros educativos o niveles en los cuales se puede iniciar la experiencia. La estructura institucional de cada contexto provincial es un factor de peso: los consejos de Educación, por ejemplo, tienen competencia sobre uno o varios niveles del sistema y diversos grados de integración a las estructuras de administración y política; b) la gradualidad de la implementación de la descentralización y la regionalización en distintos sectores o funciones del Sistema Educativo. En este aspecto, debería considerarse cuales de estos sectores o funciones pueden ser más permeable para iniciar el proceso de cambio: estructura organizacional, gestión administrativa, curricular, etc; c) la gradualidad que está referida al diseño global de la estrategia. Ello se refiere a la

necesidad de contemplar y articular el corto con el mediano plazo. Esto es, mediante aproximaciones sucesivas las acciones realizadas deberían apuntar al logro de los objetivos previstos.

La tercera está referida a la necesidad de ir logrando el consenso y la adhesión a la propuesta por parte de los diversos grupos del Sistema Educativo y la sociedad. Cabe destacar que no siempre es posible lograr un amplio consenso, pero que mismo es susceptible de ser ampliado permanente, ya que en la medida que las acciones realizadas produzcan los efectos esperados, nuevos grupos pueden observar con agrado las transformaciones ocurridas y armar sus esfuerzos con los de aquellos que están trabajando activamente.

La cuarta, se refiere a la participación. Aquí conviene distinguir una serie de aspectos: a) es necesario recurrir a mecanismos que hagan posible la más amplia representación de los distintos grupos y el acceso de los mismos a los niveles de decisión propios de cada nivel; b) la participación también está asociada a la posibilidad de formar corrientes de opinión, ya que sería conveniente que el plan fuera conocido por los amplios sectores de población. Los organismos políticos deberían otorgar al plan una adecuada difusión y ponerlo en el centro de la discusión, a fin de generar una corriente de opinión favorable en la sociedad; c) conviene recordar que la profundidad y calidad de los cambios dependen -en gran parte- de la apertura del Sistema Educativo. Una participación contenida es probable que sólo logre modificaciones superficiales. Abrir canales de participación efectiva -que sólo se pueden lograr con la descentralización de la planificación- implica ampliar y consolidar las condiciones para un cambio. La planificación, en su función política puede encontrar mayor apoyo; en su función técnica, recibe los aportes que permiten evaluar en forma realista las posibilidades y la orientación de las transformaciones. La vieja antinomia democracia/eficiencia aparece aquí con nitidez. Muchos consideran que una participación contenida permite operar con eficiencia. Pero también es cierto que constituye una traba para lograr lo que se aspira, lo que no

implica sostener que la planificación deba prolongarse en pesadas y estériles negociaciones con el propósito de lograr que todos los grupos acuerden con unanimidad sobre todos los aspectos. Lo que se quiere recalcar es que el consenso y la posibilidad efectiva de producir transformaciones se deriva de la legitimidad social que tengan las propuestas y de los procedimientos empleados para aplicarlas.

Finalmente, lo anterior lleva a considerar que la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización -en tanto estrategias de cambio- pueden convertir al Sistema Educativo en un ámbito de aprendizaje permanente. La implementación de estas propuestas constituye -si es que se generan las condiciones adecuadas- en auténtico proceso de investigación-acción, donde el Sistema Educativo se convierte en un sistema que es capaz de producir conocimientos a partir de las observaciones de sus propias acciones y en función de ello, modificar lo hecho en favor de mayores niveles de eficacia y relevancia social. En este sentido, la planificación puede contribuir a consolidar un proceso de educación permanente.

1. Consideraciones metodológicas generales

La cuestión metodológica fundamental está referida "al proceso de conocimiento que hay que realizar para apropiarse críticamente de la realidad y transformarla" (Jara, 1985)

De acuerdo con ello, se considera de importancia atender a los siguientes principios:

- a) - la investigación-acción, como una metodología que contemple "la relación entre pensar y ser, conocimiento y objeto conocido". (Forni, 1983).

Se trata de recoger información y experiencias de la realidad, en el desorden que se presente en el acontecer cotidiano, para luego transformarlas en información científica, ordenadas y presentadas dentro de un marco teórico.

Este proceso permite involucrar a los propios beneficiarios de los programas de acción social, vinculándolos con la idea de participación; de este modo, se preserva el carácter de totalidad concreta de la realidad, permitiendo que los diversos actores se interrelacionen, y extiendan su acuerdo en un proceso de mútua cooperación.

En el conocimiento para la acción, el Diagnóstico Participativo supone una interrelación permanente entre teoría y praxis, a través de un proceso sistematizado de análisis y elaboración teórica, en donde el conocimiento obtenido no es una mera descripción de lo que sucede, sino un instrumento que orienta la acción hacia los cambios que se desean.

- b) - la participación

Concebida en términos metodológicos, la participación: . contribuye a fortalecer el nivel de conciencia, de organización y de dinamización del potencial educativo de una comunidad.

de una comunidad.

En tanto proceso de re-visión de la sociedad implica un proceso de movilización general, de reflexión conjunta.

Es por eso que estrategias participativas posibilitan que el Diagnóstico participativo cumpla una función educativa y concientizadora: trasciende lo cotidiano, lo re-interpretata y capta horizontes de significación social más amplios, en virtud de los cuales se percibe la necesidad de transformar la realidad.

- Adquiere por ello características similares a las de la investigación participativa, como "proceso de organización popular para la profundización de conocimientos, que permite despertar en el hombre la conciencia de romper con los estereotipos que le impiden analizar objetivamente la realidad social en que vive, activándole su interrelación objetiva con el mundo circundante y ayudándole a modificarlo de modo positivo en favor del colectivo social.

- Favorece la intersectorialidad y posibilita la toma de información relevante para encarar los proyectos educativos

- Genera un movimiento progresivo de compromiso y responsabilidad social en relación a la promoción y el desarrollo socio-educativo.

c) La metodología participativa

Una metodología participativa requiere la adopción de un enfoque que articule los significados culturales y los conocimientos de la realidad cotidiana y de la historia vivida con los conocimientos de la ciencia. Esta integración es el punto de partida para la re-construcción social de la realidad.

Se trata de articular la realidad y el conocimiento de esa realidad, naturalmente dadas en la vida social. Esta integración se favorece, además, con la interpretación y las percepciones que los sujetos tienen en su vida cotidiana.

d) La visión totalizadora de la realidad

En ella, cada elemento es captado en su articulación con el conjunto, lo cuál supone:

- Interrelación dialéctica entre los factores económicos, políticos, culturales, educativos y sociales en el marco de una sociedad particular.
- Una interpretación de la realidad efectuada en términos dinámicos, de procesos que se desenvuelven y cambian en el tiempo.
- Una interpretación de la realidad que informa sobre la dinámica del contexto socio-político que puede obstaculizar o favorecer un proyecto.
- La negociación de las perspectivas de diferentes sujetos que planifican, lo cuál favorece una resolución inter subjetiva.

e) La articulación de los niveles macro y micro

El estudio de la realidad intra nivel (sobre todo a nivel micro) debe ser abordado como parte de una totalidad mayor, que lo condiciona o determina, y con la cuál mantiene ciertas formas de relación.

Esto evita el riesgo de estudiar las unidades menores como unidades cerradas sobre sí misma, enfatizando sólo sus relaciones internas.

En un sistema integrado, la planificación debe ser encajada en todos sus niveles, de acuerdo con las funciones y competencias de cada una, tendiendo a la complementación y realimentación de los enfoques micro y macro.

- En el nivel macro el campo de estudio es la provincia, la región o la nación.

Por la escala que le es propia trabaja con macro-variables, detecta las tendencias y problemas de ataque

prioritarios y formula lineamientos y planes generales.

Es conveniente distinguir: a) (el análisis al interior del sistema educativo formal, que al encargarse de la socialización y distribución de conocimientos, constituye un espacio específico de la sociedad global; b) la relación sistema educativo-sociedad, con el sistema económico, político, cultural, de estratificación social, a fin de distinguir las relaciones, condicionamientos recíprocos.

-En el nivel micro el campo de estudio es la localidad, la red de escuelas, la unidad escolar o el aula.

En este aspecto, es posible el análisis de las interacciones y de los procesos psicosociales y culturales que es menester conocer para una descripción cualitativa de profundidad, que permita orientar y concretar los cambios educativos.

En este nivel, es también conveniente distinguir:

- el análisis al interior del espacio educativo;
- las relaciones (distancia-puntos de contacto) entre la escuela y la comunidad, y los procesos educativos propios de la comunidad.

El análisis micro es uno de los pivotes centrales para el cambio educativo, ya que por la escala de sus observaciones, permite obtener un conocimiento profundo de las situaciones y el planteo y ejecución de las propuestas.

Trabajando con pocas unidades, puede agregar a la descripción cuantitativa y cualitativa de una situación de análisis de su significado y su interpretación, a fin de descubrir los mecanismos por los cuales los actores construyen y otorgan significado permanentemente a la realidad educativa y social.

f) La dimensión espacial y temporal

La dimensión espacial en cuanto criterio metodológico está referida a la ubicación de los ámbitos ins-

titucionales en los cuales se elaboran cada uno de los procesos de la planificación, sean éstos el diagnóstico, la programación o la evaluación en los niveles central, regional o local.

La consideración de la dimensión temporal está vinculada a la periodicidad, la oportunidad y los tiempos políticos. Esto está relacionado con la presión de las conducciones provinciales para garantizar el cumplimiento de los plazos y -por otra parte- la necesidad de mantener la adhesión y el interés de la población en la planificación de la educación.

g) Aproximaciones sucesivas

Es básicamente una estrategia de avances direccionalmente coincidentes y complementarios, orientados hacia un objetivo general.

Este principio otorga a las acciones, tanto investigativas como de programación, de ejecución y evaluativas, un sentido espiralado que posibilita "ir alcanzando" las metas propuestas, sin esperar necesariamente abordaje frontal pueda realizarse.

2. EL DIAGNOSTICO

Pisar la cola a dragones desconocidos
puede desencadenar peores males que
las enfermedades que se pretenden curar.

Juan Prawda

En su sentido más amplio, el diagnóstico es el conocimiento de la realidad que se pretende modificar. La importancia de este conocimiento adquiere pleno sentido cuando se recuerda que:

- a) aunque un proyecto actúe sobre problemas y poblaciones claramente delimitadas, las instituciones tienen -por lo general- un campo de acción y responsabilidades sobre asuntos y poblaciones más amplios que los definidos en un proyecto particular. Así, a la planificación educativa se le impone la necesidad de conocer el contexto más amplio en el cual se inserta el "sector de intervención"
- b) además, todo espacio educativo es un campo dinámico en el que actúan fuerzas pertenecientes a las distintas dimensiones de la sociedad; la planificación educativa debe conocer esa totalidad en la que la educación se realiza.
- c) como las transformaciones educativas dependen -en gran parte- de los espacios de participación y negociación que se generan en el sistema, es necesario que la planificación conozca y tenga presencia en este proceso.
- d) si se procura generar cambios, es indispensable contar con información útil para el establecimiento de prioridades, la formulación y gestión de políticas y la correspondiente asignación de recursos.
- e) como el futuro no se impone ni se regula automáticamente, sólo el conocimiento del presente y de las fuerzas que históricamente lo determinaron posibilitan su construcción.

En este proceso, la planificación educativa debe también rescatar aquellas acciones y saberes que, de hecho, asumen

características diagnósticas aun cuando no hayan recibido formalmente tal denominación. Es necesario también recordar que el diagnóstico no es un proceso neutro, sino que está tenido por la ideología del programa, del equipo de planificación, entre otros, y que implica una serie de decisiones de naturaleza política, a saber:

- qué se quiere obtener y para qué;
- a quienes se solicitará la información;
- con cuántos recursos se contará;
- cómo se utilizará la información obtenida.

1. Los componentes del diagnóstico

El problema objeto del diagnóstico, que es la realidad o sector de realidad investigados a fin de plantear alternativas para superar las dificultades y deficiencias. Obviamente, su definición y delimitación se derivan de los principios conceptuales e ideológicos de la descentralización y la regionalización.

La situación, o contexto en el cual están insertos los sujetos que elaboran un diagnóstico. Se trata de un espacio heterogéneo y dinámico, con presencia de grupos diversos, alianzas y conflictos derivados de acuerdos y desacuerdos en torno a las cuestiones diversas, que engloban y contemplan lo político, económico, cultural e ideológico que plantea el proyecto.

La situación-objetivo como imagen de una sociedad que expresa integralmente las transformaciones que se quieren alcanzar. Constituye el marco de referencia de las acciones, y el parámetro utilizado para interpretar la realidad actual y priorizar las áreas problemáticas.

Los resultados, o la interpretación de la realidad sobre la que se desea intervenir, que abarca, entre otros:

- descripción de la realidad y de los factores condicionantes del estado actual, en términos de sus interrelaciones;
- identificación de las áreas problemáticas de la realidad, a la luz de criterios y objetivos políticos;
- evaluación de la magnitud de las áreas problemáticas identificadas a partir de la comparación realidad actual / imagen - objetivo;
- discriminación de los factores que pueden obstaculizar la transformación de la realidad actual;
- identificación de los sectores sociales que apoyan el cambio educativo y social y ponderación de la capaci-

de resistencia de los opositores;

- conocimiento profundo y cabal de las poblaciones-meta y de los ejecutores del programa (docentes-supervisores).

Los actores, que en un diagnóstico participativo son actores y fuerzas sociales diversas implicadas en la situación y el problema.

Son parte integrante del contexto (situación) de planificación, se desenvuelven en ella con estrategias diversas, con esquemas valorativos e intereses que muchas veces son diferentes.

2. Elaboración del diagnóstico.

La construcción del proceso del diagnóstico presenta un determinado ordenamiento de secuencias;

- a) - Delimitación del problema, o sector de la realidad sobre el cual se quiere actuar.

El diagnóstico debe estar orientado, y ser pertinente con las acciones que se quiere instrumentar.

Esta delimitación no supone fragmentación de la realidad, sino un eje de interés que opere a la manera de hilo conductor, que cruza distintas temáticas particulares.

En esta delimitación del objeto del diagnóstico interviene:

- la naturaleza del programa: marco conceptual e ideológico del mismo, objetivos generales y específicos;
- la complejidad del programa: los aspectos o variables que es necesario analizar.
- la factibilidad de la investigación del problema, en función de los recursos humanos disponibles, las probabilidades de que la indagación provoque resistencias o conflictos, etc.

- b) - Determinación de las unidades de análisis, en función de la cobertura o ámbito del programa.

- c) - Los temas de estudio

Están referidos a las diferentes dimensiones o áreas que conforman el espacio educativo y son inherentes a él y a aquellas otras que -aunque constituyan factores exógenos, el contexto societal condicionan o determinan dicho espacio.

Entre las últimas se pueden mencionar:

- . El contexto infraestructural o ámbito territorial en el cual se desarrolla la vida de una comunidad, en el que se puede incluir al conjunto de resultados de las intervenciones de los hombres sobre ese medio, con el sentido de adecuarlo al desarrollo social.

En políticas de descentralización y regionalización, su conocimiento es fundamental para la toma de decisiones administrativas y operativas: cobertura, criterios para la delimitación de ámbitos territoriales (regionales y locales), grado de coordinación y comunicación posible en el sistema, etc.

- . El contexto económico, que es el ámbito y la organización en los cuales se desarrollan las actividades tendientes a la producción y distribución de bienes y servicios.

Su análisis cobra sentido en virtud de su carácter de condicionante de los procesos educativos, tanto por los efectos que produce (deserción, escasez de presupuesto, de personal, etc) como en la orientación de la oferta curricular (básicamente en los niveles superiores y de educación no formal).

- . El contexto social, en este punto importa considerar:
 - . composición y dimensión de la población.
 - . estructura social.
 - . dinámica social.

El último aspecto merece destacarse por su importancia para la planificación de la descentralización y la regionalización. Se refiere al conocimiento de los diversos grupos sociales (de la sociedad y el Sistema Educativo), sus alianzas, luchas y conflictos, la adhesión o resistencia a la puesta en marcha de estas estrategias, etc. Constituyen los elementos que es necesario conocer para una planifi-

cación "política" que vaya aumentando paulatinamente la viabilidad de la descentralización y la regionalización.

- El contexto cultural, que comprende tanto los contenidos culturales cuanto los procesos que acompañan la conformación de la cultura de un área o región

d)- La recolección de los datos.

En esta instancia, los factores más importantes a tener en cuenta son:

- los modos de recabar los datos (las técnicas).
- las fuentes de información.
- quiénes obtendrán la información, y a quiénes se las requerirá.
- la forma en que se registrarán los datos.
- los costos que implica la recolección.

Criterios en la recolección de los datos:

- La selección de las técnicas (los modos de recabar los datos) se efectúa en función de la naturaleza del problema, el nivel de análisis, la selección de aspectos y variables, la capacitación de los miembros encargados de la tarea, el tiempo disponible.
- Las fuentes de información (de dónde se obtendrán los datos) dependen básicamente del tipo de variables que se utilice en el diagnóstico, utilizando además la información existente.
- Los miembros encargados de la recolección de la información debentener por lo menos un nivel mínimo de capacitación en la tarea. La sencillez de un diseño de diagnóstico participativo lo pone al alcance de toda la población, siendo por ello aún más necesario establecer los medios para garantizar una acción ordenada y sistemática, a partir del conocimiento de los instrumentos y técnicas empleados para abordar el estudio de la realidad. El papel de los informantes será muy importante, debiéndose encarar con sentido democrático para no sesgar la información obtenida.
- Los instrumentos de registro se determinan de acuerdo a las técnicas seleccionadas para la recolección. Aún cuando sean instrumentos sencillos y de fácil manejo, su empleo es sumamente importante para evitar el espontaneísmo y la pérdida de la información.

El grado de complejidad del proceso de recolección puede ser diferente según la fase del diagnóstico.

En un primer momento, algunas informaciones sobre ciertas características de la comunidad o de la escuela pueden obtenerse por simple observación, consultas con la comunidad o entrevistas con informantes claros. En un segundo momento, en cambio, se puede plantear una recolección más sistemática.

e) - La interpretación de los datos obtenidos.

Debe tenerse en cuenta que esta instancia no está separada totalmente de la recolección de los datos. Supone -sin embargo- la distinción analítica de momentos o enfoques, a saber:

- descriptivo: corresponde a una caracterización y sistematización de la realidad.
- analítico: implica la identificación de los factores causales y las consecuencias de éstos, las relaciones entre problemas.

Este proceso analítico culmina con una síntesis en la que se observa la jerarquización de los problemas.

- histórico-proyectivo: trabaja con la noción de proceso, de devenir, a partir del rastreo de la memoria colectiva o de las historias documentadas para reconstruir el pasado y posibilitar la comprensión del presente. Al mismo tiempo, la conciencia de futuro se inscribe en el marco de las acciones y se proyecta el porvenir a partir del análisis de las condiciones que ayudan a concretarlo.

Una noción que permite explicar la secuencia del proceso de manejo de la información - la organización, el análisis y la interpretación- es la de aproximaciones sucesivas, que posibilita la comprensión de la interacción permanente que se da entre las distintas instancias en el proceso de elaboración del diagnóstico.

Durante el momento de recolección de los datos, ya comienza el proceso de organización y de análisis. Cuando se

observa o se entrevista -por ejemplo- no sólo se registran datos, sino que hay también en ello reflexión, la que a su vez informa y abre la mirada para recolecciones posteriores tal vez mediante la utilización de otras técnicas.

Esta relación de técnicas y etapas se aplica en todos los niveles de elaboración del diagnóstico, y muestran un proceso dialéctico entre la recolección de los datos, el análisis y la clasificación.

En el procesamiento de la información es conveniente distinguir, por otra parte, entre:

- 1)- la descripción de la realidad, teniendo en cuenta las constataciones y evidencias, tanto como las interpretaciones;
 - 2)- la comparación con la realidad deseada;
 - 3)- la ponderación y valoración de la distancia;
 - 4)- la detección y jerarquización de los problemas;
 - 5)- la determinación de los factores causales de los mismos
- f) - La difusión del diagnóstico.

Las conclusiones obtenidas mediante el análisis y clasificación de la información debe ser profundizadas con una integración más amplia de otros sectores y miembros de la comunidad.

El objetivo es generar un autodiagnóstico (en la comunidad, en la escuela), que permita integrar y socializar las diferentes apreciaciones, criterios, experiencias, de modo de lograr síntesis progresivas que expresen un cierto grado de consenso y que sensibilicen para generar procesos de acción transformadora.

- g) - La evaluación del diagnóstico.

Supone un proceso de reflexión sobre:

- la dinámica del equipo encargado de elaborar el diagnóstico;
- el desarrollo de las acciones del diagnóstico: decisiones metodológicas, cumplimiento de fases, etc.
- el grado de sistematicidad y confiabilidad de las conclusiones obtenidas.
- el impacto del diagnóstico en el proceso de programación y de gestión.

3. El diagnóstico de la educación en el nivel central.

Los diagnósticos efectuados en el nivel central proveen información sobre el estado general, los "puntos críticos" comunes y las tendencias observadas en el sistema, y sirven de base para la formulación de políticas, objetivos generales y estrategias de desarrollo de la educación a mediano y largo plazo.

Al mismo tiempo, es deseable que los organismos de éste nivel funcionen como ejes coordinadores y de apoyo técnico de las instancias regionales y locales.

Los diagnósticos del nivel central requieren información cuantitativa y cualitativa sobre las distintas áreas y sectores; se refieren por ello a procesos generales, y están orientados a la obtención de las tendencias comunes en el ámbito provincial, los problemas que permiten integrar o diferenciar regiones, las prioridades y criterios resultantes para la asignación de los recursos. Es por ello que en la descripción de la realidad la identificación de sus áreas-problemas prima la extensión, a partir del trabajo con las macrovariables en una unidad de análisis que se corresponde con todo el territorio provincial.

Como el análisis y la clasificación se realiza sobre numerosas unidades, el interés no se centra en los procesos singulares y peculiares de cada unidad, sino en las características y tendencias del conjunto.

Una función primordial del nivel central, en el proceso de elaboración del diagnóstico, es la que se refiere a la coordinación y asistencia técnica que deben ofrecer a las unidades menores.

No sólo deben mostrar cuáles son las áreas problemáticas más notorias, sino brindar información sobre las causas que las generan, sobre las alternativas para superarlas, y vencer la resistencia de la estructura del Sistema Educativo y sus diferentes actores, propiciar la expresión de necesi-

dades en demandas, y coordinar y orientar las acciones que se planteen desde las bases del sistema, a fin de evitar el espontaneísmo, la pérdida de la dirección del diagnóstico, el malgasto de los generalmente escasos recursos disponibles, o la dispersión de las distintas fuerzas sociales que se han nucleado a trabajar para mejorar la calidad de la educación.

Para poner en marcha un Programa de descentralización y regionalización de la Educación, será necesario recabar información sobre:

- el estado actual del Sistema Educativo.
- los recursos humanos, financieros y tecnológicos.
- la detección de posibles factores entorpecedores y/o facilitadores, a nivel local y extra-local.

A los efectos de una mejor comprensión de los elementos a considerar, se intentará una explicitación más profunda de cada una de ellas, teniendo en cuenta:

a)- El estado actual del Sistema Educativo

En este aspecto, se tomará en cuenta el diagnóstico en función de los objetivos declarados, en cuanto a:
Receptividad política del Programa, atendiendo a:

- . organismos gubernamentales
- . sector educación
- . sociedad global

b)- Los recursos disponibles, con especial atención de:

- . Distribución del presupuesto en el sector
- . Posibilidades de aumento presupuestario
- . Posibilidad de captación de recursos de entes no gubernamentales
- . Evaluación de costos (ex-ante) del Programa
- . Viabilidad de cambiar la distribución del presupuesto en el sector (otorgar más recursos a regiones desfavorecidas, a fin de poder concretar la descentralización y regionalización).

c) - La organización y la gestión, en función de:

- . aumentar la eficacia, la eficiencia y
- . democratizar el poder.

Para ello, es necesario tener en cuenta aspectos que hacen a la complejidad organizacional y las dificultades de la gestión, relacionadas con la eficacia.

Por su parte, la organización centralizada versus las políticas de descentralización y los grados de responsabilidad y decisión en los niveles locales se relacionan con la democratización del poder.

En virtud de ello, la finalidad del diagnóstico a nivel central será elaborar un análisis de la realidad en función de descentralización y centralización de:

- . políticas gubernamentales
bases legales y normativas
- . estructura y funciones de los distintos sectores y niveles de la administración:
 - nudos, cuellos de botella
 - grados de libertad de cada unidad (funciones ejecutivas y de decisión).
 - mecanismos de las tomas de decisiones.
- . coordinación y comunicación
 - cómo se comunican las políticas y los planes.
 - estado actual de los medios de comunicación
 - existencia de organismos de coordinación intra e inter-sectorial.
- . la supervisión
 - importancia de la supervisión
 - esquema organizacional
 - aspectos relacionados con la capacitación en carrera
 - apoyo administrativo y pedagógico con los que se cuenta
 - antigüedad en el cargo

e) - El curriculum, para lo cual deberán atenderse aspectos relacionados con:

- . la eficacia: grado en que los lineamientos del curriculum representa una respuesta efectiva a las necesidades, aspiraciones y demandas de la provincia, región o localidad.
- . la utilidad: medida en que su diseño facilita la unidad de ejecución, las estrategias de diferentes planes, y los objetivos.
- . flexibilidad: para el adecuamiento regional, al mismo tiempo que para facilitar los cambios en la secuencia y extensión de los contenidos.
- . organicidad: teniendo en cuenta la interdisciplinariedad, la integración y estructuración.
- . adecuación: a las condiciones de los usuarios.
- . apoyo logístico al curriculum:
 - suficiencia: niveles de apoyo técnico requeridos.
 - oportunidad:
 - efectividad:

La educación no formal

En numerosos estudios y trabajos se ha señalado la importancia de las acciones de educación no formal para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas, fundamentalmente las rurales y urbano-marginales.

"Es necesario partir de la base de una intereducación que compromete la acción colectiva. En consecuencia, la idea tradicional del educador docente para uno o dos grados de la enseñanza primaria, tendría que ser superada por un

(7) M. A. ...
 ... Educación y sociedad ...
 el ...
 ...

concepto más amplio ligado a las necesidades comunitarias" (Prada, 1980).

En el marco de los programas de descentralización y regionalización de la educación las acciones de educación no formal colocan el énfasis en:

- detectar las necesidades educativas de la zona
- considerar la oferta existente, teniendo en cuenta:
 - . las necesidades socio-educativas a nivel individual y social, con el espectro de programas de educación no formal.
 - . obtener información sobre la viabilidad y necesidad de programas específicos, o tipos de programas.
- rescatar los recursos educativos potenciales, y utilizados por la comunidad.
- detectar futuros animadores socio-culturales.

Puede señalarse algunos aspectos básicos sobre los cuales el diagnóstico debiera recolectar información:

- a) las posibilidades y obstáculos en la comunidad para el desarrollo de formas auto gestionarias de proyectos de desarrollo comunitario;
- b) las posibilidades de articulación de las acciones educativas formales y no formales.
- c) la síntesis de la información necesaria para que los niveles centrales y regionales tengan elementos suficientes para la elaboración de políticas de educación no formal, en las cuales se puede privilegiar a las zonas más deprimidas, ubicar con facilidad el tipo de acciones más requeridas y evitar el espontaneísmo y las redundancias innecesarias en el marco de los programas de educación no formal.

4. Diagnóstico a nivel local

Una primera caracterización del diagnóstico a nivel micro se deriva de su consideración como un proceso en el cual se insertan acciones de investigación de base que se resuelven con un enfoque de involucración y participación social. Concebido como metodología, el macrodiagnóstico permite la apropiación e interpretación de la realidad educativa y social, y posibilita el rescate del saber popular, la construcción colectiva del conocimiento, y la evolución hacia formas progresivas de autigestión de la educación.

La elaboración de Diagnósticos situacionales a nivel regional y local se inscribe en el proceso de concreción de las políticas y planes globales, ya que posibilitarán el conocimiento del potencial de la región, de las barreras condicionantes, y de las perspectivas de desarrollo, de la infraestructura económica e institucional, y de los rasgos más notorios de la vida social, cultural y educativa.

La importancia de diagnósticos a nivel micro radica en su capacidad potencial de promover y organizar procesos para:

- generar espacios de trabajo y reflexión colectivos;
- tomar conciencia de la realidad educativa;
- hablar las causas locales y los modos de revolución particular de la problemática educativa y social;
- encarar el análisis de los problemas educativos desde la perspectiva de los actores involucrados, rescatando el análisis de las representaciones e imágenes culturales, las modalidades de interacción y el significado profundo de las acciones
- detectar y/o generar el surgimiento de animadores socio-culturales.

De acuerdo con ello, es de importancia atender a consideraciones específicas que hacen a:

- los criterios para la conformación de los ámbitos regionales y locales.
- las áreas problemáticas locales.
- las necesidades prioritarias detectadas, y los recursos disponibles.
- los requerimientos de la localidad y sus pobladores, de acuerdo con sus pautas y modalidades culturales.

El estudio de la educación formal en el micro diagnóstico debería tomar como unidad de análisis la relación de la escuela con la comunidad de referencia.

Esta decisión se fundamenta teniendo en cuenta que: la escuela es el lugar donde la educación formal se materializa y concreta cotidianamente;

- en situaciones de crisis educativa, es ineludible la comprensión de cada escuela, sus modos de resolver los problemas, y el efectivo impacto de su acción.

- la dinamización de los sectores institucionales interesados en el cambio educativo, unido a la voluntad política, pareciera ser una de las condiciones básicas requeridas para que se concrete una innovación en el sistema.

- las ventajas de analizar una institución escolar en su particularidad y cotidianidad están dadas desde el momento que se rescata la historicidad de los procesos educativos.

A partir de allí, será posible identificar la problemática de estudio en una escuela, atendiendo a:

- aquellas cuestiones que posibilita una adecuada comprensión de su funcionamiento, sus modalidades de resolver los problemas que se plantean tanto en su medio interno como externo;
- los aspectos que permitan interpretar las relaciones de poder y los cambios institucionales;

- las relaciones y la inserción en el contexto, teniendo en cuenta el Sistema Educativo, la sociedad, su cultura, el medio ambiente.
- la articulación del análisis de la escuela con el estudio de su contexto, detectando los condicionamientos y determinante, u el impacto que su acción produce.

En los Programas de Descentralización y Regionalización de la Educación, el primer problema de la calidad de la educación, el modelo pedagógico, las representaciones de los docentes y su relación con la cultura comunitaria se torna relevante.

La idea de ligar la calidad de la educación con la cultura no es sólo una posición ideológica, sino que se constituye en un análisis desarrollado para tener en cuenta las diferencias cognoscitivas, perceptuales, de valor y de aprendizaje que se presentan en distintos grupos culturales.

Uno de los problemas centrales que enfrenta el proceso educativo a nivel de curriculum, fundamentalmente en las zonas rurales y urbano-marginales, radica en la notoria diferencia que existe entre el patrón de Socialización que posee la comunidad, la familia, el hogar, y los modelos o estilos de enseñanza-aprendizaje que se utilizan en la escuela.

El choque cultural se produce no sólo por la diferencia de los mensajes que proporcionan estos dos agentes socializadores, sino por la modalidad y naturaleza de las interacciones.

El sistema socio-cultural de la escuela está definido como las normas y los códigos no escritos, los valores adquiridos socialmente, y que han configurado la cultura de cada grupo en la escuela.

El análisis de la cultura de los docentes y de los alumnos, importan tanto por su carácter de efecto de las condiciones en las que se desenvuelve la vida institucional, como por

su condición de estructurantes de ciertos aspectos de las relaciones institucionales y pedagógicas.

Es importante tener en cuenta el análisis en la escuela, de las relaciones interdependientes y variables entre los miembros de cada estrato, y entre las diferentes categorías y cuáles son los puntos de conflicto, para lograr un diagnóstico a nivel local.

3. LA ELABORACION DE PLANES Y PROYECTOS

La forma más general de definir un proyecto consiste en hacer alusión a su intencionalidad o propósito de producir un cambio en una situación. Esto se logra mediante un conjunto de acciones coordinadas (secuenciadas), en determinado tiempo y con una cierta inversión de recursos (efectuada para alcanzar los objetivos formulados), la mayoría de las veces, bajo la responsabilidad de uno o más organismos o agencias (gubernamentales o no gubernamentales).

El punto de partida de la discusión referida a la elaboración de proyectos radica en dos cuestiones básicas..

La primera surge de la consideración de que el Sistema Educativo es efectivamente conformado por las decisiones y las acciones cotidianas de una amplia gama de actores. En este sentido, hay que señalar que en ocasiones tales decisiones y comportamientos son efecto de acciones planificadas con anterioridad y que, por lo mismo, constituyen una unidad dotada de sentido y de unidad de dirección; en otras puede ocurrir que las acciones de un grupo de actores del Sistema Educativo coincidan en un mismo tiempo, espacio y direccionalidad, pero que ello ni se deriva de un plan ni se designa formalmente como proyecto. La mayoría de las veces ocurre, en cambio, que los esfuerzos de decisores, administradores y planificadores no logran converger y, por lo tanto, el Sistema Educativo adquiere la impronta del espontaneísmo, la superposición de esfuerzos, la redundancia o la inercia.

La segunda cuestión básica surge de la comprensión de la existencia de gran cantidad de proyectos que no han sido implementados. En este sentido, el proyecto expresa una imagen descable del futuro (diseñada por los planificadores, a veces, con participación social), acompañada por una definición clara de objetivos y de medios para lograrlos. Aún cuando carezca de un marco operativo, constituye una unidad coherente de propósitos, que abarca lo ideológico-educativo y se plasma formalmente en un documento.

¿Ahora bien, ¿Cuáles son las consecuencias que tiene el tratamiento de estas cuestiones para la elaboración de proyectos educativos?.

Cabe señalar que la existencia de numerosos planes o proyectos que nunca fueron implementados y el efecto casi nulo sobre el sistema como resultado de la ejecución de planes lleva a suponer que la noción de proyecto no puede limitarse ni asociarse a la de documentos o acciones que formalmente lleven ese nombre. La realidad educativa ofrece buenos ejemplos de procesos "informales" que involucran a un grupo de actores en torno de cierto grado de identificación compromiso y orientación de sus acciones, que apuntan a abtener algún tipo de resultados o cambios en las condiciones reales de ejercicio de la labor educativa. Por otra parte, es necesario también recordar que muchas veces los organismos de la planificación ni los planificadores logran ejercer influencia sobre estos procesos.

De acuerdo con ello:

a) Se evidencia la necesidad de encarar la integración de los organismos de planificación con la acción de los que diariamente materializan la educación, habida cuenta que la formulación de un proyecto no se limita a un ejercicio formal y teórico, sino que descansa fundamentalmente en la articulación orgánica de los actores del Sistema Educativo.

b) la aceptación de lo expresado en el punto a) implica la posibilidad que los proyectos de descentralización y regionalización se inserten en la práctica educativa, complementando y enriqueciendo las estrategias de acción concretas que involucran a los miembros del sistema. Después de las reflexiones anteriores, conviene incorporar algunos conceptos a fin de enriquecer la noción inicial de proyecto.

El contexto del proyecto. En la medida que todo proyecto educativo apunta a producir cambios en lo real, el Sistema Educativo se convierte en un "contexto significativo" que ejercerá marcada influencia ya que presenta resistencia o facilita el desarrollo de una acción de cambio.

Esto significa que un proyecto no es una unidad cerrada y con un único curso de acción posible. La interacción contexto/proyecto indica la necesidad de revisar los supuestos tecnocráticos o formalistas. Ello debido a que:

- No se puede determinar el curso o los efectos de un proyecto con proyecciones de tipo técnico, ya que en la realidad pueden aparecer aquellos que tratan de neutralizarlo o desviarlo. De allí la importancia de un diagnóstico dinámico, que ofrezca información para elaborar estrategias viables, que tengan en cuenta el accionar de otros grupos.
- Un proceso de cambio no constituye un desarrollo lineal que permita alcanzar ciertas metas. Por el contrario, tiene avances y retrocesos y el desarrollo y la orientación que pudiera alcanzar se presenta antes (y durante) su implementación como un abanico de posibilidades. Que el proyecto pueda seguir el curso de acción deseado y producir de este modo los resultados que se espera, depende de cuán real sea la estrategia que los planificadores hayan elaborado. Es obvio que para ello es necesario considerar los márgenes de viabilidad que ofrecen los distintos sectores o dimensiones del Sistema Educativo: lo político-normativo, las motivaciones e ideologías del personal, los recursos disponibles, las relaciones de poder, etc.

3.1. Planes y proceso de gobierno

Todo equipo gubernamental accede a la función con una propuesta política que comprende su programa electoral, que se constituye en el punto de partida para la elaboración de un plan de que debería orientar la acción de gobierno. Este plan general (o programa de gobierno) cumple la función principal de definir un marco de orientación general para las diversas acciones que se realicen en el sistema social.

En virtud de ello, el proceso de toma de decisiones en política social, como en cualquier otra área, comienza con la adopción de los postulados más generales que luego se desagregan y precisan en planos de mayor concreción. Esto último es imprescindible, porque la formulación de los grandes postulados teórico-ideológico no implica su concreción. Fundamentalmente, porque si bien expresan una determinada voluntad política, les falta el paso necesario para dejar de ser un simple discurso y constituirse en pautas de acción concreto.

Por ello es que la "voluntad política" se traduce en un plan de gobierno, es decir, "un modelo que relaciona medios y fines, concatenándolos temporalmente". Este modelo está estructurado a partir de determinada priorización de problemas y sectores, estableciéndose también, cómo se integrarán los mismos en un determinado contexto.

Si en el modelo se articulan todos los sectores, en este caso sociales: salud, educación, vivienda, etc., resulta un plan social global. Si en cambio se centra en un sector determinado, será un plan sectorial.

Las políticas sectoriales, a su vez, no pueden enfrentar al mismo tiempo y con igual intensidad todas las áreas problemáticas, ya que esto excede la capacidad de acción de cualquier gobierno. Por ello es necesario seleccionar problemas de acuerdo al sistema de valores aceptado, estableciéndose áreas de concentración para cuya atención se elaborarán programas.

Los grandes objetivos de la política se transforman así en objetivos desagregados. Posteriormente, esos programas derivarán en proyectos, esto es, en las unidades menores de la implementación. Esto significa que en función de los objetivos existen distintos niveles de desagregación en las políticas públicas. Estos distintos niveles conforman planes, programas y proyectos.

Esto hace necesaria la distinción entre:

Un proyecto es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dado. (ONU-Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural, 1984). Es por lo tanto, la unidad más operativa dentro del proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos.

Un programa se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los recursos que se van a utilizar.

Un plan es la suma de programas que quieren alcanzar objetivos comunes. Ordena los objetivos centrales en términos intersectoriales o intrasectoriales, de acuerdo con una estrategia. El plan contiene los objetivos generales y se desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Determina el modelo de asignación de recursos resultante de los parámetros políticos previamente definidos. El plan escalona las acciones programáticas, en una secuencia temporal acorde con la racionalidad técnica de las mismas y las prioridades de atención.

Estos distintos niveles plantean también distintos contextos en donde se desarrolla su formulación y elaboración: organismos centrales, instancias regionales o locales y centros o unidades de ejecución.

En lo que sigue, se privilegiará el tratamiento de la formulación de proyectos. Ello obedece a que, en el marco de la descentralización y la descentralización, se aspira lograr su elaboración en el seno mismo de las unidades ejecutoras, con la participación social. Otra razón de peso también incide en esta decisión, y es la de salir al paso de las ambiciosas desmedidas que quieren transformarlo todo, pero que sólo logran -las más de las veces- plasmar sus aspiraciones en un plan global, nuevamente normativo, por las mismas dificultades que encierra su operacionalización y porque ella sólo puede ser efectuada por quienes van a responsabilizarse de las ejecuciones.

Por estos motivos, la formulación y ejecución de proyectos queda bajo la tónica del encuadre general de una estrategia de "aproximaciones sucesivas", que permite avanzar hacia el logro de los grandes objetivos mediante acciones parciales, direccionalmente convergentes y complementarias.

Se trata de otorgar a las acciones de programación y ejecución un sentido "espiralado", que posibilite "ir alcanzando" los objetivos propuestos, sin tener para ello que esperar un aboraje frontal y global. Esto es importante, porque si no existen las condiciones iniciales ideales (en términos de poder, recursos, oportunidad, etc.) se puede actuar en aquellos espacios "viables", optimizando con ello la generación de condiciones para un cambio, en vez de neutralizarlas.

3. La elaboración de planes y proyectos

Este proceso cubre varias instancias:

a) Lós sondeos y programaciones preliminares

La exploración de la situación efectuada en el diagnóstico permite obtener un listado jerárquico de problemas, fenómenos o tendencias que se convierte en un marco orientador para la acción de gobierno por cuanto señala puntos críticos a resolver en forma prioritaria.

Como se señalaba en el punto anterior, esta jerarquización de problemas tiene dos fuentes: por una parte, el diagnóstico de la realidad; por la otra, los criterios y lineamientos político-ideológicos que orientan la acción de gobierno.

En sus etapas iniciales, la elaboración de planes, programas o proyectos consiste en una labor tendiente a obtener información referida a la selección de la estrategia para atacar los problemas.

Cabe señalar que esta actividad es hipotética, ya que se efectúa antes de las intervenciones sobre el sistema. Constituye básicamente un análisis de la viabilidad político-social, institucional y económica del plan. En este sentido, ofrece información sobre:

- la viabilidad de los anteproyectos o proyectos provisorios en términos de los recursos que se estiman necesarios: económicos, humanos, tecnológicos, de tiempo, de información, etc.
- la viabilidad técnica del plan, esto es, si los resultados esperados pueden contribuir a la superación de los problemas.
- La viabilidad socio-política del plan, esto es, si la dinámica institucional es receptiva a la

propuesta, quienes la aceptan, se muestran indiferentes o la rechazan.

Un estudio de factibilidad comprende el análisis de determinados variables que, en rigor, deben ser definidas en función de los objetivos. A pesar de ello, se puede señalar:

- recursos humanos, materiales, e institucionales;
- magnitud e intensidad de respuesta esperada del objetivo y las metas;
- posibilidades actuales y potenciales de financiamiento;
- grado en que la alternativa permite, promueve e impulsa la participación de los sectores y grupos implicados;
- relación con los objetivos y las políticas provinciales, regionales y nacionales;
- correspondencia con objetivos y políticas intersectoriales;
- tiempo;
- impacto en la dinámica comunitaria.

Cabe señalar la importancia del diagnóstico para efectuar este análisis. En la medida que se cuente con un modelo adecuado de la realidad sobre la que se quiere intervenir, tanto más probable será el realismo que la estrategia contemple.

Un problema que enfrenta la planificación educativa en la actualidad es la necesidad de elaborar instrumentos metodológicos y técnicos que permitan sistematizar un modelo de simulación procesual. Esto significa que la detención, el diseño de las soluciones posibles y su evaluación en términos de costos-beneficios pueden formalizarse, con lo cual se obtienen ma-

res precisiones para construir el futuro. Es importante señalar que la superación de esta limitación requiere a la planificación educativa nuevos esquemas conceptuales y metodológicos, que sean capaces de abordar el análisis de los contextos sociales, de por sí, inciertos, conflictivos y turbulentos.

b) - El diseño de la imagen-objetivo

La imagen-objetivo corresponde al futuro deseable. Ya en el diagnóstico estaba subyacente (o explícita) la idea de una imagen, en función de la cual se comparaba la situación existente con la situación deseada.

El diseño de una estrategia requiere una imagen-objetivo explícita y coherente, de modo que constituya un punto de referencia hacia el cual deben converger los esfuerzos. La programación se sitúa o re-refine la imagen ideal que tienen los actores, ya que la delimita en función de la factibilidades que operan en el sistema. No se trata de imprimir a la planificación un sello conservador que recorta el futuro en función del presente, sino lo contrario: tomar la situación actual y sus posibles centros o modos de intervención para ir construyendo el camino hacia ese futuro, a través de aproximaciones sucesivas. Esto indica la importancia de contar con una imagen clara, precisa y realista, que no exprese la situación ideal, sino el estado posible hacia donde se dirigirá el Sistema Educativo.

Pueden distinguirse en el campo educativo dos tipos de elementos básicos que pueden figurar en el diseño de esta imagen: a) las nuevas actitudes, modalidades de funcionamiento o estructura institucional y b) la optimización de las condiciones materiales existentes, habida cuenta del gravísimo problema de la escasez de recursos.

Otro problema lo constituye la precisión. En este

sentido, no es necesaria la cuantificación, ya que ella es tarea que debe realizarse en función del diseño de unidades de acción claramente delimitadas. Lo mismo puede decirse del tiempo, que requiere una delimitación aproximada. Hay que señalar que excesivos niveles de precisión atentan, por otra parte, contra la naturaleza misma de la dinámica socio-educativa, que puede sentir la necesidad de producir modificaciones o re-orientaciones a este diseño.

Para finalizar, se señala que una imagen-objetivo debería contemplar:

- la representatividad de mayor número posible de actores del Sistema Educativo y social.
- el encadenamiento de aproximaciones sucesivas, a fin de no constituir un marco utópico.
- la identificación de los problemas cruciales del Sistema Educativo, aunque ello estuviera limitado por el marco de lo posible.

c) - Formulación de los objetivos del proyecto

La imagen -objetivo constituye el marco de orientación adecuada para la determinación de los objetivos.

Un objetivo consiste en la descripción de la situación que intenta lograr al finalizar la ejecución de las actividades previstas. Esto implica, en consecuencia, que es preciso explicar en forma suficientemente clara qué es lo que se quiere alcanzar al final del período de realización del proyecto, a través de qué actividades y cuantos recursos. Pero, a su vez, para no caer en una óptica voluntarista, habrá que proporcionar en el mismo enunciado los indicadores cuanti y cualitativos necesarios (como elementos de juicio) que indiquen que efectivamente la nueva situación es diferente a la inicial.

Por ejemplo: no es posible fijar como objetivo: "Modernizar la administración de la educación" o "Democratizar la educación" porque constituyen, en cierto modo, solo grandes principios rectores. No indican con precisión la situación buscada.

Distinta formulación sería, en tal caso: "Modernizar la administración de la educación a través de acciones de capacitación de los niveles de supervisión y de dirección escolar a fin de generar un esquema organizativo descentralizado de gobierno de la educación.

En esta última formulación aun persiste la ambigüedad de ciertos términos demasiado globalistas. Se entiende la intención pero aún no se fija la dimensión de lo que se quiere lograr.

"Desarrollar acciones de capacitación en administración a todos los supervisores y directores de la escuela del sistema para que a partir de los niveles correspondientes se pueda reorganizar el gobierno de la educación de manera descentralizada".

En este último caso vemos un objetivo más claro donde se visualiza qué es lo que se quiera hacer, con quiénes y para qué.

En síntesis, se trata de responder a dos preguntas claves:

- ¿Qué es lo que se quiere lograr?.
- ¿Qué indicaría que se ha logrado?.

En el ejemplo expuesto se evaluará si todos los supervisores y directores de escuela han sido capacitados y si con esos recursos humanos capacitados se implementa un nuevo proyecto de descentralización del Sistema Educativo.

Lo expresado con referencia a los objetivos tiene la utilidad de constituir un marco que evita la dispersión y la pérdida de esfuerzos.

Conviene, por otra parte, que este análisis no persista como un ejercicio formal. Los objetivos resultan un punto conflictivo en el plan, ya que cada actor (o grupo) social concreto que participe (o rechace el proyecto) puede tener interés y motivaciones distintos en relación con lo que plantea la propuesta.

Esto lleva a considerar nuevamente el rol de la planificación en la concertación y articulación de los actores. Ella debe proveer un espacio para la negociación en torno a los objetivos (sobre todo cuando son divergentes), procurando que las decisiones no sean tomadas por los sectores más fuertes.

d) - Determinación de Metas-Resultados

En función del/los objetivos del Proyecto deben describirse los "resultados" que deben producirse para lograrlo y cuándo deben estar realizados. En realidad estas metas constituyen objetivos temporal y cuantitativamente dimensionadas.

Cuando se formulen estos resultados se tienen que tener en cuenta tres cuestiones básicas:

- qué producto concreto se quiere producir;
- si corresponde exactamente con el objetivo fijado y
- en qué tiempo.

Si no se consideran estas cuestiones, difícilmente el proyecto podrá ser ejecutado y, sobre todo, evaluado.

e) - Formulación de actividades

La programación de las actividades es un componente importante en la formulación del proyecto. Se sabe qué es lo que se quiere lograr, pero hace falta establecer cómo se va a producir cada resultado.

Cabe aclarar algo esencial. Si bien en el diseño del proyecto se explicitan las actividades, no es posible olvidar que se trata de un proceso de continua retroalimentación y redefinición, por lo que las actividades previstas deben estar sujetas a los reajustes necesarios que surjan del seguimiento y del control de gestión. Pueden producirse variaciones o desviaciones durante la ejecución del proyecto que pueden invalidar ciertas actividades y hacer aparecer otras.

Por lo tanto, el plan de trabajo, combinación de actividades y tiempos, debe ser lo suficientemente flexible como para poder responder a los cambios que sean necesarios durante la marcha.

En ese plan de actividades deben contemplarse los siguientes puntos:

- identificación de las actividades necesarias para ca da resultado;
- señalar el tiempo previsto;
- identificar los recursos humanos dedicados a la tarea y
- identificar las interrelaciones entre las mismas de modo que puedan preverse los efectos que sobre el resto pueden tener modificaciones en el desarrollo de alguna de ellas.

f) - Determinación de las necesidades de recursos

Se deberá estudiar las posibilidades de obtener los recursos faltantes. Por ejemplo, a través de la capa-

citación de recursos humanos, la cooperación comunitaria, la identificación de las fuentes tradicionales y no tradicionales de financiación, etc.

g) - Mecanismos de ejecución y control de la gestión del proyecto

Para la realización de las actividades y su adecuado control será necesario revisar la estructura institucional vigente sea a nivel central como local. Dado además, que es necesario insistir en el papel protagónico de la comunidad-tanto en la programación como en su ejecución y evaluación- es probable que haya que pensar, diseñar e implementar un modo de organización distinto al tradicional, a fin de que se haga efectiva la participación de representantes de la sociedad. Garantizaría, probablemente no el éxito total del proyecto, pero si al menos, la aceptación y el consenso sobre el mismo.

Los modos organizativos no pueden ser establecidos a priori porque ello traicionaría el espíritu mismo de la participación. Deben ser encontrados a partir de la experiencia misma, bajo el supuesto de que todo proyecto social contempla o debiera contemplar, desde su origen, las características socio-culturales propias de los destinatarios.

h) - Difusión y participación

Todo plan, programa o proyecto necesita ser legitimado, es decir, lograr el consenso necesario para garantizar que las acciones que se puedan emprender sean recibidas, apoyadas y co-ejecutadas, sea por los distintos sectores institucionales como por los no-institucionales de la comunidad.

Así como se considera vital el reciclaje de la información originada en el diagnóstico -de manera que éste sea una actividad permanente- del mismo modo es preciso lograr instancias y ámbitos en los cuales sea posible establecer procesos de difusión y discusión acerca de lo planificado, a fin de lograr un consenso tal que permita asegurar la correspondencia entre lo proyectado y las expectativas originadas.

Esto implica, entonces, dos procesos diferentes: por un lado la difusión, que hace referencia a la información a través de los medios más convenientes y, en segundo lugar, la discusión orgánica en el seno de las organizaciones sociales, o a través de instancias circunstanciales (asambleas, talleres, grupos de discusión, etc.) o en el seno de los organismos gubernamentales.

La participación no es sólo opinión, sino co-gestión en la planificación. Ello aporta garantías para asegurar la eficiencia en la asignación y utilización de recursos, en la identificación con los objetivos propuestos y en la viabilidad de las acciones (en su magnitud y tiempos previstos).

3. EL PROCESO DE EJECUCIÓN

La transformación de políticas en resultados es el eje orientador de las acciones durante el proceso de ejecución de un Proyecto de Descentralización y Regionalización de la Educación. Este cometido obliga entonces a plantear el problema de su gestión ya que, como afirma Haag, toda mejora en el proceso de gestión tiene por efecto siempre e indefectiblemente aumentar la eficacia de una organización en la medida que le permite actuar mejor con los medios disponibles. (Haag, 1981).

¿Cómo afrontar adecuadamente la gestión de un programa que se propone lograr cambios significativos en el comportamiento de los individuos y en la función de la educación en la sociedad?

Para superar las limitaciones en la ejecución de los planes se señalaba que es necesario concebir una planificación integrada con el proceso más amplio de gobierno, con amplias y fluidas interrelaciones con el nivel político y con el administrativo, en que el planeamiento se constituya en la dimensión esencialmente reflexiva, contribuyendo al diseño compartido de las acciones que corresponde desarrollar para alcanzar los objetivos que se establezcan.

En este sentido, es conveniente comprender que la lógica del plan (en cuanto diseño) no tiene correspondencia exacta con la lógica de su ejecución.

Las divisiones tradicionales y tecnocráticas de la planificación han concebido la gestión de proyectos y programas en términos de un funcionamiento ajustado al plan previsto. De este modo, no sólo las "variables" de la realidad diagnosticadas y programadas), quedaban reguñadas por el plan, sino también el proceso de su ejecución.

Por consiguiente, las líneas de autoridad, la comunicación entre los distintos organismos y la conducta de los indi-

viduos se suponían automáticamente sujetas a la racionalidad del plan, pero en la práctica de la planificación, este ordenamiento en torno del plan rara vez fue cumplido. Como afirma Kliksberg, "las variables"marginadas" se hacen sentir cotidiana y permanentemente: las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder, las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de normas, los contenidos reales; de las tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales" (Kliksberg, 1984).

Es por ello conveniente que los diagnósticos efectuados para la implementación de un programa de descentralización y regionalización de la educación incluyan entre sus variables a la gestión, concebida en términos de un proceso complejo en el que intervienen aspectos típicamente organizacionales, pero también otros de índole psicológica, política, y cultural.

En este sentido, los macrodiagnósticos pueden detectar cuáles son los "cuellos de botella" en la administración del Sistema Educativo, aquéllos puntos críticos donde las comunicaciones se detienen o se generan contraórdenes. Los microdiagnósticos, efectuados en los distintos niveles, pueden permitir, en cambio, indagar sobre las posibles causas de estos problemas. Así estudios de tipo cualitativo, que tomen elementos metodológicos de la investigación etnográfica en educación, pueden ofrecer información relevante sobre los aspectos psicosociales, culturales, de poder, etc., presentes en la ejecución de un programa. Obviamente, una visión no reduccionista de la gestión no se limita sólo a la utilización de un enfoque multidimensional en las tareas del diagnóstico. Es necesario que los administradores del programa, sobre todo quienes ocupan los cargos de niveles superiores, comprendan que un cambio en la gestión educativa es un verdadero proceso de cambio social, y como tal, complejo y multidimensional.

1. Principios orientadores para la ejecución de un Proyecto de Descentralización y Regionalización de la Educación.

Una nueva manera de entender la gestión de un programa debería basarse, por esto, en:

- a) una adecuada articulación entre política, planificación y gestión como proceso de gobierno: Tal como se afirmó anteriormente, la tradicional expresión "los políticos fijan las metas y los encargados de la ejecución las cumplen", ha demostrado ampliamente su escaso margen de veracidad, ya que la práctica de la planificación se encargó de demostrarlo. En relación con esto, sería conveniente que se pensara la gestión de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación como un proceso de negociaciones y concertaciones permanentes. La puesta en marcha de un programa con amplia participación comunitaria implica el rechazo de concepciones que afirman la separación entre formulación de políticas/ejecución de éstas políticas. Si bien el nivel central tiene como función predominante la formulación de las políticas generales, éstas no son sino el resultado de un proceso dialéctico, de discusión y negociación intensa con los grupos, directamente o indirectamente beneficiarios quienes expresan sus reales intereses y necesidades.
- b) una visión multidimensional de la gestión

Tradicionalmente se ha pensado la ejecución de un programa en términos formales y organizacionales: estructura de autoridad, descripción y reglamentación de las tareas, redes de comunicación y coordinación, etc

Es evidente que las decisiones sobre estos aspectos no pueden (ni debieran) ser soslayadas. Pero también se debieran incorporar a la reflexión sobre el proceso de ejecución de estrategias de descentralización

y regionalización de la educación otras variables, no menos importantes:

- . las motivaciones del personal y su grado de adhesión al programa, ya que no debe olvidarse que todo plan educativo no debe ser ejecutado por el conjunto del personal del sector y quien no participa ni es consultado en su elaboración, puede plantear resistencias, ya que la resistencia es a menudo una forma de expresar una opinión;
 - . el tipo de liderazgo y comportamiento institucional predominante en el sector educación, que -como ha quedado suficientemente demostrado- el autoritarismo y la rutina fueron vicios que no se lograron superar totalmente. Al no lograrse una efectiva participación en los niveles de base del sistema, se consiguió únicamente una desconcentración del nivel central y la creación de nuevos escalones de poder en zonas y regiones. (Fernández Lamarra y Agüerrondo, 1983).
 - . el tipo de capacitación requerido para una adecuada implementación del programa, de modo que el personal del sector adopte una actitud igualitaria y al servicio de la comunidad, en la cual el liderazgo se ejerce sólo en función de los recursos y conocimientos que se pueden ofrecer.
 - . la posibilidad de establecer relaciones orgánicas con organizaciones y dirigentes reconocidos por las comunidades, en procura de respaldos legítimos al programa.
 - . la posible presencia de grupos antagónicos, que pueden interferir en el desarrollo del programa si es que sus conflictos y luchas dominan el contexto institucional.
- c) la coordinación entre las distintas unidades de gestión

Descentralización no significa independencia absoluta, sino grado de dependencia en ciertas áreas. Por consiguiente, la descentralización de funciones supone necesariamente diversos grados de autonomía relativa.

Esta autonomía debería permitir que las instancias regionales pudieran tener acceso a decisiones sobre su estructura, reglas y métodos, determinación de variables operatorias, metas y construcción de sus propias percepciones. Por otra parte, la descentralización supone la delegación de poder sobre el manejo de los recursos, ya que para actuar con eficacia una unidad de gestión regional debiera poder movilizar dinero, tiempo, personal, etc., sin verse sometida a un control financiero exclusivo y a rígidos formularios de gastos.

Un proceso gradual de democratización y delegación de poderes requiere, al mismo tiempo, una más intensa u adecuada coordinación entre los distintos niveles y regiones. Es necesario que no se produzcan desplazamientos de objetivos y que el sistema no esté expuesto a una permanente pérdida de información. Se requiere para ello el establecimiento de canales de comunicación permanentes y ágiles.

Este es un punto que debería tener especial atención durante los estudios diagnósticos y de factibilidad, ya que excelentes planes muchas veces no pueden ser adecuadamente ejecutados por no existir las condiciones a las que se hiciera referencia. Caminos transitables, medios de transporte y comunicación oral y escrita se convierten en uno de los factores de naturaleza exógena al programa que más influyen en la eficacia de su gestión.

d) la gestión como instancia de moderación de actores sociales diversos

Robirosa señala que la eficacia de un proyecto de acción reside en "una apropiada articulación de los actores sociales efectiva y/o potencialmente involucrados, que ten-

ga en cuenta las formas más eficientes de dicha articulación en función de su oportunidad dentro de los procesos de gestión y fundado en modalidades democráticas de interacción... una de las falencias más críticas de la planificación es que no considera las estrategias operativas (+) de los actores como parte sustantiva de los aspectos más tradicionalmente referidos al tratamiento de información" (Robirosa, 1985).

2. Dos actividades fundamentales en la gestión

Una cuestión central en la ejecución de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación es su capacidad de gestión, de forma tal que pueda efectivamente actuar para el mejoramiento de la población a quien se propone atender, tomando en cuenta sus características socio-culturales más relevantes y efectuando una utilización de los recursos que asegure la maximización de beneficios a todos aquéllos que necesitan los servicios ofrecidos.

De esta forma, se presentan dos cuestiones centrales que la gestión de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación debe atender:

- a) - establecer y mantener un entorno interno que permita alcanzar los objetivos previstos.

En relación con la dinámica interna del Sistema Educativo se puede señalar lo siguiente:

- formulación de una política y objetivos claros, ya que queda claro que la ambigüedad a este nivel no hace sino producir mayor ineficacia.
- adecuación del marco normativo y legal a fin de no interferir la gestión del Proyecto.
- establecimiento de zonas prioritarias, en función de los escasos recursos imperantes.
- gradualidad en la implementación del proyecto, a fin de consolidar el proceso en una región y acumular experiencia y conocimientos antes de su extensión.
- delegación de funciones con una correspondiente distribución de responsabilidades, efectuada en forma clara y precisa.
- establecimiento de un proceso de comunicación y coordinación ágil y eficiente.
- adecuada movilización, utilización y captación de recursos

financieros, materiales y humanos.

- articulación dinámica y democrática de los intereses de los diferentes grupos institucionales -docentes, supervisores, técnicos, alumnos- a fin de que las acciones respectivas se mancomunen en dirección del logro de los objetivos propuestos.

En relación con el contexto institucional, los responsables de la gestión de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación -en los distintos niveles- deberían tener presente que en una institución juegan una multiplicidad de factores, en virtud de las diferentes dimensiones que en ella están presentes:

- una dimensión formal, referida a la estructura organizacional, en la que importan la autoridad, el rol de los miembros, y los procedimientos;
- una dimensión psicosocial (organización informal) donde cuentan las relaciones cara a cara, el liderazgo, los fenómenos grupales y sus influencias en la institución;
- una dimensión individual, que da cuenta de los procesos individuo-institución, en términos del impacto de esa relación en el individuo;
- una dimensión cultural, que la constituye en la realidad diferenciada del mundo exterior, en función de las imágenes, representaciones, mitos, valores allí presentes, muchos de ellos producto de la historia institucional;
- una dimensión política, en la cual el poder es el aspecto central, tanto como poder interno como en sus relaciones con el poder constituido y ejercido fuera de la institución.

La numeración de estas dimensiones muestra claramente la necesidad de considerar que la gestión de un programa -es un proceso que aún cuando deba atender la racionalidad de medios-fines, no está exento de la influencia de esos factores.

b). - Incorporar en forma permanente elementos del contexto socio-cultural y político-institucional

Un proyecto de descentralización y regionalización no se desenvuelve en un vacío, sino que está inserto en un contexto socio-político que puede ser turbulento, complejo e incierto. Este contexto está constituido por:

- . la presencia y el accionar de grupos que pueden estar confrontados o en relaciones de cooperación;
- . un grado variable de complejidad, en relación al número de sus elementos y sus interrelaciones -como ejemplo, se pueden enumerar tópicos diversos, como por ejemplo, la heterogeneidad institucional de las poblaciones-meta, la diversidad institucional de la localidad o región, índices de pobreza existentes, etc.;
- . un grado variable de incertidumbre, "que depende del número de "estados", de valores, que pueden adquirir los elementos del medio ambiente".

Estos elementos del contexto -que pueden ser variables para cada localidad y cada región- son los que permiten sostener que no existe un tipo de gestión que pueda "universalizarse" o generalizarse. La ejecución de un Proyecto de descentralización y regionalización de la Educación y las estrategias empleadas para tal fin dependen, en parte, de las características del proyecto y en gran parte también de las cambiantes condiciones que pueda plantear el contexto social y político.

Las características que asuma el proceso de ejecución de un proyecto de descentralización y regionalización de la educación dependen en gran medida también de las características de las poblaciones beneficiarias del mismo.

En este sentido, y si se incluye en el análisis el carácter participativo del programa, se puede sostener que:

- . es posible que la ejecución se realice con mayor eficacia en localidades o regiones que tengan un mínimo

de integración (política, económica, cultural, etc) a la sociedad global. La existencia de regiones con población marginal requerirá mayores esfuerzos para la participación comunitaria, adecuación curricular, etc.

En relación a este problema, es recomendable que los niveles regional y/o central desempeñen una intensa función docente y de asistencia técnica a fin de evitar la intensificación de las disparidades regionales.

- La ejecución de proyectos de educación no formal que tengan como destinatarios grupos poblacionales heterogéneos (en cuanto a edad, niveles de escolaridad, capacidad económica, etc.) requiere de mayor asistencia técnica, y financiera y promotores o animadores socio-culturales que posean un perfil acorde con los objetivos de los proyectos.

3. Los problemas de gestión

- a) Ausencia de una política claramente definida, lo cual aumenta la ineficiencia y la falta de coordinación, ya que la ambigüedad de los fines vuelve incierto los límites de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación.
- b) La participación. Si se tiene en cuenta que la participación implica la expresión y la interacción de intereses diversos en la definición de intereses, objetivos, medios, y modalidades y alternativas de implementación.
- c) La comunicación. Una condición ineludible en un proyecto de éste tipo es el establecimiento de una red de comunicación entre los diversos niveles de programación y gestión y entre los distintos actores involucrados.
- d) La capacitación de los recursos humanos. El proceso de capacitación debería incluir, a los actores de los distintos niveles (técnicos, docentes, administrativos, miembros de la comunidad) y utilizar estrategias metodológicas que sean adaptables a las distintas realidades regionales, a fin de procurar la neutralización de obstáculos derivados del monto de información que se posea, de la utilización de diferentes códigos lingüísticos, de diferentes grados de motivación o interés, etc.
- e) La existencia de contextos institucionales que ofrezcan resistencia al Proyecto.

En relación a este punto, la naturaleza de las estrategias implementadas por los niveles centrales para procurar la integración y la adhesión de proyecto de las instituciones es fundamental. Es conveniente advertir que una adecuada estrategia debe atarcar tanto a los centros escolares o nucleares como a instituciones de

otros sectores, a fin de coadyuvar a la coordinación intersectorial.

Esta resistencia puede deberse a la falta de participación efectiva, a la falta de difusión, como al escaso convencimiento que se demuestre en la toma de decisiones.

f) La escasa disponibilidad de recursos financieros.

Frente a ello, los responsables de la gestión de un Proyecto de este tipo deben procurar la implementación de procesos y técnicas presupuestarias que eviten desajustes.

Una consideración especial es preciso efectuar en relación a la importancia y la eficacia de:

- la instrumentación de mecanismos informales de captación de recursos;
- una intensa y permanente presión sobre los sectores gubernamentales que tienen poder de decisión sobre la asignación y distribución de los recursos financieros

g) Los instrumentos de acción.

El material existente, tanto a nivel conceptual como operativo, adolece en líneas generales de ciertas serias limitaciones para su utilización eficaz.

Es conocida la excesiva rigidez e inflexibilidad de los sistemas presupuestarios, compuestos de formularios elaborados en medios técnicos especializados y que por lo tanto no están al alcance de quienes no poseen los códigos necesarios para su comprensión.

h) Criterios de ejecución homogéneos y rígidos.

Si bien estos principios orientadores durante la etapa de ejecución del Proyecto se formulan en relación a todas las regiones que componen un territorio provincial, ya que se derivan de la ideología del programa, las di-



ferencias regionales plantean la necesidad de que el proceso de gestión se adecue a las distintas realidades. En función de ello, es plausible pensar en la posibilidad de procesos de ejecución disímiles. Así por ejemplo, la estructura organizativa podría presentar mayor grado de complejidad en una región con gran concentración de población que en otra que no presente esas características, si es que se considerare que ello favorece una mayor agilidad en la gestión. Del mismo modo, las necesidades de coordinación pueden ser mayores en aquellas regiones o localidades en las que se haya producido un significativo avance del programa, y estén en marcha un buen número de proyectos (formales y no formales) con activa participación de la comunidad y organismos de otros sectores.

Los análisis efectuados en países en los cuales se implementaron proyectos de descentralización y regionalización de la educación muestran que la aplicación indiscriminada en todas las regiones de criterios similares de organización y gestión actuó como un factor obstaculizador para un cambio efectivo, ya que se reprodujo con signo inverso el criterio tradicional, que simplifica la realidad a través del desconocimiento de sus diferencias. Un ejemplo interesante en este sentido constituye la reforma efectuada en Panamá, cuya estrategia enfatiza la distinción básica entre dos realidades diferentes: la urbana y la rural.

4. La evaluación de la gestión.

La ejecución de un programa educativo fundamenta su existencia misma en distancias sociales, en las necesidades sociales que procura satisfacer. Es por ello que la productividad de su gestión no puede medirse con los clásicos parámetros de la teoría organizacional o de los enfoques economicistas.

La Conferencia Internacional de Educación convoca por UNESCO en el año 1979 en su Recomendación N°72, relativa a la mejora de la organización y la gestión de los sistemas de educación, dice: "Si bien es evidente que para lograr una mejor gestión un objetivo fundamental debe ser el de alcanzar resultados óptimos con una determinada inversión de recursos, es preciso reconocer, sin embargo, que las actividades educacionales no pueden ser juzgadas únicamente en términos de costo-beneficio, sino que será también preciso tener en cuenta los aspectos intangibles y no calculables de la educación. (UNESCO, CIE, 1979).

Parece indiscutible, entonces, que tanto la ejecución como la evaluación de un Proyecto de descentralización y regionalización de la educación debe situarse en una perspectiva amplia, capaz de incorporar los factores cualitativos, tradicionalmente excluidos, que convergen y/o condicionan la obtención de determinados resultados. La especificidad de la gestión del Proyecto reside, consiguientemente, en que debe ordenar lo sustantivo sobre lo instrumental de acuerdo a una opción valorativa que privilegie una correspondencia estrecha entre la tarea que desarrollen la administración y las necesidades y problemas fundamentales de la sociedad. (Sander, 1984).

EL PROCESO DE EVALUACION EN LA DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION.

En un Programa de descentralización y regionalización educativa -como en cualquier programa de acción social-, la Evaluación representa una tarea continua e integral, consistente en averiguar el estado de funcionamiento general del programa y los resultados obtenidos, con el fin de adquirir información significativa para la toma de decisiones

En estos programas la evaluación adquiere fundamental importancia ya que los mismos ofrecen un elevado grado de complejidad, razón por la cual estas actividades deberían comenzar desde el momento mismo en que el programa se inicia a fin de ir controlando el logro de objetivos, los efectos no esperados y el proceso mismo, el cual, pese a las previsiones realizadas, va a poseer una problemática de funcionamiento propia, ya que cada caso es único. (Forni, 1983).

La complejidad inherente a un Programa de descentralización y regionalización educativa constituye una razón intrínseca para su evaluación permanente, ya que la variedad de funciones y la novedad de los procesos requiere una atención continua para impedir la acción de factores interferentes. Con referencia a ello, se advierte que generalmente estos programas se proponen:

- introducir cambios radicales en distintas dimensiones: la estructura organizativa, la gestión, el curriculum, las interacciones;
- abarcар una amplia cobertura: uno o varios niveles de un Sistema Educativo provincial;
- ofrecer una variedad de servicios: formales y no formales;

- incidir sobre áreas diversas: la participación y la organización comunitaria, la generalización de la educación básica, la calidad de la educación, etc.

Las características fundamentales que adquiere la evaluación en la descentralización y regionalización, permiten definirla como "un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados del programa con el fin de proporcionar información de la cual se derivan criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo". (Briones, 1985). De acuerdo con ello:

- a) La Evaluación adquiere un carácter de investigación por cuanto pretende obtener conocimientos sobre una realidad específica;
- b) La Evaluación posee una finalidad práctica, ya que la información que ella ofrece está destinada a tomar decisiones en relación con la marcha del programa, con su continuidad o extensión o con la implementación de programas similares;
- c) En virtud de su carácter de insumo para la toma de decisiones, es un proceso que conecta las instancias "técnicas" con las de conducción política del programa. Los resultados de la Evaluación permiten orientar las decisiones de las autoridades, referidas a opciones de política, a asignaciones y distribución de recursos, a la continuidad del programa.
- d) Al mismo tiempo, la información que se deriva de la evaluación permite alimentar un circuito de realimentación permanente entre las diferentes etapas del proceso de planificación y ges-

ción constituyéndose en los eslabones críticos que conectan y orientan los distintos momentos (diagnóstico, formulación de planes, ejecución de programas y proyectos). Así por ejemplo, las evaluaciones efectuadas durante la ejecución de un proyecto posibilitan una más adecuada programación, ya que ofrecen elementos para efectuar ajustes. Del mismo modo, pueden alimentar el diagnóstico para que la tarea de reinterpretación de la realidad y de las necesidades un grupo se cumpla ininterrumpidamente.

- e) Considerada así la Evaluación, se presenta como una instancia reflexiva y crítica, que posibilita mejorar la práctica de los diversos actores de sistema: autoridades, docentes, alumnos, instituciones intermedias y de otros sectores institucionales.

1. Los problemas de evaluación más frecuentes

A pesar de la significativa importancia de la Evaluación, la experiencia recogida en el país -y en general en América Latina- indica que para el sector educación la casi inexistencia o un escaso aprovechamiento de sus resultados (cuando los hubiera).

Diversas razones pueden aducirse para explicar esta situación:

- a) -Frecuentemente la discusión sobre la evaluación de programas educativos- o sociales - estuvo planteada en términos meramente técnicos: el diseño, la "objetividad" del evaluador, la validez y confiabilidad de los resultados. De esta manera, se ocultaron (lo que no significa que se hayan neutralizado) dos importantes aspectos inherentes a la naturaleza misma de la evaluación: su dimensión axiológica y política.

El carácter axiológico está presente en tanto evaluar implica valorar un proceso o un resultado de acuerdo a un patrón determinado, en función del cual un objetivo, un proceso o un resultado pueden ser considerados deseables o no. Esta distinción tiene profundas consecuencias a la hora de evaluar. Si los objetivos del programa están referidos a la adecuación de la educación a las características y necesidades socio-culturales de las distintas poblaciones, ello supone en lo que a evaluación se refiere, que los patrones de eficiencia y efectividad no pueden ser sólo determinados desde el nivel central -y de acuerdo a sus valores- sino a través de una concertación o negociación de los contenidos culturales específicos de los distintos grupos poblacionales (rurales, urbanos).

La dimensión política de la evaluación se advierte claramente cuando se considera que un equipo de evaluación se desenvuelve en un contexto institucional en el cual participan grupos diversos, con variedad de perspectivas

o intereses en relación con la evaluación. Así, el grupo de elevación está "enredado" en la acción y no es independiente de ella ni de los actores. La conocida expresión de "evaluador independiente" es confusa. "El evaluador independiente sólo posee la libertad de elegir sus lealtades de decidir a quien escuchar qué preguntas plantear, qué prioridades establecer, quién tiene el derecho de saber qué". (Mac Donald, 1985: 473). El equipo de evaluadores, seguramente tendrá relaciones (y compromiso) con diversos grupos: autoridades, docentes, padres, y su responsabilidad será hacer explícitos los logros y avances, como también los errores y retrocesos de los distintos niveles y áreas. Quedan claros entonces los problemas que pueden presentarse si es que la evaluación no es asumida como una actividad reflexiva destinada a mejorar la práctica y no a sancionar y controlar.

- b) - El único tipo de evaluación que funciona en la práctica de las instituciones educativas es la evaluación de los alumnos. No se han logrado generar, por el contrario, auténticos mecanismos de evaluación institucional, del currículum, de los docentes.

Lalourcade (1982) presenta un interesante análisis sobre algunas tareas que se cumplen en el Sistema Educativo con intenciones evaluativas, pero que, en virtud, del modelo burocrático existente, "poco o nada representan algo que se asemeje a una evaluación institucional con todo lo que esta expresión indica". Ejemplo de ello son los formularios de evaluación de los docentes que se entregan a los directores de los establecimientos educativos, y que además de presentar deficiencias técnicas, son poco comprendidos convirtiéndose en la práctica en formalismos que deben ser cumplidos. Del mismo modo la información estadística -sobre matrícula, repitencia, asistencia- es considerada generalmente como un mero "requisito ministerial", en virtud de lo cual se desaprovecha el potencial que los datos presentan: constituirse en una evidencia para reflexionar sobre el propio funcionamiento. Desde otra perspectiva, es dable observar como valiosos

(y muchas veces costosos) esfuerzos se "pierden": se organizan programas de capacitación de los docentes pero no se instrumentan mecanismos de evaluación que permitan comprobar si esos docentes han transferido en sus aulas los contenidos de la formación.

- c) Una característica que presenta -en líneas generales- la evaluación educativa en sus es que se efectúa como una instancia final en el desarrollo de un proceso. Por esto, no se pueden hacer correcciones a tiempo, ni se encaran mecanismos de análisis y reflexión que permitan ir mejorando cualitativamente el programa.

2. EL CICLO DE EVALUACION

Un ciclo de Evaluación puede ser considerado un proceso en el cual se puede distinguir:

- a) - el marco referencial y teórico, constituido por las concepciones ideológicas y teóricas de la descentralización y la regionalización, como también las propias del equipo de evaluadores y los beneficiarios y ejecutores del programa. Como se afirmó anteriormente, los resultados de la evaluación no dependerá sólo de la utilización de una adecuada teoría, sino de la conjugación de ella con los procesos valorativos y políticos asociados a la teoría.
- b) - la propuesta metodológica, en concordancia con el marco referencial y teórico, toda evaluación necesita una propuesta metodológica para su realización

El carácter participativo de la evaluación -si bien puede ser entendida más como una opción política que metodológica- es un aspecto sobre el cual se necesitará poner especial atención en el diseño del proceso.

Por ejemplo, ello tendrá relación con la estimación de tiempo, de recursos financieros y humanos y los procesos de capacitación necesarios para positilitar una plena participación comunitaria en la Evaluación.

La propuesta metodológica también deberá incluir referencias a los tipos de modelos -cuantitativos y cualitativos- que han de usarse en los distintos niveles del sistema (central, regional, local) en relación a las dimensiones que se consideren relevantes de evaluar (por ejemplo, la gestión, la organización, la participación, etc.) en los distintos momentos del proceso de planificación y gestión (antes de la implementación del programa durante su ejecución y después de completado).

- c) - toma de decisiones y realimentación del programa. Los resultados de la evaluación debieran posibilitar la toma de decisiones. Para que ello sea posible, un requisito que debe cumplir la Evaluación es el de haber sido efectuada con la debida oportunidad. Si esto ocurre, será posible utilizarla como insumo para la implementación de medidas correctivas.

3. LA EVALUACION SEGUN SU AMPLITUD

Puede ser global o específica:

Global, es el análisis de todo el programa, de todas sus dimensiones, aspectos y factores. Supone un proceso deliberativo en todos los niveles del sistema.

Específica, se refiere a la Evaluación efectuada de proyectos específicos -formales y no formales- o de ciertos aspectos o dimensiones del sistema-por ejemplo, la gestión o la participación.

4. LOS MODELOS DE EVALUACION Y LOS PARADIGMAS CUANTITATIVO-CUALITATIVO.

La Evaluación de un programa, tanto a nivel micro como macro necesita obtener información sobre los grupos de población, una gran cantidad y variedad de acciones, recursos, estrategias. Frente a ello, el equipo encargado de organizar la Evaluación debe tomar una serie de decisiones sobre qué evaluar, cuándo, a quienes y como se solicitará la información, cómo se hará el análisis y la interpretación de los datos recogidos.

Se utiliza la expresión "modelo de Evaluación" para dar cuenta del "esquema general que señala las características básicas de un programa que deben ser evaluadas y los procedimientos principales para recoger la información pertinente". (Briones, 1985: 23).

La distinción de dos tipos de paradigmas (en el sentido de enfoques) es útil para encarar la organización de la Evaluación.

El paradigma cuantitativo, llamado también tecnológico, evaluación de resultados, modelo experimental, presenta las siguientes características:

- la evaluación es definida como una actividad técnica cuya función es comprobar el grado en que se han alcanzado los objetivos de un programa;
- se cree en la objetividad de la evaluación, ya que ella está garantizada por la confiabilidad y la validez logradas con el diseño de los instrumentos, la recolección y el análisis de los datos;
- se enfatiza la medición de los resultados y de la situación de entrada (o inicial) a los efectos de obtener información sobre el grado de incidencia del programa.

El paradigma cualitativo, llamado también socio-antropológico, evaluación iluminativa, evaluación respondente, se basa en una crítica radical al paradigma tecnológico debido al reconocimiento de que la cuantificación no proporciona la información necesaria para evaluar un proceso educativo. Sus rasgos distintivos son los siguientes:

- la evaluación se define como la comprensión de una situación a partir de la interpretación de todos los actores que la viven. Más que medir, el propósito de la evaluación es entender y valorar.
- la objetividad de la evaluación es relativa, en tanto es una actividad humana cargada de valores y de ningún modo un proceso meramente tecnológico o neutral.
- el objetivo de la evaluación no se restringe a la comprobación de resultados esperados, sino que interesan también los efectos no esperados y ocultos.
- se incluye la evaluación de los procesos, ya que los resultados sólo pueden ser correctamente interpretados si se tienen en cuenta la génesis, dinámica y calidad de los procesos.
- se trabaja con metodologías cualitativas, que posibilitan la captación de la riqueza y complejidad de los procesos. Se incluye el pluralismo metodológico ya que no se rechaza la cuantificación, sino que se la integra en un esquema interpretativo.
- se interesa no sólo en las tendencias medias, sino también por la singularidad de cada situación particular. Por eso se buscan significados y no sólo generalizaciones estadísticas.
- el diseño de la evaluación no está preestablecido ni es rígido, sino que se trabaja con modelos abiertos o flexibles que posibiliten captar lo singular y lo imprevisto.

Los paradigmas evaluativos en la descentralización y regionalización

El análisis de la evaluación en el contexto de tales programas plantea al menos una pregunta inicial: ¿Cuál es el paradigma válido para la evaluación del programa?

Una primera consideración surge inmediatamente: los paradigmas antes mencionados no son excluyentes, sino que pueden complementarse, aún cuando sea evidente que la evaluación cualitativa resulta más apropiada para ámbitos restringidos.

Desde una perspectiva amplia, se puede afirmar que tanto la evaluación cuantitativa como la cualitativa, satisfacen objetivos diversos y orientan decisiones en distintos niveles -central, regional y local-. La información para decidir políticas educativas evidentemente, necesita datos cuantitativos referidos a costos-beneficios o metas alcanzadas, por ejemplo número de alumnos promovidos; sin embargo, si no se conoce por qué razones o en virtud de qué procesos se obtuvieron tales resultados, de poco valdrá que se asignen más recursos -si es el caso- ya que solo se estará creciendo más de lo mismo.

En este sentido Laforucci afirma: "La organización, el funcionamiento y la infraestructura de los servicios existentes en Latinoamérica, sólo poseen una cierta utilidad para mucho menos de la mitad de los grupos de edad que la necesitan en una etapa crítica de sus vidas. Si los países que ya se han acostumbrado a vivir con ese déficit se dispusieron a enfrentarlo a través de la estructura educativa en vigencia (construyendo los edificios y designando los maestros necesarios para poder atender a los que no están en la escuela) no les alcanzaría seguramente el monto de varios presupuestos destinados a educación, con lo cual llegarían a la conclusión que el problema no puede solucionarse" (1982). Es indudable que si la evaluación se entiende sólo como la medición de resultados, las posibili-

dades de convertirse en un instrumento de apoyo a la toma de decisiones serían muy escasas, ya que no ofrecerá datos suficientes para ensayar alternativas de solución más eficaces.

Otro argumento que da cuenta de la necesidad de integrar las evaluaciones cuantitativa y cualitativas está basado en el hecho de que las conclusiones (o las inferencias) que se efectúan a partir de datos cuantitativos siempre corresponderán a situaciones generales a partir de las cuales no siempre será fácil decidir cursos de acción específicos. Los porcentajes o las medias, por ejemplo, no indican cuál es el estado de una unidad (con toda singularidad que ese caso presenta) sino el estado del conjunto.

Se nota entonces, porqué se considera fructífera la integración de los datos cuantitativos y cualitativos.

La evaluación de un programa-en virtud no sólo de su complejidad y cobertura, sino también de la significación social y las expectativas a él asociadas - debería efectuarse de acuerdo a un modelo integral, que contemple:

- la eficiencia del Programa;
- la efectividad política y su impacto sociocultural;
- el logro de objetivos;
- la calidad de tales resultados;
- la calidad de los procesos;
- los efectos colaterales, previstos y no previstos, de carácter negativo o positivo.

4. LA EVALUACION EN LOS DIFERENTES NIVELES

Lo que se espera obtener con las evaluaciones varía de acuerdo con la posición que se ocupa en el sistema. Así, mientras los encargados de tomar las decisiones fundamentales necesitan conocer la eficiencia, eficacia y efectividad generales del programa, es posible que los ejecutores directos de las actividades (por ejemplo docentes) estén más interesados por cuestiones prácticas tales como el valor de metodologías para el trabajo en terreno.

Por otra parte, plantear la evaluación desde la perspectiva de los distintos niveles es de suma importancia, ya que si las funciones están suficientemente delimitadas, la evaluación permitirá determinar la capacidad de gestión y de logro respectiva, a fin de deslindar responsabilidades y de reorientar -si fuera necesaria- el curso de las acciones.

De este modo:

a) la Evaluación en el nivel central. Consiste principalmente en:

- corroborar si los recursos asignados son suficientes para satisfacer las demandas educativas de las poblaciones-metas, a fin de determinar -si fuera necesario- acciones destinadas a la captación de mayores recursos o estrategias que, sin perder efectividad, insuman menos recursos.
- establecer los grados de eficiencia y eficacia alcanzados en los diferentes niveles -central, regional y local- y en las distintas regiones del territorio provincial. En consecuencia, se podrán encarar estudios evaluativos de tipo cualitativo para explicar, por ejemplo, por qué razón se dieron marcadas diferencias regionales.
- estimar la capacidad y el empeño de gestión que en la práctica evidenciaron los distintos niveles del sistema, central, regional y local:

De acuerdo a estos objetivos, el equipo técnico del nivel central desarrolla, entre otras, las siguientes actividades relacionadas con la evaluación:

- requerir de las unidades regionales y locales información documentada sobre condiciones de logro y de procesos en relación a los objetivos formulados. Integrar la información recibida, a fin de obtener matrices de datos (cuantitativas y cualitativas) correspondiente a todo el territorio provincial;
- llevar a cabo procesos de evaluación en las distintas unidades de ejecución, ya sea por requerimiento de las mismas (asistencia técnica) o como parte del desarrollo general de la Educación en el
- obtener información sobre el uso de los recursos asignados a cada región. De señalar que estas actividades deberían ser efectuadas en un primer momento de la implementación del programa, hasta lograr su consolidación;
- realizar la evaluación de su propia capacidad de planificación y gestión y su compromiso de logro y
- difundir permanentemente la información obtenida.

b) en los niveles regionales los objetivos fundamentales de la evaluación son:

- recrear permanentemente el diagnóstico de las necesidades socioeducativas en el ámbito de la región a fin de que el programa brinde respuestas adecuadas.
- sintetizar la información derivadas de la evaluación de los procesos y los resultados obtenidos en todo el ámbito regional;

- establecer los logros efectivos en la región, de acuerdo con las necesidades formuladas por los destinatarios;
- valorar la calidad de los procesos y su congruencia en relación a las finalidades esperadas, así como los factores que hubieren obstaculizado y/o facilitado el desarrollo de las acciones;
- mantener o modificar las prioridades y los sistemas establecidos para captación de recursos (tanto formales como informales);
- estimar su propia capacidad y empeño en la gestión, de acuerdo a sus funciones pertinentes.

De acuerdo a estos objetivos, el nivel regional debería encarar las siguientes actividades:

- organizar las tareas de evaluación en la región;
- requerir, analizar e interpretar las evaluaciones de las diferentes unidades locales;
- solicitar ayuda técnica al nivel central -si es que fuera necesario- y brindarla a las unidades locales de su ámbito;
- difundir permanentemente la información obtenida.

c) En las unidades locales y/o de centro escolar los objetivos fundamentales de la evaluación son:

- lograr que la evaluación constituya una actividad permanente a fin de garantizar el cumplimiento de las metas establecidas;
- detectar los resultados obtenidos y valorar la calidad de los procesos destinados a la obtención

- estimar la congruencia entre las finalidades del programa y la estrategia implementada o sea, discurso de la planificación práctica de la misma;
- detectar los factores obstaculizadores y facilitadores en el desarrollo del problema.

En el nivel local, ciertas actividades relacionadas con la evaluación son de fundamental importancia:

- adecuar los criterios de eficacia y eficiencia a la realidad sociocultural de la población;
- contribuir a la plena participación comunitaria en la evaluación del programa.

Una Evaluación de la descentralización y la regionalización realizada con criterio orgánico, permitirá que los distinatos niveles se articulen en un proceso dinámico de síntesis de información y conclusiones, según sean los datos relevantes de cada nivel. La coordinación y la circulación permanente de información permitirá, no sólo aunar esfuerzos, sino sentar las bases para establecer comparaciones entre los procesos registrados en las distintas regiones, de acuerdo a sus características contextuales y al carácter que haya asumido en cada uno el proceso de ejecución.

Si bien las funciones que cumple la Evaluación en cada nivel pueden ser diferenciadas, en todas las instancias se debería procurar que sea una actividad permanente de reflexión crítica. En este sentido, la "auto-evaluación" se presenta como uno de los medios más adecuados para mejorar la práctica y necesariamente debe enfocar la reflexión grupal desde un enfoque cualitativo, que permita recoger las descripciones e interpretaciones que los distintos actores realizan a propósito del programa.

La apertura de este espacio brindará oc siones para que los

sujetos puedan expresar sus puntos de vista en relación a los problemas detectados, al funcionamiento de sí mismo y de los demás, con lo cual se contribuirá a la desaparición paulatina de los espacios de evaluación informal, que poco facilitan una tarea seria y objetiva.

La referencia a los sistemas de "evaluación informal" existentes en las instituciones resulta de considerable importancia. Se entiende por tales las estimaciones y valoraciones que siempre producen los sujetos sobre el comportamiento de la institución y de sus distintas categorías de miembros, pero que no están previstos por la institución misma. La informalidad de estas actividades impide que queden debidamente registrados una serie de datos e interpretaciones valiosísimas, por lo cual la pérdida de información que se produce en el sistema es de gran magnitud.

Si a esto se añade el hecho de que en no pocas ocasiones se recurre al secreto y a la información confidencial para evaluar las actividades o para emitir juicios acerca del funcionamiento de un sector o de ciertos individuos, se nota inmediatamente como se puede generar en el sistema una intrincada red de comunicación que solo aportará ruido al mismo.

5. EVALUACION DE LA PLANIFICACION Y GESTION DE LA DESCEN- TRALIZACION Y LA REGIONALIZACION

La evaluación no debiera ser considerada solo una instancia final del proceso de planificación y gestión.

Aún cuando no se designen formalmente con ese nombre ni se prevean espacios o tiempos para su realización, de hecho durante el desarrollo del programa se toman decisiones que se basan en las estimaciones que se han ido produciendo en los distintos sectores. Es indudable que si tales actividades estuviesen sistematizadas se lograría de modo más eficaz el logro de los objetivos del programa.

Se adopta una definición de evaluación amplia, que incluye diversos tipos de actividades durante la planificación y gestión del PRDE.

- a) Evaluación EX-ANTE. Generalmente implementada durante la planificación y antes de la ejecución del programa.

El diagnóstico puede ser entendido, en su sentido más amplio, como una evaluación contextual destinada a ubicar los problemas o necesidades que el programa pretende solucionar. Si se entiende que la evaluación es un proceso continuo, se entiende que durante la ejecución del programa esta evaluación inicial seguramente va a resultar enriquecida con interpretaciones o la aparición de nuevas necesidades, surgidas justamente en el mismo proceso participativo.

Un segundo tipo de Evaluación que puede mencionarse es la llamada evaluación de insumos o evaluación de factibilidad, costos y beneficios, de naturaleza hipotética durante el proceso de planificación (por lo cual necesita ser muchas veces ajustada durante la ejecución del programa). Interviene para alimentar las decisiones que hacen a la selección de estrategias o modos "de ataque" de los problemas detectados.

Trata de especificar los recursos necesarios -humanos, financieros, tecnológicos, de tiempo- necesarios para el logro de los objetivos previstos. Establece además las formas en que esos recursos deberían emplearse y señala la estrategia que mejor serviría en un contexto específico.

Es evidente que un programa de acción social los costos y beneficios no pueden ser determinados únicamente desde una perspectiva económica. De acuerdo a ello en esta instancia, la evaluación sirve para estimar los costos sociales que puede traer aparejado la elección de determinada estrategia. Del mismo modo, los beneficios no sólo son directos sino también colaterales. El programa puede beneficiar directamente a algunos y perjudicar indirecta o colateralmente a otros grupos. Es por ello que la identificación de otros actores sociales que actúan (o podrían actuar) significativamente en el campo del programa es un factor importante, ya sea que estos grupos acepten o rechacen las modificaciones que se proponen introducir.

UN análisis integral permitirá, consiguientemente, obtener un modelo dinámico del sector de realidad sobre el que incidirá el programa y, como tal, "no solo permitiría evaluar hipotéticamente los costos y beneficios (de todo tipo) de las acciones, sino que permitirá diseñar en detalle las estrategias que constituyen el programa o proyecto. (Robirosa, 1981).

b) Evaluación de PROCESOS (seguimiento y control de gestión)

Se ha señalado que durante la ejecución del programa o proyecto es necesario verificar que los diversos componentes, tales como personas, recursos, participación de la comunidad y la toma de decisiones, conluyan y armonicen según lo establecido. Fundamentalmente, porque en el transcurso de la ejecución siempre pueden surgir imponderables desviaciones en las actividades que obligan a realizar una estricta evaluación del proceso, con el fin de reorientar las actividades programadas.

Lo programado es susceptible de errores por deficiencias posibles en las previsiones -necesidades de recursos humanos y materiales, cronograma de actividades, etc.- o por faltas en el funcionamiento operativo, por las características iniosincráticas tanto de los ejecutores como de la población -objetivo del programa, o bien por factores exógenos a la planificación misma que pueden constituir trabas o alicientes para el logro de los objetivos.

Dado que este tipo de evaluación se realiza durante la implementación del proyecto, afecta a todos y cada uno de los elementos constitutivos del proyecto, desde las metas hasta las mismas variables de evaluación, generando información acerca de las dificultades que se van presentando, lo cual es imprescindible para atacar a tiempo las falencias de lo programado, corrigiendo y revisando el funcionamiento, la adecuación de las metas a la realidad, la utilidad de la organización, etc. Todo ello aumentará sustancialmente las porbabilidades de éxito del proyecto.

Obviamente la importancia de este tipo de evaluación estará supeditada a la flexibilidad del plan de modo tal que éste pueda admitir las modificaciones necesarias.

Si bien la evaluación de procesos es contemporánea a la ejecución del proyecto desde un punto de vista analítico, es posible distinguir dos momentos o actividades sustantivas:

- el registro de la información necesaria y
- su examen comparativo en relación con las metas del plan y con un modelo que, a priori, se juzgue óptimo a nivel de la organización y sus actividades.

Aparecen como dos actividades diferentes. Sin embargo, sólo lo constituyen dos perspectivas de un todo, ya que resulta inútil obtener información parcial sino es para rectificar o ratificar los rumbos, así como es imposible hacer lo úl-

timo si no se cuenta con elementos valorativos que lo justifiquen.

El control de las operaciones y los procedimientos permite arribar a conclusiones acerca de su desarrollo. Sin embargo para que este control sea posible, es necesario "inyectar" en el sistema la información adecuada. Esta provisión de información será concretada a través de un proceso por el cual se recolectan en forma sistemática datos útiles para el funcionamiento del sistema.

La conjunción de las dos actividades: el registro de información y el examen comparativo, permitirá la retroalimentación del sistema a partir de la cual será posible el reajuste, el recomendamiento de la estructura y la operativa del programa.

d) Evaluación EX-POST

Se realiza con posterioridad del completamiento del programa y es en función de ella, fundamentalmente, que se calificará al programa ejecutado como satisfactorio o como susceptible de ser modificado para hacer más efectiva la gestión posterior.

De este modo, la experiencia recogida, suficientemente evaluada, servirá para efectuar ajustes o re-programaciones en función de las características socio-culturales y económicas de las regiones que aún no se incorporaron al programa.

En la evaluación ex-post se puede distinguir:

- una evaluación de procesos completada, que no hace sino retornar los elementos más significativos del seguimiento y del control de gestión. Una lectura reflexiva de la información permitirá analizar la misma en relación con los procesos que más han contribuido a los objetivos del programa y con aquellos que pudieran tener relación particular con las desviaciones o efectos negativos que se observaron.



- una evaluación de resultados que tiene por objetivo principal medir e interpretar el logro de los objetivos. Tales resultados se comparan con los objetivos previstos a fin de determinar el grado de eficacia del programa.

En sentido general, "los resultados de un programa son los cambios o modificaciones que producen en una población o en un cierto contexto. Si tales modificaciones son las esperadas según las definiciones que proporcionan los objetivos, se denominan logros". (Eriones, 1985: 147).

La evaluación de resultados se refiere principalmente a:

- si el programa produjo o no cambios;
- la intensidad o magnitud de los cambios y
- la calidad de los mismos.

Se entiende que estos aspectos valen para cada uno de los objetivos que tenga el programa.

Existe otro tipo de Evaluación llamada de impacto, que debería ser realizada un tiempo después de la implementación de un programa, de modo que pueda expresar los resultados realmente producidos, a nivel de objetivos amplios y de largo alcance.

Se entiende por impacto la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios resultante (total o parcialmente) de un proyecto o programa. Ejemplo de ello son los cambios reales en la calidad de vida como consecuencia de la participación en el programa: mejoramiento del estado nutricional de los niños en edad escolar, aumento de las tasas de alfabetización, mayor grado y calidad de la participación comunitaria en la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo y acrecentamiento de la capacidad de los grupos beneficiarios para un desarrollo autónomo.

Es dable prever el impacto tanto a nivel individual, como de grupo familiar o comunitario o en todo el territorio de una provincia o la nación.

Tal como se afirmó anteriormente, algunos elementos del impacto pueden empezar a surgir a partir de la puesta en marcha del programa (participación, organización comunitaria, interés y responsabilidad por la educación). Debe indicarse en relación a ello la necesidad de construir "indicadores sociales" de modo que durante el desarrollo del programa tales procesos queden registrados.

6. Los aspectos relevantes de ser evaluados

De acuerdo con las consideraciones antes efectuadas, es posible elaborar una somera explicitación de los principales aspectos que integran el Programa de descentralización y regionalización de la educación, a fin de proceder a su organización sistemática para dar cuenta de los aspectos principales que debería incluir la evaluación del programa.

Para ello se presenta el gráfico de la página siguiente:

MARCO TEORICO-IDEOLOGICO
DEL PROGRAMA



EVALUACION EX-ANTE

Variables o elementos contextuales

- . Destinatarios
- . Docentes y administradores
- . Planes y programas
- . Estructura organizacional
- . Organismos de apoyo técnico
- . Materiales de apoyo
- . Planta física y equipamiento
- . Variables o aspectos del contexto socio-cultural-económico-político

EVALUACION DE PROCESOS

Variables o elementos del proceso

- . Conducción técnico-pedagógica
- . Gestión administrativa
- . Aspectos o lineamientos curriculares
- . Relaciones con la comunidad y otros sectores institucionales
- . Evaluación de procesos

EVALUACION EX-POST Y DE IMPACTO

Variables o elementos de los resultados

- . Egresados de la educación formal
- . Población beneficiada con proyectos de educación no formal
- . Docentes y administradores capacitados
- . Currículum regionalizado
- . Organismos de apoyo
- . Planta física y equipamiento
- . Variables o aspectos del contexto socio-cultural-económico-político

En función de cada uno de los factores contemplados en el gráfico presentado, es posible considerar una serie de aspectos plausibles tanto de análisis cuantitativos como cualitativos.

a) Los docentes y administradores

La evaluación de los docentes está centrada básicamente en el análisis de su papel en el desarrollo de los procesos educativos.

Aunque resulte obvio, es dable recordar que tal evaluación sólo adquirirá significación si es que se han implementado actividades de capacitación y oportunidades para que los maestros participen activamente en la planificación y gestión del Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación. Es sabido que cuando un plan es definido por un grupo reducido de autoridades y docentes, el precio que se paga es alto: negativa de los maestros a aceptar los cambios propuestos o simulación de la adhesión, mediante una aceptación aparente de los objetivos y el rechazo en la práctica de las acciones tendientes a su logro.

Por otra parte, es recomendable que la evaluación esté orientada por criterios similares a los utilizados durante el período de capacitación. En este sentido, se podría considerar que:

= la tarea del docente debe ser entendida como un ejercicio vinculado con su entorno institucional y social, y no como una labor mecánica

- De allí que el docente no es considerado un mero ejecutante de métodos y técnicas destinados a la transmisión de un saber ni percibido como representante de la autoridad y único poseedor del saber
- el docente no es el único agente del cambio educativo y que sus habilidades pedagógicas son condicionantes (y no determinantes) de la calidad de la educación. De allí que no deba ser considerado como el único responsable de la formación de los estudiantes

La evaluación del desempeño docente -si bien incluye el manejo de datos cuantitativos- debería enfatizar una interpretación cualitativa sobre la práctica, de modo tal que permita obtener explicaciones sobre los cambios que se han producido y sobre los factores que parecen entorpecerlo.

En relación con esto, cabe recordar que el modelo institucional prevaleciente -centralizado y burocrático- y las condiciones laborales en las que se ejerce el rol no han contribuido al desarrollo de las pautas de conducta adecuadas para un proceso de enseñanza y aprendizaje crítico y creativo. Si a ello se agrega la naturaleza dispar del vínculo docente-alumno (que coloca "naturalmente" al docente en la posición del que sabe más) se tiene que la evaluación debería dar cuenta de múltiples y complejos factores.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la evaluación es el referido a la eficacia técnico-pedagógica evidenciada por los docentes.

De este modo, los aspectos más importantes a tener en cuenta en evaluación de los docentes serían, entre otros:

- la capacitación técnico-pedagógica, en relación a manejo de nuevos contenidos, técnicas de enseñanza, modalidad de evaluación de los aprendizajes, uso de recursos didácticos, en relación con las características socio-culturales relevantes del grupo de beneficiarios
- las patras, valores y actitudes propios de la "cultura" de los maestros:
 - . la modalidad de definición de la comunicación en las situaciones de aprendizaje
 - . las imágenes y representaciones sobre el ejercicio del rol y los "buenos" y "malos" alumnos
 - . las actitudes hacia los alumnos que evidencian fracasos escolares
 - . las actitudes hacia la participación comunitaria
 - . el compromiso con las acciones tendientes al logro de los objetivos del Programa

En relación con la evaluación del desempeño de supervisores y directivos, caben las mismas afirmaciones realizadas a propósito de los docentes. Si es que no brindaron oportunidades de capacitación y reflexión sobre las características y modalidades asumidas en el ejercicio del rol, seguramente la evaluación -seguramente organizada de acuerdo a los criterios que describen el perfil deseado de supervisores y directivos- arrojará sólo resultados negativos. Para citar un ejemplo: si la supervisión continúa exhibiendo los rasgos que la han convertido en elemento clave en

el sector educación -debido al uso del poder derivado de su ubicación en el sistema y a las condiciones burocráticas en que se la ejerce- la evaluación sólo brindará información sobre lo que ya se sabe.

b) Los destinatarios

El sentido otorgado a la evaluación de los procesos y resultados observados en los destinatarios del Programa tendría que dar cuenta no sólo de la "promoción" (sentido primordial de la evaluación burocrática) sino de la calidad de los procesos que los diferentes grupos de beneficiarios han vivido.

Asimismo, es deseable que el equipo responsable se plantee la evaluación del logro de objetivos a largo plazo y del impacto del Programa en sus destinatarios. Es obvio que para concretar estas aspiraciones se deberá disponer de información periódica sobre los estados de consecución y las características que las prácticas educativas adquieran a medida que se avanza en el desarrollo del Programa. Si no se implementara esta evaluación de procesos, la mayor o menor efectividad de las acciones no podrá ser establecida, con lo cual se pierde la oportunidad de acumular y re-crear las experiencias exitosas.

Por otra parte, la modalidad participativa que adquiere la evaluación permite que los distintos actores del sistema -fundamentalmente sus beneficiarios- adquieran niveles progresivos de comprensión de los factores que en una situación de aprendizaje (formal o no formal) condicionan el desarrollo de los procesos y la obtención de resultados.

De acuerdo con lo expresado, los principales aspectos que deberían tenerse en cuenta en relación con los destinatarios del Programa son, entre otros:

- desarrollo de la capacidad organizativa para generar y conducir procesos educativos
- desarrollo del saber popular y de control sobre el conocimiento común y científico (socialización de conocimientos existentes y producción de nuevos saberes)
- grado y contenido de la participación comunitaria en procesos educativos (formales y no formales)
- actitudes de reflexión crítica para evaluar los procesos educativos en los cuales se ha participado
- resultados observados en los beneficiarios de distintos proyectos educativos

La institución educativa, por otra parte, debería evaluar su capacidad de retener y promover a los destinatarios de la educación básica y de otros proyectos que se hayan organizado. Tal estimación tendría que completarse con una interpretación referida a la calidad de los procesos que han llevado a la obtención de resultados observados.

c) El curriculum

Un aspecto importante de la evaluación curricular en un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación es la efectividad de los lineamientos curriculares. Tal efectividad puede ser medida en términos del grado en que el curriculum representa una respuesta efectiva y adecuada a las necesidades indi-

viduales, comunitarias, regionales, provinciales y/o nacionales.

Otra cuestión importante está referida al planeamiento del curriculum, ya que se consideran aspectos referidos a la organización y administración de los procesos. Desde esta óptica, se evalúan:

- funciones de los responsables
- uso de los recursos y adecuación y pertinencia de los mismos
- eficacia curricular: grado en que el curriculum escrito (o planificado) permite que las acciones tiendan a la solución de los problemas identificados

De acuerdo a un punto de vista técnico-pedagógico, el curriculum puede ser evaluado en función de sus grados de:

- flexibilidad: posibilidad de que ciertos contenidos sean seleccionados por los miembros de las localidades o unidades de ejecución; posibilidad de efectuar reajustes durante el proceso de su desarrollo
- organización: estructuración de los componentes curriculares en función de su coherencia interna e integración
- adecuación: de los distintos componentes curriculares (objetivos, contenidos, técnicas y modalidades de evaluación) a las necesidades, intereses y edad de los beneficiarios

Un punto que merece ser destacado en la evaluación curricular es la distinción entre documentos curriculares y curriculum real (o realidad curricular). El curriculum escrito atiende al conjunto de estructuras académico-organizativas que propician una forma legitimada de selección y acceso a los conocimientos que la sociedad considera significativos. La realidad curricular engloba

en cambio, el interjuego de elementos educativos, psicológicos, sociales, políticos y culturales variados que coinciden en una institución educativa e inciden en la índole y calidad de los procesos educativos que en ella se desarrollen. La realidad curricular se da porque coinciden en un tiempo y en un espacio determinado distintos actores sociales, con historias personales, inserciones sociales e intereses diversos (Glasman y de Ibarrola, 1980). Esta distinción implica que la evaluación curricular debería atender a estas dos dimensiones del curriculum: la de los productos (los diseños curriculares) y la de los procesos (realidad curricular o curriculum real).

d) Los servicios de apoyo técnico

La evaluación en un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación también debería encarar la evaluación del desempeño de los servicios de apoyo técnico. Los aspectos principales que podrían tenerse en cuenta en este sentido son:

- la organización de los servicios
- la capacidad de atención de los distintos niveles en relación con las unidades bajo su dependencia:
 - . suficiencia del apoyo
 - . oportunidad en la que se efectúan los mismos
 - . efectividad del apoyo, en el sentido si se adapta y adecua a las demandas formuladas, sabe interpretarlas y ofrecer alternativas de solución que resulten útiles
 - . empeño del organismo, en el sentido de la instrumentación de todas las acciones para las que está capacitado humana, material y financieramente.

c) La gestión administrativa

La evaluación de los aspectos referidos a la administración de un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación debería atender principalmente a los siguientes factores:

- La toma de decisiones: en relación con el grado observado de descentralización o desconcentración y el contenido de las decisiones que son tomadas por las unidades menores
- La comunicación y coordinación entre las distintas unidades del sistema, tanto en las relaciones verticales entre niveles como en las propias al interior de un mismo nivel
- Los procedimientos: rapidez de los procedimientos y practicidad y adecuación de las decisiones adoptadas
- La organización: adecuación de la nueva estructura al logro de los objetivos previstos por el programa; flexibilidad de la misma para introducir cambios que se consideren necesarios durante el desarrollo del Programa.

Un aspecto importante de la evaluación será el de detectar si la nueva estructura organizacional se presenta (y funciona) como una forma más ágil y menos burocrática.

En este sentido puede argumentarse que si el proceso de descentralización no es conducido y estructurado eficazmente, el establecimiento de las unidades regionales y locales puede contribuir a una acentuación de la situación de burocratización existente, en vez de mejorarla.

- Movilización y captación de los recursos, materiales, financieros y humanos necesarios para el adecuado desenvolvimiento de las acciones

Un punto importante en la evaluación de la gestión es su eficiencia, medida en términos de la relación costos-beneficios

- El nivel de participación comunitaria en la gestión del Programa, como los espacios institucionalmente "permitidos" para que tal participación se concrete
- La eficacia institucional: en relación con el grado y tipo de objetivos obtenidos (excluyendo en este punto los curriculares)
- La efectividad y relevancia de la gestión: en relación con su incidencia en el contexto comunitario y social global, el grado de satisfacción de los miembros de la institución y los destinatarios de los proyectos

f) La planta física y el equipamiento

En este punto se podrían mencionar los siguientes aspectos:

- Adecuación de la planta física y el equipamiento a los objetivos del Programa y la idiosincracia de los destinatarios
- Suficiencia de los espacios físicos y del equipamientos y recursos educativos
- Utilización del espacio físico por otras escuelas de la localidad (o del núcleo) y organismos de otros sectores institucionales
- Remodelación y/o ampliación de la planta física
- Adquisición y mantenimiento de equipamiento y recursos educativos

7. La evaluación del proceso de evaluación de un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación.

La necesidad de evaluar el proceso de la evaluación del Programa es insoslayable. Para ello, se podría tener en cuenta lo siguiente:

- El grado en que la información provista por la evaluación es útil para la toma de decisiones
- El alcance de la evaluación, en el sentido de la cobertura con que fue planteada u las distintas dimensiones o aspectos del Programa sobre los que informa
- La claridad y especificidad de las conclusiones ofrecidas, en función de la utilización de un lenguaje claro y de fácil comprensión por todos los usuarios y beneficiarios del Programa. El carácter de comunicabilidad debe ser completado con la precisión de la información ofrecida, ya que sin ella difícilmente puedan ser tomadas ciertas decisiones. En relación con esto conviene tener presente que la ambigüedad es un recurso habitualmente utilizado por aquellos evaluadores que evitan el compromiso de realizar señalamientos que signifiquen responsabilizar a un sector, por ejemplo, por la ineficiencia de ciertas acciones)
- La oportunidad con que presentan los resultados
- La significación de las conclusiones obtenidas para los distintos actores del proceso educativo

En un programa social la evaluación puede llegar a convertirse en un instrumento eficaz para contribuir al éxito de los mismos si se le proporcionan las herramientas y las condiciones necesarias para que su desarrollo no se vea obstaculizado por factores de diverso orden. A medida que los programas vayan avanzando en la ob-

tención de mejores fundamentos informacionales, se contará con mayores posibilidades de lograr la efectividad y relevancia de las innovaciones.

Referencias bibliográficas de la primera parte

- BARRIOS, S. (1984)- Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. En cuadernos del CENDES / 4. Ateneo de Caracas.
- BOISIER, S. (1987) -Los procesos de descentralización y desarrollo regional en América Latina. En Revista de la CEPAL N° 31, Sgo. de Chile.
- BORJA, J. et al. (1987) Organización y descentralización municipal. EUDEBA. Buenos Aires.
- CAFFERATA, A. (1987) -Algunas reflexiones sobre la cuestión regional (versión Preliminar)
-CFI. Buenos Aires.
- CEPAL (1987) -Estilos de desarrollo. Estado y Democracia. Documento presentado en Reunión informal de cooperación entre las Redes de Ciencias Humanas y Sociales de las distintas Sub-regiones. Caracas.
- DEMO, P. (1985) , Perspectivas políticas de la educación y la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo. En Revista de la CEPAL N° 21. Sgo. de CHILE.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. (1986)- Federalismo y centralización

la política y en la administración de la educación argentina. Documento presentado al Congreso Nacional de Federalismo. Santa Fe. Argentina.

_____(1987) Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación. CFI. Buenos Aires

FERNANDEZ LAMARCA, N y AGUERRONDO, I. (1983). Las reformas de la educación en América Latina. En: Rama, G. (coord). Mudanzas educacionales en América Latina. Situaciones e condiciones. Fortaleza Univ. Federal do Ceará.

GARCIA CARCLINI, N. ¿Reconstruir lo popular? Ponencia presentada al Seminario "Cultura popular: un balance interdisciplinario"- I.N.A. Bs. As.

GONZALEZ, N. (1986) La Cepal y el tema de los estilos de desarrollo. En: Faletto, E y Martner, G. Repensar el futuro. Nueva Sociedad. Caracas.

GURRIERI, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual En Revista de la CEPAL N° 31, Sao de Chile.

HAAG, D. (1981) ¿Cuál es la condición adecuada para generalizar el derecho a la educa-

- ción? UNESCO. Paris.
- HALLAK, J.(1988). El mapa escolar, UNESCO . IIPE. Paris.
- KLIKSBERG, B. (1987) Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. En Revista de la CEPAL N°31 Sgo. de Chile.
- MC GINN, N.(1986) La descentralización educacional en América Latina. En: La Educación OEA. Washington D.C. N° 99
- PAZ, P.(1986) Federalismo y Proyecto Nacional. Documento presentado al congreso Nacional de Federalismo. Santa Fc. Argentina.
- RAMA, G. (1987) -Políticas educativas y eliminación de la pobreza. En Educación y Democracia. Comisión de Educación de la H.C.D.N.-Fundación Ebert. Legasa. Buenos Aires.
- SENEN GONZALEZ, S. (1987)-Las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina. CFI- Buenos Aires.
- TEDESCO, J.C. (1980) -Conceptos de Sociología de la Educación CEAL. Buenos Aires.
- _____ (1987) Bases para la definición de estrategias de cambio educativo. (Mimeo)
-Congreso Pedagógico Nacional. Comisión Asesora Honoraria. Buenos Ais.

UNESCO. OREALC. (1981) Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.
Sgo. de Chile.

UNESCO-CEPAL- PUOD-(1987) Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Kapelusz
Buenos Aires.

Referencias Bibliográficas de la segunda parte

- AGUIRREONDO, I. (1987) -El planeamiento educativo en Argentina. Su historia y perspectivas.
- BOJA J. et al (1987) Organización y descentralización municipal. AUDEBA. Bs. As.
- BOSCO BERNAL, J. (1983) La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de los Sistemas Educativos en América Latina. En Acción y reflexión educativa-Nº 10. ICASE Panamá.
- CARRON, G y NGOC CHAU, T. (1988) -Reducción de los desequilibrios regionales y planificación de la educación. UNESCO. CINTERPLAN Caracas.
- DE MATOS, C (1979) -Planes vs. planificación en la experiencia latinoamericana. En Rei de la CEPAL Nº 8. Sgo. de Chile.
- DROR, A. (1987) -Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación En Rei de la CEPAL Nº 31-Sgo. de Chile.

- FERNANDEZ LANARRA, N. (1983). La planificación de la educación frente a los desafíos educativos en América Latina. Su relación con los procesos de descentralización y regionalización de la educación. Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento en América Latina. Bs. As.
- FERNANDEZ LANARRA, I. y AGUERRONDO, I. (1978). La planificación educativa en América Latina UNESCO- CEPAL- PNUD- DEALC- Fichas/1.
- _____ (1980) -Los planes de educación en América Latina. En Rama, G. (coord). Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe. UNESCO-CEPAL- PNUD- UNICEF. Sgo. de Chile.
- _____ (1983) Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales. En Rama, G (coord). Mudanças educacionais na América Latina. Situação e condições. Fortaleza. Univ. Federal do Ceará
- GURRIERI, A. (1987) Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. En Rev. de la CEPAL N° 31. Sgo. de Chile.
- HAAG, D. (1981) ¿Cuál es la gestión adecuada para

- generalizar el derecho a la educación ?. UNESCO. París
- ILPES (1987) -Planificación para una nueva dinámica económica y social - En Rei de la CEPAL N° 31- Sgo. de Chile.
- INGELSTAM, L. (1987) -La planificación del desarrollo a largo plazo. En Rei de la CEPAL N° 31. Sgo de Chile.
- MC GINN, N. (1984) Modelos de planificación educativa para las comunidades marginadas. En la educación- OEA- Washington DC- Año XXVIII- N° 94-95
- MAFUS, C (1984) -Política y plan- IVEPLAN Caracas
- _____ (1987) Planificación y gobierno. En Rei de la CEPAL N° 31- Sgo. de Chile
- OSZLAK, O. comp (1984)-Notas para una teoría de la burocracia estatal En: Oszlak, O (Comp) Teoría de la burocracia estatal- Paidós. Bs. As.
- PARSONS, T y SHILS, E-comps-(1968). Hacia una teoría general de la acción. Kapelusz. Bs. As.
- PRAWDA, J-(1984) -Teoría y práctica de la planificación educativa en México. Grijalbo. México.
- ROCKNELL, E y EZPELETA, J.(1986)-Pesquisa participante. Cortes Editora- Autores Asociados- Sao Paulo.

- RODRIGUEZ BRALDAO, C. (1985) - Repensando la participación
En: Ibarrola y Rockwell: Educación
y clases populares en América Latina.
DIE. IPN. México.
- UNESCO (1981) - Las reformas de la educación: ex-
periencias y perspectivas. París.
- WOLFE, M. (1983). Estilos de desarrollo y educación,
un inventario de recomendaciones y
posibilidades. En Rama, G. (Coord)
op. cit.
- _____ (1984) La participación: una visión desde
arriba. En Revista de la CEPAL N° 23
Santiago de Chile.
- _____ (1987) "Agentes del "desarrollo". En Rev
de la CEPAL N° 31. Sgo de Chile.

Referencias bibliográficas de la tercera parte

- BRIONES, G. (1985) Evaluación de programas sociales.
PIIE Sgo del Chile
- FERNÁNDEZ LANARRA, N y AGUERRONDO, I. (1983)-Las reformas de la educación en América Latina
En Rama, G.(coord). Mudanzas educacionales na América Latina, Situações e condições. Fortaleza. Univ Federal do Ceará.
- FORNI, F. (1983) Formulación y evaluación de proyectos de acción social. CIBES-ORA.
Bs. As.
- KLIKSBERG, B. (1984). La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. En: Osztale (comp) Teoría de la burocracia estatal. Paidós- Bs. As.
- LAFOURCADE, P. (1982) La evaluación en organizaciones educativas centradas en los roles.
Trillas. México.
- VAC LORNO, B.(1985). La evaluación y el control de la educación. En: Gimeno Sacristán y Pérez Gómez. La enseñanza. Su teoría y su práctica- Akal-Madrid.
- PRADA, A. (1980). Intereducación y centros de animación rural. En Rama, G.(coord).

Educación y Sociedad en América
Latina y el Caribe- UNESCO- CEPAL-
PNUD- UNICEF- Sgo. de Chile.

- ROBIROSA, M. (1981)- Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en latinoamérica y el Caribe- FLACSO. Bs. As.
- ROBIROSA, M, et al (1985)-Marco de referencia para la investigación sobre metodologías apropiadas de planificación de asentamientos humanos, FLACSO. Bs. As.
- SANDER, B. (1984) -El rol de la administración educativa en los procesos de racionalización educativa - En la educación- OEA. Washington. D.C. Año XVIII- N° 94-95

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- AGUERRONDO, Inés: Planificación y Participación. Aportes para el Debate. Bs. As., C.F. I., 1986.
- ALWYN de BARRIOS, Nidia, ct, alt: Un enfoque operativo de la metodología del trabajo social. Bs. As.; Humanitas, 1982.
- AIDER EGG, Ezequiel: Introducción a la Planificación. Buenos Aires, Humanitas, 1983.
- ANTHONY, Robert W.: Sistemas de Planeamiento y Control. Buenos Aires, El Ateneo, 1981.
- ARGENTINA: Documento del Proyecto PNUD ARG 86/005. Creación y puesta en marcha de la Unidad de Proyectos de la Subsecretaría de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1987.
- BALAN, ct. alt: Historias de Vida en las Ciencias Sociales. Teoría y Técnica. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 1974
- BARRIOS, Sonia: Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. En CENDES, Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, Cuad. Nº 4, Estado y proce-

ses socio políticos de Venezuela,
Ateneo de Caracas, Set-Dic, 1984.

BATALLAN, Graciela: Talleres de educadores: Capacita-
ción por la investigación de la
práctica. Síntesis de fundamentos.
FLACSO. N° 8. Bs. As., 1984.

Trabajo docente, democratización
y conocimiento. Ponencia al II
Congreso Argentino de Antropología
Social. Bs. As., 1986.

BERGER, P, LUCKMANN, Thomas: La construcción social de la
realidad Ed. Amorrortu, Bs. As.,
1981.

BORNIDA, M: Etnología y fenomenología. Ed.
Cervantes, Bs. As., 1986.

BOSCO BERNAL, Juan : La nuclearización y la regionali-
zación dentro de las nuevas tenden-
cias de la administración y plani-
ficación de la Educación, de los
Sistemas Educativos de América La-
tina, N° 10, Panamá, Icase, Junio,
1983.

BRIONES, Guillermo: Evaluación de Programas sociales.
Teoría y metodología de la inves-
tigación evaluativa, Santiago, Chile,
1985.

BUCKLEY, Walter: La sociología y la teoría moderna

de los sistemas. Bs. As., Amorrortu, 1982.

- Bustos, F: Elementos para la caracterización del nivel local. En: Revista del Convenio Andrés Bello, Perfil de la Administración y Supervisión de la Educación, Colombia, Año VIII, N° 23, Set-Dic., 1984.
- CAC - ONN - Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural. Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo rural en los países en desarrollo, Roma, ONU, 1985.
- CAFFREATA, Agustín: Pobreza y Políticas Sociales, Bs. As., C.F.I., Mayo de 1987.
- CALDERÓN, Hernán et. al.: Notas Sobre formulación de proyectos. Santiago, Ilpes, 1973.
- CAMILLERI, Carmel: Antropología Cultural y Educación. Oficina Internacional de Educación. UNESCO. París, 1985.
- CARNOY, Martín: Reforma y planificación de la Educación en un contexto de crisis económica. UNESCO. Revista Perspectivas N° 2. 1985, N° 58. 1986.

- CATULLO, María Rosa: Identidad comunitaria o identidad barrial en un proceso de relocalización compulsiva de población (ciudad nueva Federación, Entre Ríos) En: Procesos de Contacto Interétnico, Ed. Bermejo, Bs. As., Junio de 1987.
- CEPAL, UNESCO- PNUD.: Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe- Kapelutz, Bs. As., 1987.
- COHEN, E. y FRANCO, R: Evaluación de proyectos sociales. Bs. As., ILPES / ONU - CIDES /OEA, GEL., 1988.
- CONSEJO FEDERAL de INVERSIONES. Dirección de Cooperación Técnica. Área de Apoyo Institucional. Curso sobre regionalización y nuclearización de los servicios educativos. Nueva galia. Pcia. de San Luis, Abril, 1988.
- CUNHA, Luiz Antonio: La escuela democrática: Lo nacional, lo regional, y lo unitario. En: La Educación- OEA. N° 101-Año XXXI - 1987/ I / II.
- CHATEAU, Jorge: La evaluación como medio de conocimiento de los sectores populares: necesidades y posibilidades- FLACSO -Chile, 1983.

- CHONG, Juan: Micro planificación de la Educación: Aspectos conceptuales y Metodológicos -Caso Ceitandin. Proyecto de Planeamiento de Recursos Humanos, BRA/70/550 -1978.
- DEL POZO NAVARRO, Fernando: La dirección por sistemas México- Lima, 1976.
- DE MATTOS, C: Planes vs. planificación- Revista de la Copel- N° 8- Agosto, 1979.
- DEMO, Pedro: Investigación participante. Mito y realidad. Bs. As.; Kapelutz. 1985.
- DROR, Y.: Public Policymaking Reexamined. New Brunswick, Transaction Books, 1983.
- ESCOTET, Miguel Angel: Planificación utópica de la Educación y Desarrollo. En: UNESCO, Revista Perspectivas, N° 60, año 1986.
- EZPELETA, Justa, et. al: Pesquisa Participante. Sao Paulo- Cortez, Aut. Assoc., 1986.
- FELDMAN, I., KRIEGER, M.: Planificación participativa en el sector público- FUNDECO- Bs. As., (Mec) 1986.
- FERNANDEZ LEFARRA, Norberto. Criterios y diseño de alternativas organizativas de descentralización, regionalización y nuclearización de los servicios educativos provinciales. C.F.I. Programa de Desarrollo Social y Educación. Subprograma regionalización y descentralización de los servicios educativos

Documentos de Base-Bs. As., febrero de 1986.

- _____ : La planificación de la educación frente a los desafíos del Desarrollo Educativo en América Latina. La relación con los procesos de descentralización y regionalización de la educación. Reunión Técnica de directivos del planeamiento de América Latina, Bs. As., junio de 1983.
- _____ : Microplanificación y programación a nivel de núcleo educativo. Bs. As. C.F. I., abril 1986.
- _____ : Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación. Bs. As., C.F.I. marzo de 1987.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AGUERREBONDO, Inés. Las reformas de la educación en América Latina: análisis de algunos procesos nacionales. En: Mudanças educacionais na América Latina. Situações e condições. UNESCO - CEPAL- PRUD- Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983.

- _____ : Los planes de educación en América Latina. En: Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe, Chi-

- le, UNICEF, PNUD, 1980.
- FORNI, FLOREAL: Formulación y Evaluación de proyectos de acción social. CIDES- OEA, Bs. As., 1983.
- FUNDACIÓN INTERCAMBIO. Primer Seminario de "Cultura y Educación en Comunidad Aborígenes" Secretaría de Promoción Social de la Nación. Oficina de Asuntos Indígenas. 1985.
- GARCIA, Carlos A.: Proyectos locales e indicadores sociales Implicancias para la información y la planificación regional y nacional. Bogotá-UNICEF, 1982.
- GARCÍA, Silvia, GIMÉNEZ, Dora: La historia de Vida-Cuadernos 10, Instituto Nacional de Antropología, Bs. As., 1976.
- GEERTZ, Clifford.: La descripción profunda. Hacia una teoría interpretativa de la cultura. (traducción mime-Die-México)-Basic Books. 1973.
- _____: La interpretación de las culturas Gedisa editorial- México, 1987.
- GIMENO Sacristán, J y PÉREZ GÓMEZ, A: La enseñanza. Su teoría y su práctica- Madrid, Akal, 1985.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS. Ministerio de Gobierno y Educación. Subsecretaría de Estado de Educación y Cultura. "Regionalización y nuclearización educativa". Plan trienal de Educación 1984-1987. Programa Especial Nº 1. Documento Nº1. San Luis. 1986.

HAAG, D: ¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?

UNESCO- OIE - 1981.

HAMILTON- SMITH, Elery: La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de desarrollo social, Ilpes, ____

HARRIS, Marvin: Vacas, cerdos, guerras y brujas. Los enigmas de la cultura. Alianza Editorial- Madrid, 1981.

HELLER, A.: La revolución de la vida cotidiana. Editorial Península, Barcelona, 1982.

HEREDIA, Luis: En torno al problema de la educación del niño aborigen. En: Comechingonia, Año I, Nº 2, 1983-p.43-54.

JARA. O: "El veto de teorizar sobre la práctica para transformarla". En: Hernández, I. Saber popular y educación en América Latina- Bs. As., Búsqueda, CERAL, 1985.

- JIMÉNEZ NUÑEZ, Alfredo: Antropología Cultural. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia-Instituto de Ciencias de la Educación. 1979-
- KAHN, Alfred J.: Studies in social policy and planning New York, Russell Age Foundation, 1969-
- KAST, Fremont E. Et. alt.: Administración en las Organizaciones - México. Mc. Gran - Hill-1979.
- KLEES, Stevan: Evaluación educativa- Madrid.OEI-1986.
- KLIKSBERG, B.: La reforma administrativa en América Latina; una revisión del marco conceptual. En: OSZLAK, O (comp) Teorías de la burocracia estatal, Bs. As., Paidós, 1984.
- KUSH, Rodolfo: Esbozo de una Antropología Filosófica Americana- Colección Estudios Filosóficos. Bs. As., Ed. Castañeda, 1978.
- LA BELLE, T.: Educación no formal y cambio social en América Latina- Mexico- Nueva Imagen, 1980.
- LAFORCADE, Pedro: La evaluación en organizaciones educativas centradas en logros. México. Trillas, 1982.

- _____ : Algunas precisiones en torno a la calidad de la educación. Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Bs. As., Ninea, 1987.
- LEVI- STRAUSS, Claude: Antropología Estructural. Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- LÓPEZ, Gustavo; CHONG, Juan: Microplanejamento educacional participativo e intersectorial para o desenvolvimento integrado das áreas urbanas marginalizadas. En: Subsidios al Planejamento Participativo. Serie Planejamento 3, Brasília, 1980.
- LUTHANS, Fred: Introducción a la Administración. Un enfoque de contingencias. Mexico- Mac Graw-Hill-1980.
- MAC DONALD, B.: La evaluación y el control de la educación. En: GIMENO, Sacristán, J y PEREZ GÓMEZ, A. " La enseñanza. La teoría y su práctica. Madrid, Akal, 1985.
- MC CONJEEY, Dale N.: Administración por resultados. Bogotá, Norma, 1985.
- MC GINN, N. y PORTER GALEFAR, L.: Modelos de planificación educativa para las comunidades marginales. En: La Educación. Revista Latinoamericana de Desarrollo. Educativo, OEA, Nº 94-95-1984.

MC GINN, Noel: Un proyecto de investigación y acción para descentralización de sistemas educacionales. En: La educación FOEA% N° 101- año XXXI, 1987/1-11.

MAGENDZO, A.: Calidad de la educación y su relación con la cultura. En: La Educación, OEA, N° 96-1984.

_____: Curriculum y Cultura en América Latina. Programa interdisciplinario de investigaciones en educación. PIIIE. Academia de Humanismo Cristiano- Octubre de 1986.

MARCUS, G.E.: Ethnography in the Modern World System. En: Clifford, J, y G.E. Marcus (ed). Writing Culture. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres, 1986.

MASSE, Pierre: El plan o el antiazar. Madrid, Labor, 1966.

MATUS, Carlos: Estrategia y plan. Siglo XXI, Ilpes, 1974.

_____: Política y plan. Venezuela, Publicaciones de Iveplan, 1984.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Oficina de Planificación Educativa Dirección de Programación y Evaluación de la Educación.

Manuel de Planeamiento Educativo,
Lima, Perú, Julio de 1981.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. OEA. Proyecto Multinacional de Investigación Educativa. "Educación para la mujer que vive en la Comunidad rural, o en poblaciones de escasa densidad demográfica" - Mujeres Criollas y Aborígenes. Diagnóstico de Situación. (Pcia. de Foz de Rosas). Bs. As., 1987.

MORALES SANCHEZ, Victor: Planeamiento y Análisis de Investigaciones. Caracas. Ediciones de la Biblioteca, VI, 1985.

NACELAS, David: Public Policy Evaluation. Approaches and Methods- New York, St. Martin's Press, 1979.

NASSIF, R., RAMA, G.; TEDESCO, J.C.: El sistema educativo en América Latina. Buenos Aires. Serie Educación y Sociedad, Kapelusz, UNESCO-CEPAL. PNUD, 1984.

OEA.: Alternativas de educación para grupos culturalmente diferenciados. Estudio de casos. Washington, OEA, México-1983.

OEA- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. Proyecto multinacional de Investigación Educativa. "Capacitación para la implementación

de algunas estrategias de investigación participativa". Pcia. de Formosa- Bs. As., 1987.

OEA- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. Proyecto Multinacional de Investigación Educativa. "Hacia una experiencia de Investigación participativa entre maestros, directores, y supervisores de zona rural-marginal"-Pcia. del Chaco-Bs. As., 1986.

OFICINA DE EDUCACIÓN DEL RO AMERICANA. Cuadernos de Capacitación docente. "Una perspectiva sobre la formación docente en la Rca. Argentina" - OFI/CCD- 2 Madrid-Abril 1981-.

PARRA, R; RAMA, G.; RIVERO HERRERA, J; TEDESCO, J.C.: La educación Popular en América Latina. Bs. As.; Kapelusz, UNESCO-CEPAL-PRUD 1984.

PRADA, A.: Intereducación y centros de animación rural. En: Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe. UNESCO- CEPAL- PRUD- UNICEF- Chile- 1980.

PELAZ HABILGA, Mercedes. ORTALA, Susana: La participación Comunitaria-Un mecanismo de articulación Social". En: Procesos de Contacto Interétnico. Buenos Aires. Ed.

Bermejo, Junio de 1987.

PERU

Microplanificación educativa a nivel del NEC rural. Ministerio de Educación, 1982.

PERU. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Oficina de Planificación educativa- Manual de Planamiento educativo. Lima, Julio de 1981.

PERU - MEC

Planificación a nivel de nucleo educativo comunal. Marzo, 1979.

PICHON RIVIERE, et al. Psicología de la vida cotidiana. Bs. As., Ed. Nueva Visión, 1985.

PRANDA, J.:

Teoría y Praxis de la planeación educativa en México. Grijalbo, 1981.

PRINCE CASTILLA, Daniel: Comunicación popular educativa, cicspal, 1984.

RAMA, Germán:

Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina. Bs. As, CEPAL. KAPELUSZ, 1985.

Educación y Sociedad en América Latina En: La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo N° 101. Año XXXI- 1987/I-II.

NEEDY, Sarah y WOOD HEAD, Martin: Family, World and Education. Contemporary Issues in Education, The Open University- Hoolder

and Stoughton, Great Britain, 1980.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía. Normas para la confección de los presupuestos provinciales. Lineamientos generales acerca del presupuesto por programas-1980.

ROCKWELL, E., LIZPELETA, J.: Escuela y clases subalternas Cuadernos Políticos, N° 37. México- Ed. Era, 1983-

_____ : La escuela: relato de un proceso de construcción inconcluso. En: Centro de Investigación del IPN, México, 1983

RODRÍGUEZ, Mario: Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en Latinoamérica y el Caribe- Buenos Aires, FLACSO, 1981-

ROMÁN DE S. LÓPEZ, Manuel: Educación y Cultura Popular. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. UNESCO. Serie Cuadernos Ensayo N° 15. Enero de 1980.

RUEWICK, Bernard: Systems Analysis for Effective Planning. Principles and Cases. New York, John Wiley, 1969.

SABARDES, Horacio Roberto: La identidad étnica en los

migrantes japoneses de la denominada "zona sur" (Pcia. de Buenos Aires). En: Procesos de Contacto interétnico. Bs. As., Ed. Bermejo, Junio de 1987.

SCOTT, James:

Las armas de los débiles. Formas cotidianas de la resistencia campesina. Neio Haven and London, University of Yale Press, 1985.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M.; COOK, S.W.; Métodos de investigación en las relaciones sociales. Madrid. Rialp. 1969.

SENEN GONZALEZ, Silvia N. de : Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa. En: La Educación. OEA, N° 101, 1987/I-II, Año XXXI.

SIRVENT, María Teresa: Cultura popular y educación en Argentina. UNESCO-CEPAL-PUUD; Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, ficha N° 7, 1978

_____ : Educação Comunitaria Sao Paulo, Brasíense, 1984.

_____ : Estilos Participativos. ¿Sueños o realidades. En: Revista Argentina de Educación - Año , N° , Bs. As., 198

- _____ : "Human Development and popular Culture in Latin America"- Carlos Mallman y O.Nudler (editors). Human development in its social context, A Collective Exploration. United Nations University.
- SIRVENT, María Teresa y BRUSILOVSKY, S.: Diagnóstico socio-cultural de la Población de Bernal-Don Bosco-Asociación Cultural M.Moreno, Bernal.Pcia. de Bs. As., 1983.
- SOROKIN, LAZARFELD, y OTROS: La investigación social.Bs. As., Centro Editor de América Latina, Biblioteca total, N° 28,1982.
- TRADESCO, J.C., y PARRA, R.: Marginalidad urbana y educación formal. UNESCO-CEPAL- PNUD. Fichas, 14. Bs. As., 1981.
- TENTI, Emilio: Sobre ideologías, opiniones y aspiraciones educativas: elementos para un paradigma teórico.México, Veracruz, 1981.
- TODOROU, TZVETAN: La conquista de América. El problema del otro. Bs. As., Siglo XXI 1987.
- UNESCO-CEPAL- PNUD. PROYECTO DESARROLLO Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador. BEALC/22

Agosto, 1979.

- UNESCO-CEPAL- SECAB SENA- GOBIERNO ESPAÑOL; en apoyo al Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. 1985.
- UNESCO-OREALC. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Chile, 1981.
- VERA GODOY, R.: Educadores polivalentes. Alternativa educativa para comunidades rurales. UNESCO-OREALC- Chile, 1987.
- VIRGOLINI, RANIO: El hábitat y su significación cultural. En: Nuestra Arquitectura, Nº 517, Bs. As.
- WOLFE, M.: Estilos de desarrollo y educación: reinventario de recomendaciones y potencialidades. En: Mudanzas Educativas na America Latina; Situações e condições- Universidade Federal do Ceará, 1983.
- WOLFE, M.: La Escuela Por Dentro. La etnografía en la investigación educativa. Porcelana, Bogotá. Temas de Educación M.R.C. Nº 2, 1987.