

33809

II

Buenos Aires, 1 de Junio de 1988.-

CATALOGADO

SEÑOR:

SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO  
FEDERAL DE INVERSIONES

ING. JUAN J. CIACERA  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

C. I.
ING. CIACERA
1 JUN 1988
No. 2679

Tengo el agrado de dirigirme a Ud.  
con el objeto de adjuntar a la presente cuatro ejemplares  
del Cuarto Informe de Avance correspondiente a las activi-  
dades desarrolladas como Experto de ese Consejo durante el  
pasado mes de mayo.

Saludo a Ud. muy atentamente



*Norberto Rafael Fernandez Lamarra*

NORBERTO RAFAEL FERNANDEZ LAMARRA

*E. Rio  
Sta. F.  
E del sur  
Calmaca*

## PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION

### Sub programa "Regionalización y descentralización de los servicios educativos"

#### Cuarto Informe de Avance

Lic. Norberto Fernández Lamarra

Las tareas desarrolladas durante el pasado mes de mayo abarcan las siguientes áreas:

1. Asesoramiento a los niveles de conducción político - educativa provincial.
2. Elaboración de documentación sobre descentralización y regionalización de la educación.
3. Asistencia técnica a provincias.
4. Reuniones de coordinación en el Area Sociales.

#### 1. Asesoramiento a los niveles de conducción político - educativa provincial.

En el marco de esta área de trabajo se han desarrollado las siguientes actividades:

- participación en diversas reuniones conjuntas de ministros de // economía y educación provinciales, en la sede del Consejo Federal de Inversiones y en la Cámara de Diputados de la Nación, para considerar el financiamiento de la política salarial docente;
- participación en las reuniones de la Comisión de Política Salarial Docente, realizadas en el Ministerio de Trabajo los días 3, / 12 y 13 de mayo;
- participación en reuniones de los ministros de educación de diecisiete provincias el día 23 de mayo en la Casa de Entre Ríos;

- reuniones de trabajo durante el mes de mayo con diversos ministros y Secretarios provinciales de educación para considerar problemas de política educativa vinculados con la regionalización y descentralización de la educación, particularmente con los de // las provincias de Catamarca, Jujuy, Entre Ríos, San Luis, Santa Fé y Santiago del Estero.-

## 2. Elaboración de documentación sobre descentralización y regionalización de la educación

Durante el mes de mayo ha continuado el trabajo iniciado el mes anterior con los colaboradores María Inés Malchiodi de Tula, Pedro Virasoro y Ana Vitar, desarrollando una intensa / actividad de consulta bibliográfica y discusión sobre aspectos / conceptuales y metodológicos sobre el proceso de planificación / de la educación y sus etapas de diagnóstico, de formulación de / planes y de control y evaluación. A partir de estas lecturas y discusiones se ha elaborado un documento de avance, cuya copia / se adjunta a este Informe. Con este documento, así como con el elaborado el mes anterior, se pretende dejar registrados por escrito los avances realizados por el equipo y facilitar una discusión técnica en el seno del CFI así con otros especialistas que pudiesen ser consultados al respecto.-

Este documento de avance presenta una primera parte / en la que se analiza el proceso de planificación en su conjunto tanto en lo referente a su conceptualización -y la evolución de esta conceptualización- así como a los aspectos metodológicos. Luego se desarrollan las etapas de dicho proceso, analizándose en cada una de ellas tanto su conceptualización como los criterios

metodológicos y las instancias del respectivo proceso.-

Se ha considerado conveniente hacer este desarrollo conceptual y metodológico, reflejando las discusiones sobre estos temas en los últimos años ante la falta de documentación que muestra el "estado del arte" al respecto; existen numerosos trabajos parciales y con enfoques no siempre coincidentes, que se tratan de integrar en este documento de avance. A partir de estas reflexiones y discusiones se desarrollarán durante el corriente mes los aspectos metodológicos e instrumentales de la primera de las etapas: la de diagnóstico.

3. Asistencia técnica a provincias

a) Provincias de Entre Ríos y Santa Fé

Se llevó a cabo una misión a estas provincias entre los días 6 y 8 del mes de mayo. En la Provincia de Entre Ríos se desarrolló un intenso programa de actividades, que se resume a continuación:

- reuniones de trabajo con la Presidenta del Consejo General de Educación, Prof. Graciela Bar de Juárez y el Director de Planeamiento, Licenciado Germán Cantero;
- exposición sobre regionalización y descentralización de la educación ante aproximadamente 50 funcionarios técnicos del Consejo, especialmente de la Dirección General de Planeamiento Educativo, seguida de un amplio debate;
- exposición ante los integrantes del Consejo, directores generales, secretarios técnicos y asesores de niveles y modalidades, directores regionales y otros funcionarios político - técnicos acerca de políticas de democratización, regionalización y descentralización

educativa, analizando experiencias llevadas a cabo en diversas provincias;

- conferencia y debate en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos sobre "La situación actual de la educación argentina", con participación de autoridades, docentes y estudiantes.-

Con el Lic. Germán Cantero se analizó la posibilidad de preparar un proyecto para solicitar la cooperación técnica de la / Unesco, en forma conjunta con las provincias de Santa Fé y Buenos Aires, sobre descentralización de la educación y nuevas formas de participación popular en la gestión educativa; sería conveniente / que el C.F.I. contribuyese con uno o dos expertos para la preparación de dicho proyecto.-

En la Provincia de Santa Fé se mantuvieron reuniones de trabajo con el Ministro de Educación, Dr. Jorge Fernández, el Secretario Técnico del Ministerio, Dr. Luciano Leiva, la Secretaria Técnica de la Secretaria de Asistencia Educativa, Profesora Susana Squeff, y con otros funcionarios del Ministerio. En dichas reuniones se analizaron las acciones tendientes a la descentralización y regionalización de la educación y la participación de esta Provincia en el proyecto conjunto con las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos.-

b) Provincia de Santiago del Estero

Se debió postergar para el mes de junio la misión prevista entre los días 18 y 23 de mayo en razón de que la huelga docente dificultaba las actividades programadas. Se aprovechó la // presencia en Buenos Aires del Secretario de Educación, Prof. Ro-

lando García, y su asesor, Prof. Victor Hugo Ledesma, para avanzar en aspectos preparatorios de esta misión y las tareas de planificación educativa en la Provincia.-

c) Provincia de Catamarca

Se acordó llevar a cabo en el mes de junio la misión solicitada por esta Provincia, organizándose para esa oportunidad una jornada sobre regionalización y descentralización educativa, con participación de funcionarios de las provincias de San Luis y Jujuy. La misma será organizada por el Director de Planeamiento Educativo, Prof. Nicolás Quiroga.-

4. Reuniones de coordinación en el Area Sociales

Como es habitual se mantuvieron reuniones de trabajo / semanales con la Jefa del Area Sociales, Lic. Silvia N. de Senén González. En una de ellas también participó el Director de Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Lic. Jorge Cavodeassi, con él se consideró la organización de actividades de especialización y // post - grado en planificación de la educación y en administración y financiamiento.-

4º INFORME AVANCE

ANEXO

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL MARCO  
DE LOS PROGRAMAS DE REGIONALIZACION Y  
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA. Aportes para  
una discusión conceptual y metodológica.

Norberto Fernández Lamarra

María Inés M. de Tula

Pedro Valentín Virasoro

Ana Vitar

Buenos Aires, Mayo de 1988.-

## INDICE

### PLANIFICACION

1. Conceptualización
2. Diferentes momentos históricos de la planificación en general
3. Prospectiva, planificación y previsión
4. La Planificación Educativa  
Función e importancia de la planificación educativa
5. Criterios metodológicos
6. Dificultades en la implementación de la planificación
7. Condiciones facilitadoras
8. Notas

### DIAGNOSTICO

- a. Conceptualización  
Los resultados del Diagnóstico
- b. Algunas consideraciones metodológicas para la elaboración del Diagnóstico
- c. Instancias del proceso de Diagnóstico
- d. Consideraciones operativas
- e. Problemas en la elaboración del Diagnóstico
- f. Notas



## FORMULACION DE PLANES

- a. Conceptualización
- b. Criterios metodológicos
- c. Instancias del proceso de formulación de planes
  1. Determinación de objetivos
  2. Selección de alternativas
  3. Determinación de proyectos
  4. Difusión, discusión y aprobación de lo planificado
- d. Formulación preliminar preliminar de pautas operativas e instrumentales acorde con los criterios metodológicos
- e. Dificultades específicas de la formulación de planes
- f. Notas

## SEGUIMIENTO Y CONTROL DE GESTION

- a. Conceptualización
- b. Criterios metodológicos
- c. Seguimiento y control de gestión
- d. Elaboración provisoria de orientaciones operativas
- e. Notas

## EVALUACION

### 1. Conceptualización

Objetivos de la evaluación

Requisitos que debe satisfacer

Factores que favorecen el desarrollo de la evaluación

Criterios de valoración

### 2. Criterios metodológicos

### 3. Las instancias de evaluación

### 4. Consideraciones operativas

### 5. Problemas en el desarrollo de la evaluación

### 6. Notas

## PLANIFICACION

### 1. CONCEPTUALIZACION

Se entiende por planificación -en su sentido más amplio- a un proceso tendiente a la aplicación de tecnología (1) para la intervención social, mediante estudios que, explicando y conociendo el pasado, logre decisiones de elección entre imágenes del futuro percibidas alternativamente.

Se entenderán por planificación aquéllos trabajos que tengan como propósito central determinar la vinculación entre objetivos, metas y procedimientos para alcanzarlos, y la evaluación y revisión de sus resultados.

En términos generales, puede decirse que se planifica el desarrollo, si bien es cierto que en ciencias sociales resulte más conducente la planificación de las tendencias que de los eventos, toda vez que identificar e interpretar los procesos y situaciones sea marco adecuado para el diseño de las políticas.

### 2. Diferentes momentos históricos de la planificación en general.

El pensamiento sobre el desarrollo puede considerarse dividido en tres etapas o momentos, desde la década del 50 hasta el presente. La primera de ellas, estuvo dominada por un criterio desarrollista, y partía de una visión centrada en los conceptos de cambio social y crecimiento (2).

La segunda etapa tuvo como línea central de pensamiento los conceptos de dependencia y sus visiones fueron marcadamente explicativas, sin que se previeran soluciones en el sistema social, que condujo al fracaso de la planificación en la década del 70.

La tercera etapa, a partir de los años 80, conjugan varias tendencias en propuestas de carácter neo-desarrollistas y neo-liberales.

En la actualidad, las interpretaciones están centradas en el concepto de crisis. Se proponen estrategias buscando soluciones en los niveles micro, y de corto plazo, con escasas pretensiones normativas.

#### 2.1. Primera etapa.

##### Desarrollismo - Estructuralismo.

En la primera etapa, que es la que se corresponde con el período de los años 50 al 60, se realizaron estudios- en organismos internacionales y en oficinas de gobierno- con el fin de servir de apoyo a los inicios de la programación económica y la planificación.

El enfoque de esta época es principalmente económico, con técnicas econométricas y estadísticas.

Inicialmente, y en términos de este tipo de planificación de la contabilidad nacional y de los presupuestos, se denomina programación a la planificación.

Prevalecen los estudios de situaciones socioeconómicas, con proyecciones sobre variables de tipo económico, y algunas de tipo social, en relación a salud, educación y vivienda.

Se pone especial énfasis en el crecimiento y en las brechas, apuntándose al estudio del comportamiento como tendencia.

Previsión y programación, indicarían así el camino conducente a la práctica de la planificación.

Además, deben tenerse en cuenta las instancias normativas, que orientan las acciones de los planes (3).

## 2.2. Segunda etapa:

Pensamiento sobre la dependencia.

En una segunda etapa, que se corresponde con los años 70, aparece el conjunto de estudios centrados en la interpretación de las condiciones de dependencia en que se ha dado el subdesarrollo en América Latina (4). El énfasis de los estudios pasa a relacionarse con las relaciones políticas y sus efectos, y el comportamiento de clases y grupos en relación al poder.

Desaparece el énfasis puesto anteriormente en los estudios del futuro, y se privilegia la focalización de las causas en el pasado de esa situación de dependencia.

Se critica la experiencia de la planificación como gestora del cambio social, comprendiéndose que su efectividad se ha centrado en la actuación en el ámbito cultural ideológico.

Continúan los trabajos de previsión, elaborándose planes en los que sigue atendiéndose a la situación socioeconómica.

Se generalizan los cursos de postgrado sobre planificación y técnicas de previsión en general. Esta época es considerada como de alta tecnificación en materia de técnicas y equipos, así como la introducción de las computadoras para la implementación de técnicas más sofisticadas de programación, y el manejo de diferentes equipos está en desacuerdo con los requerimientos que la teoría social hace de ellos en esta etapa.

### 2.3. Tercera etapa.

#### Neo-desarrollismo. Neo-estructuralismo

En la tercera etapa, iniciada con la década del 80, se percibe un renovado interés en el tratamiento del futuro, diversificando el campo de estudio, las dimensiones y los recursos.

Los objetivos en su dimensión cualitativa, se traducen en una concepción política y cultural de la sociedad.

Surge entonces la modalidad de la planificación estratégica, en la que se propone una forma de aproximación que permite incorporar las posiciones de los diversos grupos y sus intereses para que la identificación y definición de los objetivos pueda ser puesta en funcionamiento y explorada en todos sus aspectos.

Esta planificación estratégica, aspira a su aplicabilidad desde todos los actores, sea el Estado o el individuo, proponiendo un programa político que permita precisar los objetivos en función de determinados intereses (5).

### 3. Prospectiva, planificación y previsión.

Se habla entonces de prospectiva, planificación y previsión, como tres elementos de un mismo proceso, orientado hacia el análisis de opciones futuras.

### 3.1. Prospectiva.

Como prospectiva se considera un campo de exploración de los trabajos que tienden a conocer el futuro, tomando en cuenta diferentes opciones para ése futuro.

Se define la prospectiva como una actitud creativa frente al porvenir, para anticiparlo en la prevención y en la acción (6).

### 3.2. Planificación

#### 3.2.1. Del desarrollo.

La planificación fue conocida inicialmente, como se señala con anterioridad, como programación.

Puede ser estudiada según dos enfoques diferenciados:

- como planificación del desarrollo, o "planificación normativa;
- como planificación estratégica.

En el primer caso, al tratar la planificación del desarrollo, se la toma en consideración como de inapreciable ayuda para las políticas, sólo eficaz en cuanto atienda a los intereses generales de la población en cuestión, y su apoyo y aprobación mediante la participación.

Este tipo de planificación requiere de una formulación de planes tendientes a definir las políticas más apropiadas para el logro de los objetivos generales en programas de acción concretos y factibles.

En la formulación de los planes, se seleccionarán los de largo plazo, para orientar las principales direcciones del desarrollo económico. Los de mediano plazo serán de carácter más detallado y concreto, y en cuanto a los de corto plazo, permitirán expresar los objetivos en forma de actividades (7).

En cuanto al ámbito de cobertura, se consideran aquí los planes de nivel global, los parciales o sectoriales, y los proyectos (8).

### 3.2.2. Teoría y programación del desarrollo.

Según otra corriente de pensamiento relacionada con la planificación del desarrollo, puede señalarse que la planificación es un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de todos los problemas complejos que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos, con el mínimo posible de costo actual (9).

La función del planificador es trabajar siempre para un sistema económico, una forma de organización social, y una estructura política.

La naturaleza de la planificación es instrumental, de acción política, si bien es independiente de los fines mismos de esa acción política.

La tarea del planificador será entonces la del seleccionador de alternativas de políticas, entendiéndose una acción de planificación esencialmente ética y políticamente neutra (10).



Con relación a esta modalidad de la planificación del desarrollo, Ahumada insiste en la existencia de "una íntima relación e interdependencia entre todos los objetivos sociales y que en realidad, el único plano de integración en que pueden ser considerados simultáneamente es en el del cambio social" (\*).

### 3.2.3. Planificación estratégica.

La planificación estratégica surge como una crítica a la práctica de la planificación durante la década del 70, y se plantea una planificación alternativa a la normativa vigente, de gran importancia en el ámbito ideológico.

Dado que la planificación supone proyectos sujetos a los intereses de grupos, que pueden ser rechazados o aceptados por los mismos o por otros grupos, sugiere que el poder y los conflictos representan un campo que debe abordar el estudio de los planes.

Los actores son fuerzas sociales, y el plan estratégico sería la "combinación de proyectos que contribuya en la imagen-objetivo propuesta para el plan".

Esta forma de planificación supone modificaciones en relación al método y las técnicas de la misma.

Su enfoque se centra en el análisis político y no en lo

---

(\*) Ahumada, Jorge. Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie 1, Nº1, Chile, 1966.

económico.

Condiciones fundamentales para el análisis son: la identificación de las fuerzas sociales, los proyectos, las ideologías, sus reacciones.

Un análisis sociológico y cultural permitirá conocer un entrettejido de relaciones entre las diferentes estructuras de la sociedad; el comportamiento de los elementos que la conforman, las valoraciones, los diferentes aspectos de la realidad cotidiana, exigen una metodología que de cuenta del movimiento de ésa totalidad socio-cultural, y de su capacidad de reaccionar ante los cambios y las transformaciones.

Esta nueva forma de captación de la realidad exige un replanteo de las técnicas que la práctica de la planificación venía utilizando. Se hacen necesarios todos los instrumentos de las ciencias sociales, utilizados en forma simultánea y complementaria, en un estilo necesariamente interdisciplinario.

Según Carlos Matus (\*) el método de planificación estratégica se compone de diferentes pasos, en un nuevo enfoque que considera la planificación como "la reflexión que precede y preside la acción".

Se hace hincapié en los intereses de los grupos, el poder y los conflictos que deben tenerse en cuenta para la elaboración de los planes.

Modifica la denominación de diagnóstico, sustituyéndolo por situación, dando cuenta así de una planificación situacional, y exige la definición de un actor, como eje

---

(\*) Matus, Carlos: Estrategia y Plan. Siglo XXI, Ilpes, 1974.-

para su identificación.

Son necesarios en éste tipo de planificación, la aplicación de métodos y técnicas de las ciencias sociales, utilizados en forma simultánea y complementaria, con un estilo interdisciplinario.

Deben tenerse en cuenta:

a)- la identificación de la imagen objetivo, proyecto social, programa político, o alguna forma explícita de lo que un grupo se propone alcanzar en relación a la sociedad en su futuro.

A ésto, sería dable denominar "situación objetivo";

b)- la identificación de la situación, precisando los actores involucrados en el proceso, además del actor de la propuesta, identificando su posición en relación a posibles colaboraciones o diferencias, teniendo en cuenta las tendencias de los procesos identificados en relación a la situación;

c)- deben también cotejarse las situaciones objetivos y la presente, definiendo los proyectos que contribuyan al logro de la dirección deseada, y analizando ésos proyectos en cuanto a su viabilidad económica, política, cultural y administrativa;

d)- Se jerarquizarán y ordenarán los proyectos en el tiempo, de manera de constituir una trayectoria que podrá contener caminos alternativos.

El conjunto de proyectos ubicados en el tiempo en forma de trayectoria, siendo identificada su contribución en la dirección de la imagen objetivo, constituye la estrategia.

A medida que se avanza en la dirección de la imagen objetivo, la situación inicial va siendo modificada por el

propio desarrollo de la estrategia, y se hace necesario imprimir ajustes, evaluar las condiciones, los proyectos y la trayectoria.

Este proceso de planificación estratégica, debe concebirse como permanente.

De acuerdo con los últimos estudios en materia de planificación en general, todo parecería indicar que se está iniciando un cambio en el modo de planificar, tomado hasta el presente como "planificación del desarrollo".

El desarrollo como proceso, constituye un fenómeno histórico, cuyo carácter y significado dependen de las consideraciones de tiempo y espacio, y de las características de cada realidad.

Es un fenómeno dinámico, que contiene en sí mismo una decisión de superación de las situaciones existentes en un marco determinado.

El encauce de los recursos económicos, sociales, culturales, ideológicos, contribuirá a optimizar el proceso de desarrollo en dirección al logro de sus objetivos, que solamente mediante una acción planificada, podrá garantizarse.

Por un lado, se entiende la planificación del desarrollo como un proceso dinámico, normativo, con un significado conceptual y un contenido ideológico implícito.

Asimismo, se considera a la planificación como un instrumento, o una técnica, para mejorar el uso de los recursos.

Los factores que condicionan la planificación, son:

- el marco socio-político en el cual opera;
- el nivel de desarrollo económico social;
- los factores institucionales que se derivan del modelo político.

En forma global, puede decirse que la planificación es un proceso de adopción de decisiones, asignación de recursos y responsabilidades, de control, revisión y reajuste.

#### 3.2.4. Características de la planificación

Las características que hacen a la planificación pueden clasificarse como sigue:

- Es procesal, en una tarea de constante formulación, ejecución y evaluación;
- Es objetiva, porque -como se decía anteriormente- es neutra, y refleja fielmente la realidad;
- Es ponderativa, porque valora cada problema y sus componentes;
- Es institucionalizada, porque requiere de un aparato administrativo, de un sistema organizado, de reglas normativas;
- Es integradora, porque combina diferentes factores y estructuras, abarcando cada vez más los diferentes factores y estructuras, abarcando cada vez más los diferentes ámbitos, en una interpretación global;
- Es de doble naturaleza, porque toma en cuenta lo político por un lado, en tanto es un instrumento de gobierno y hay ejercicio de poder; y es técnica, porque utiliza modelos, metodologías e instrumentos sustentados en las ciencias y disciplinas que la nutren.

ETAPA	SUPUESTOS  TEORICOS	IMAGEN DE  SOCIEDAD	IDEA Y/O FUNCION DE LA PLANIFICA- CION
50 - 60	CAMBIO SO- CIAL CRECIMIENTO ECONOMICO	DESARROLLIS- TA ESTRUCTURA- LISTA	DESCRIPTIVA NORMATIVA. ESTUDIOS PA- RA EL DIAG- NOSTICO.
70	CONCEPTOS DE DEPENDEN- CIA COMPORTAMIE <u>N</u> TO DE CLASES GRUPOS DE PODER	CRISIS  CULTURAL IDEOLOGICO	EXPLICATIVA  ALTA TECNO- LOGIA.
80	CONCEPCION PESIMISTA DE CRISIS.	NEO-DESARRO- LLISMO NEO-ESTRUCTU RALISMO	ESCASAS PRE- TENSIONES NOR MATIVAS PLANIFICACION ESTRATEGICA.

### 3.2.5. Etapas del proceso de planificación

El proceso de planificación incluye diferentes momentos o etapas, que pueden definirse como de:

- Orientación política;
- Diagnóstico;
- Formulación de planes;
- Aprobación
- Ejecución, y
- Evaluación.

La orientación política es el punto inicial en el proceso de planificación. En éste momento se definen las decisiones, con el objeto de garantizar el logro de los objetivos y la concreción de los mismos de acuerdo con las políticas del desarrollo socio-económico.

El diagnóstico es el marco de referencia de las acciones, que implique un alto grado de conocimiento cuali-cuantitativo de la situación existente, y sus tendencias.

La formulación de planes es el momento de la programación, en la cual se trata de prever un futuro deseable, delineando los caminos para alcanzarlo.

En este momento, es necesario tener en cuenta la determinación de los objetivos; la estrategia de acción; la traducción de los objetivos en metas; la determinación de las fuentes de financiamiento; la estimación de los recursos materiales y humanos; la determinación de fuentes de financiamiento de los recursos, para el cumplimiento de las metas; los cambios institucionales para el cumplimiento de las metas fijadas; las responsabilidades de los participantes, la formulación, coordinación, ejecución, control y evalua-

ción del plan.

La aprobación es una etapa de carácter eminentemente político, en la cual se armonizan intereses, se ponderan y valorizan las implicancias políticas, y se divulgan los contenidos de los planes. Es aquí donde se pueden introducir los reajustes y correcciones para la puesta en marcha de los planes.

La ejecución consiste en la puesta en marcha de los planes. Es aquí donde se realiza lo que se ha fundamentado en la planificación propiamente dicha.

La evaluación es el proceso de verificación permanente del cumplimiento de los objetivos y las metas. Con la evaluación se pretende dar elementos ordenadores de las acciones y los recursos. Se analiza el grado de cumplimiento de los planes, se estima el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos, y los procedimientos seguidos, comparando la situación real, con la situación deseable.

Los planes pueden ser considerados, atendiendo a su cobertura temporal, de largo, mediano y corto plazo.

Los planes de largo plazo prevén acciones a desarrollarse en períodos mayores de 10 años; los de mediano plazo, planifican en términos que van de 3 a 6 años; y los de corto plazo, son generalmente denominados operativos, abarcando períodos de 1 a 2 años.

Por su contenido, los planes se clasifican en económicos, sociales, políticos, administrativos.



Por el ámbito material, pueden ser globales, multisectoriales y sectoriales.

Por su cobertura espacial, pueden ser de carácter nacional, regional y local.

Por la naturaleza de la entidad que formula los planes, pueden ser públicos y privados.

P	DIMENSION TEMPORAL	- DE LARGO PLAZO - DE MEDIANO PLAZO - DE CORTO PLAZO - CONJUNTURALES
	DIMENSION ESPACIAL	- NACIONAL - REGIONAL - LOCAL
A	AMBITO MATERIAL	- GLOBAL - MULTISECTORIAL - SECTORIAL
N	CONTENIDO	- ECONOMICO - SOCIAL - POLITICO - ADMINISTRATIVO
E	ENTIDAD QUE LOS FORMULA	- PUBLICO - PRIVADO

### 3.3. Previsión

Como previsión se definen los métodos que permiten determinar comportamientos de futuro, relacionados directamente con técnicas estadísticas utilizadas en las ciencias sociales, que permiten cuantificar dichos comportamientos. (11)

### 4. La planificación educativa

La planificación de la educación pretende articular la educación, con las necesidades del desarrollo general del país, atendiendo a los requerimientos de orden social, económico y cultural que en el mismo se conjugan.

Al mismo tiempo, aspira a integrar el desarrollo de la educación en sus aspectos cuali-cuantitativos, asegurando un proceso continuo de mejoramiento de las condiciones que determinan la optimización del sistema educativo.

A fines de la década del 50 y principios del 60, coincidentemente con el desarrollo de un intenso proceso de expansión de los sistemas educativos, comienza a tomarse en cuenta la planificación educativa en diversos países de América Latina. Este momento se corresponde con el inicio de los procesos de planificación del desarrollo económico y social que toman cuerpo con la creación de organismos de planificación nacional, y la formulación de los primeros planes de desarrollo.

Fue de suma importancia la influencia que ejercieron los organismos internacionales, de carácter crediticio entre otros, que -a partir de las recomendaciones de la Conferencia de Presidentes de Punta del Este- deciden regir la política de desarrollo mediante planes generales que, partiendo de una

visión de conjunto de la economía, establece prioridades e interrelaciones de los distintos sectores.

La adecuada articulación entre la política, la planificación y la administración, y la posibilidad de integración entre las tres dimensiones, se vio dificultada debido a que el surgimiento de la planificación educativa no fue una decisión explícita y coherente de política educativa. Fue el resultado de una imposición externa, desde los organismos internacionales o de la planificación en general, o asumida por sí misma por los niveles técnicos (\*).

En muchos casos, se dio una relación de paralelismo, o de oposición con la planificación, en cuanto a la dimensión política que afectó las posibilidades reales de planificación de los procesos nacionales de desarrollo educativo.

En la década del 70, la tendencia a la variación fue positiva, particularmente en los países con propuestas políticas transformadoras.

#### 4.1. Etapas de la planificación educativa.

Pueden establecerse etapas en el desarrollo del proceso de planificación latinoamericana, teniendo en cuenta su extensión e importancia.

Las dos primeras fases se extienden desde el surgimiento de la planificación, y durante la década del 60; la tercera eta

---

(\*) FERNANDEZ LANARRA, N. "La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina. Su relación con los procesos de descentralización y regionalización de la Educación. Unesco, 1983.

pa, abarca -de acuerdo con los países- desde fines de la década del 60 y principios del 70, hasta la actualidad.

En la primera etapa, se crearon en varios países pequeñas oficinas de planeamiento educativo, dentro de los ministerios de educación, desarrollándose simultáneamente acciones paralelas en los organismos de planificación nacional.

En ese ámbito, se intentaron fijar las metas educativas en función de los recursos humanos, tomando en cuenta la premisa desarrollista que adjudicó a la educación una función técnico-instrumental.

La segunda etapa, coincidente con la segunda mitad de la década del 60, se continuó con el paralelismo entre la planificación educativa, llevada a cabo en los ministerios de educación, y la que realizaban los organismos de planificación nacional.

Surgieron en este período importantes trabajos de diagnóstico, y se elaboraron los primeros planes de educación, en forma de planes de desarrollo, o en forma independiente. Se intensificaron las actividades de capacitación en planeamiento, a cargo de organismos internacionales. Cada país comenzó a disponer de un significativo número de técnicos con formación específica. Se incorporaron economistas, sociólogos y estadísticos.

En la tercera etapa, a partir de la década del 70 y hasta la actualidad, la planificación educativa aparece en varios países con una relevancia verdaderamente importante, en general ligada a proyectos de transformación con un marco político e ideológico relativamente definido, que apunta a las reformas educativas integrales, conjuntamente con los es-

fuerzas tendientes a jerarquizar los aspectos de la programación.

Aparecen en ésta tercera etapa los intentos de regionalización y de microplanificación en países donde se garantizaba la viabilidad de la planificación.

En otros países, por el contrario, parecería que la planificación hubiera caído en la rutina, manteniéndose el carácter de funcionamiento burocrático formal en las oficinas, sin producirse planes ni documentos.

En la actualidad, prácticamente todos los países tienen una oficina responsable de las tareas de planificación educativa, con nivel de dirección nacional o general.

#### 4.2. Diferentes momentos de la Planificación Educativa.

Deben considerarse tres fases o momentos en el desarrollo de la planificación educativa(\*):

- la reactiva, que se corresponde con los enfoques de la primera década;
- la programática, que postula una visión más amplia y comprensible de la educación y del planeamiento;
- la dinámica, surgida en países fuera de la región.

La etapa reactiva comenzó en un momento en que el "espacio social que se ofrecía a los planificadores fue la resultante de la reacción de los políticos y de los administradores de la educación a los problemas básicos que planteaba el

---

(\*) FERNANDEZ LAMARRA, N. AGUERROVDO, I. La planificación educativa en América Latina, Unesco, CEPAL, PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

desarrollo histórico de los países de la región"(\*).

Esta etapa reactiva respondió por un lado, a la expansión cuantitativa, con la consiguiente complejización de las estructuras educacionales, y -por otra parte- al agravamiento de los problemas endémicos del sistema educativo tradicional, como la repitencia y la deserción, que se agudizaron como consecuencia de la expansión que implicó la inclusión de nuevos sectores sociales para los cuales no estaba diseñado originariamente el sistema educativo.

La etapa programática sucedió a la etapa de la elaboración de esos planes reactivos. Las oficinas de planificación educativa formularon los programas de reforma de la educación, tomando diversas formas, propuestas por los especialistas, las oficinas de gobierno, o los propios especialistas en planificación. Se proponen aquí alternativas de cambios totales o parciales del sistema educativo.

En esta etapa programática, la planificación se integró dentro de la propuesta educativa, comprometida con un programa.

La realidad educativa fue pasible de cambios, no tanto a partir de las decisiones políticas, sino de las modificaciones en los procesos sociales que fueron teniendo lugar en los diferentes países.

La etapa dinámica reformula la idea del planeamiento, definiéndolo como un mecanismo para organizar la autorrenovación de la sociedad y de la educación. Esto implica cambios en el comportamiento de los individuos, en los enfo-

---

(\*) AGUERDONDO, Inés: Planificación y participación: aportes para el debate. Buenos Aires, Abril, 1986

que s de las tareas, y en la concepción de la educación y de su papel dentro de la sociedad.

En términos generales, puede decirse que el surgimiento y expansión de la planificación educativa ha coincidido con el período en que el desarrollo educativo de la mayor parte de los países latinoamericanos, asumió mayor ritmo.

Se evidenciaron importantes cambios cualitativos en la función y estructura de la educación.

Esta planificación educativa contribuyó a la toma de conciencia acerca de los problemas prioritarios de la situación educativa, se facilitó que los problemas de la educación tomaran estado público, no sólo a nivel político, sino administrativo y comunitario.

A través de los primeros diagnósticos, caracterizadores de ésta época, pudo tenerse una primera visión colectiva de las falencias de los sistemas educativos de la región.

La planificación de la educación aportó, por un lado, una contribución al tratamiento más científico de la problemática y el desarrollo educativo, en un acercamiento que implica un enfoque racional de la realidad, con vistas a su modificación.

Por otra parte, su contribución al análisis de la realidad educativa significó un bagaje importante y ordenado de información estadística y de documentación sociológica, demográfica, económica y educativa, entre otros.

Se llega entonces, de una planificación general, desarrollista, a una planificación educativa participativa, en la que no se consideran únicamente los planes y decisio-

nes gubernamentales a nivel nacional, sino apuntando a las necesidades y requerimientos más focalizados, más factibles de ser visualizados en los contextos regionales, con una mayor aproximación a las problemáticas reales comunitarias, en los niveles del núcleo educativo.

Durante la década del 70 comenzó a plantearse en diversos países de Latinoamérica, la necesidad de impulsar políticas, estrategias y programas tendientes a la descentralización y a la regionalización de la educación, en un intento por alcanzar un mayor equilibrio de la educación, con los procesos sociales, económicos, y culturales. Se intentó con este criterio, propiciar una integración de cada una de las regiones, en los contextos locales, provinciales y nacionales (\*).

La región presenta un marco más apropiado para la planificación tanto cuanto para la administración, en la medida en que no sólo su tamaño o envergadura es más manejable, sino además que sus características socio-económicas son más definidas ( si bien no necesariamente más homogéneas), sus tradiciones culturales son más uniformes, y el sistema administrativo necesario es menos complejo y más adaptable.

Partiendo de una idea de planificación a nivel global, con marcado rasgo centralista, que se repite en términos generales en cada una de las provincias, se alcanzan niveles

---

(\* ) FERNANDEZ LAMARRA, N. "Criterios y diseño de alternativas organizativas de descentralización, regionalización y nuclearización de los servicios educativos provinciales. Buenos Aires, C.F.I., febrero de 1986.-



de regionalización en la planificación educativa, que alcanzan su expresión más acabada en las premisas básicas de la microplanificación, a nivel del núcleo.

#### 4.3. Dimensiones espaciales de la Planificación educativa.

Por su dimensión espacial, puede hablarse entonces de planificación educativa

- a nivel global, de carácter nacional, centralista;
- a nivel regional, con tendencia centralista en cada una de las provincias;
- a nivel local, característica de los núcleos.

La concentración de funciones de las políticas de carácter centralista que determinó las conducciones en todas las áreas del quehacer nacional, hizo que la planificación de la educación no fuera la excepción en materia de centralismo.

Sin embargo, poca atención puede brindársele a las situaciones existentes en áreas más deficitarias, con respecto a las problemáticas centralistas, en una visión macro y global.

Los planes y programas de estudio, que históricamente fueron elaborados a nivel nacional, y aprobados en forma generalizada a todas las áreas del país, no pueden contemplar situaciones específicas.

Si bien aquéllos no escapan al ámbito nacional, y están contenidos en él, sin embargo no pueden dar cuenta de tales requerimientos y necesidades locales. Esto se corresponde con una visión centralista que fagocita los contenidos regionales, sin tener en cuenta sus propias demandas.

Esta planificación de la educación a nivel global, demostró las limitaciones propias en cuanto a la manera gené-

rica en que fueron abordados los planes, ocultando problemas y aspectos importantes de la realidad, en relación con las áreas y grupos poblacionales más desfavorecidos social y culturalmente.

El carácter tecnocrático y escasamente participativo de la actividad de planificación global genera escasa identificación de ejecutores y destinatarios con los contenidos del plan, a la vez que provoca resistencias para su ejecución.

Esta tendencia a la planificación a nivel global otorgó menor importancia a los aspectos cualitativos y a la relación de los problemas y alternativas educativas con lo social y lo cultural, imprimiéndole una característica de cuantificación que restaba relación a la planificación con respecto de la reflexión, la investigación y la innovación en materia educativa.

Esto impide que se trascienda el marco de lo relativamente tradicional y rutinario, sin general alternativas pedagógicas innovadoras, ni propiciar el desarrollo de proyectos y acciones educativas concretas para su ejecución(\*).

Se llega así al tema de la descentralización y la regionalización, como respuesta al problema de la centralización en materia de conducción, planificación y administración de la misma.

El nivel regional se presenta como "el más apropiado para la integración de las acciones educativas con acciones de otros sectores sociales, para la participación en la conducción de la educación de representantes de grupos"

---

(\*)—FERNANDEZ LAMARRA, N. Microplanificación y programación a Nivel de Núcleo Educativo. C.F.I., abril de 1986.—

intereses sociales, profesionales, para la coordinación de actividades públicas y privadas y, por último, para ajustar y adaptar la oferta educativa a las demandas culturales y económicas de cada una de las poblaciones-meta"(\*).

La regionalización debe entenderse como un proceso, que se desenvuelve de manera continua y gradual, siendo facilitada su dinámica en la medida que comprende toda la comunidad nacional, regional y local, en sus aspectos geográficos, socio-económicos, políticos y culturales.

Las políticas de regionalización conllevan un cambio en las estructuras de la administración de la educación, tratando de superar la inclinación centralista que las ha caracterizado. Sin embargo, denotan un centralismo lógico dentro de la misma provincia.

Desde principios de la década del 70, en Argentina se vienen realizando importantes esfuerzos tendientes a la descentralización de la planificación educativa, creando -en la casi totalidad de las provincias- unidades de planeamiento educativo.

Ese programa se denominó "Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo educativo provincial", y fue llevado a cabo conjuntamente por el entonces Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y el Consejo Federal de Inversiones, y significó un importante avance en esa materia, además de constituirse en experiencia pionera en

---

(\*) FERNANDEZ LAMARCA, F. Regionalización, descentralización y nuclearización de la Educación, C.F.I., Bs. As. Mayo de 1987.-

América Latina (\*).

En el proceso de regionalización, es necesario intensificar las tendencias hacia un adecuado equilibrio entre los valores de la comunidad regional y local, y los ajustes hacia una integración nacional, atendiendo a su identidad.

Estos procesos de regionalización de la planificación educativa se están logrando a partir de la organización de los núcleos, que se constituyen en el instrumento válido para encarar los procesos de regionalización.

Dentro del ámbito regional, la organización de los núcleos significa la delimitación del espacio geográfico donde se desarrollarán las actividades, así como se tendrán en cuenta las escuelas que formarán parte de cada núcleo.

La planificación a nivel de núcleo recibe el nombre de microplanificación, cuyo interés específico se centra en aspectos referidos al conocimiento del ámbito local, así como a las necesidades de las poblaciones-meta, asumiéndose con carácter prioritario por la comunidad, que participa activamente en todas las etapas.

Para la microplanificación, será necesaria la implementación de instrumentos metodológicos que posibiliten un análisis interrelacionado entre lo global y lo sectorial, lo general y lo particular, lo nacional y lo regional, con lo local.

---

(\*) SENEN GONZALEZ, Silvia N. de : República Argentina. La Educación en los Estados Provinciales. C.F.I., Abril de 1988.

Existen una marcada heterogeneidad acerca del concepto del nivel local, no sólo en los diferentes países, sino al interior de un mismo país. Este problema obedece no sólo al carácter y valoración recientes del nivel local, sino también a la dificultad de articular los procesos educativos a estructuras administrativas existentes, rígidas en sí mismas, o la factibilidad de crear estructuras flexibles y ágiles capaces de dinamizar la acción educativa en función del desarrollo integral de las comunidades en situaciones y coyunturas diversas y cambiantes(\*).

En cualquiera de las acepciones que se tomen en cuenta, la prestación de los servicios educativos adquieren rasgos y características diferentes. En atención a ésto, los procesos de gestión tienen que tomar en cuenta estas particularidades, que pueden señalarse en las dimensiones espaciales en cuanto a rurales, suburbanas, urbanas y metropolitanas, y los puntos intermedios que configuran el nivel local.

Esta dimensión espacial del nivel local permitirá adecuar la configuración del mismo, a la vez que se facilitará de este modo la caracterización de la comunidad, se logró identificar y diferenciar las organizaciones, estableciendo las dimensiones políticas, administrativas, económicas, culturales y educativas de la participación en la perspectiva de un desarrollo integrado de las comunidades.

Puede decirse que el rasgo más saliente de la microplanificación es la introducción del criterio de participa-

---

(\*) RUSTOS, 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 XIII, N°23, Setiembre-Diciembre 1984. Pág.17-19.

ción comunitaria.

El proceso de desarrollo integrado deberá tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo, permitiendo el cambio de actitudes de la población hacia una participación organizada y activa. Esta integración permitirá además una acción conjunta o integrada con las políticas y los planes de otros sectores sociales, desagregando los planes hasta el nivel de cada una de las comunidades.

Se entra entonces en un nuevo marco de relaciones entre el Estado, la sociedad y el sistema educativo, en un esfuerzo mancomunado por acercar el mayor beneficio a la comprensión de la realidad cultural subyacente en cada comunidad, que sólo puede ser definida en función de las interpretaciones y percepciones de los protagonistas.-

## FUNCION E IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

Históricamente, las funciones que la planificación educativa ha cumplido en América Latina, pueden enumerarse como sigue:

a) Elaboración de planes, concebidos como actividad técnica por excelencia.

Pocos fueron usados en la instrumentación efectiva de las políticas educacionales.

b) Divulgación pública de los problemas de la educación. Esto contribuyó a crear la necesidad social del cambio mediante la difusión de las deficiencias del sistema educativo vigente.

La opinión pública contó con elementos concretos acerca del estado de los problemas que aquejaban a la educación.

c) Elaboración de propuestas alternativas y difusión de experiencias innovadoras existentes (\*)

Tal como venían desarrollándose hasta el presente, la planificación de la educación adolecía de limitaciones inconducentes.

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

---

(\*) AGUERRONDO, Inés. Planificación y participación.

La función específica de la planificación educativa a nivel global, debería descubrir los mecanismos del sistema educativo y social, que se conjugan como un impedimento para los cambios, al tiempo que encuentre los caminos o las acciones conducentes para que éstos cambios puedan ser puestos en marcha, viabilizando las estrategias.

La planificación participativa constituye un proceso político; un continuo propósito colectivo tendiente a una deliberada y ampliamente discutida construcción del futuro de la comunidad. Para ella, se requiere la participación del mayor número de miembros, de todas las categorías que la constituyen.

Esta planificación participativa no es sólo una actividad técnica o una convocatoria a los diferentes sectores comunitarios, para la elaboración de planes, sino un proceso político vinculado con las decisiones de las mayorías, tomadas en su propio beneficio.

Para que ésta modalidad de planificación sea conducente a un mejoramiento de la realidad en consideración, es fundamental que los componentes de la comunidad tomen conciencia de una situación expresa, se movilicen, ordenen, organicen y actúen de acuerdo con una política coherente.

De éste orden y ésa movilización surgirán las técnicas o instrumentos válidos, al servicio de una causa política.

Este planeamiento participativo tiene su expresión más acabada en los núcleos educativos, en los cuales la participación activa de los miembros de cada comunidad conducirán al logro de la identificación de los problemas que los aquejan, mediante un diagnóstico.



Dado que es un proceso, requerirá de una implementación gradual surgida de la propuesta aceptada y compartida, que no sea sentida como compulsiva, sino como una expresión más generalizada, que puede ser atendible.

Surgirán personalidades más relevantes en el proceso de participación, algunos de ellos con experiencias participativas en asociaciones formales que aparecen en la organización de la sociedad.

En la medida que se aprenda a aceptar un nuevo sistema de trabajo sobre sí mismo, sobre todos los miembros de la comunidad, despertando la capacidad de resolver los propios problemas, elevando en la población la propensión a trabajar y a innovar; promoviendo en los individuos una actitud frente a los problemas de la comunidad, sea a nivel nacional o local, suscitando el respeto activo hacia el hombre, hacia sus derechos, promoviendo el florecimiento de los valores humanos en las clases más modestas, generalmente inexplorados o mal orientados, se logrará despertar un espíritu y una acción cooperativa, de cohesión y unidad entre los individuos, los grupos y las comunidades, que asegurarán -en alguna medida- la continuidad de los proyectos.

De esta manera, se estarán asegurando mecanismos de incorporación de las capacidades de reflexión que los individuos contienen en sí mismos, muchas veces ignorados, logrando que se libere al hombre de los estereotipos, llevándolo a una mejor percepción de su medio ambiente, y ayudarlo a dirigir su destino en libertad, encontrando las soluciones que sólo se adquieren si están relacionadas de manera significativa con la vida cotidiana, en su

sentido más profundo.-

## CRITERIOS METODOLÓGICOS

Metodología de aproximaciones sucesivas.

Antes de explicitar los criterios metodológicos particulares, se considera fundamental señalar uno de carácter global, que tiene implicancias de suma importancia.

Muchas veces, en la práctica tanto de la elaboración como de la ejecución de planes y programas, hay frenos motivados por la intención globalista y totalista que hace que, si no es posible realizar los grandes planes, ejecutar las grandes acciones, completas y abarcadoras, disminuya aparentemente la importancia de lo planificado.

Esta apatencia de globalidad imposibilita, las más de las veces, la concreción de las transformaciones.

Por este motivo, y como ha sido ya expresado anteriormente es preciso enfocar la cuestión a través de lo que se ha dado en llamar "metodología de aproximaciones sucesivas".

Este enfoque metodológico permite ir avanzando hacia el logro del conocimiento de la realidad de los objetivos finales, a través de avances direccionalmente coincidentes, y complementarios en sus contenidos.

Se trata de dar a las acciones tanto investigativas como de programación, de ejecución y evaluativas, un sentido espiralado que posibilite el "ir alcanzando" las metas propuestas, sin esperar necesariamente -sobre todo por los principios de posibilidad y oportunidad, el aborda-

je frontal no se realice.

Significa si, que en caso de no darse las condiciones, tiempo, recursos, como para concretarlo de ese modo, ésto no implique una paralización de la acción.

Diferenciación entre Plan-resultado y proceso, como instancias complementarias.

Los niveles de la planificación en su faz operacional llevan a la diferenciación de las expresiones con que se pueden distinguir distintos niveles de concreción.

El enfoque predominante en la planificación latinoamericana ha sido el que centraliza en el plan, el objetivo de la planificación.

Debe entenderse por plan-resultado, el conjunto organizado de fines y objetivos, metas, instrumentos, medios y recursos que se pongan en funcionamiento para lograr el desarrollo de una región determinada.

Un plan expresa el grado de integración y cohesión de la sociedad en torno a objetivos y metas. Su formulación se deriva de propósitos y objetivos, que engloban en su contenido a los programas y proyectos.

El proceso de la reformulación constante en que se verifica, se alimenta y se da cuerpo a las instancias que permiten tomar contacto con el conocimiento de las situaciones, dando sentido crítico a la vez que permite efectuar los ajustes necesarios para la eficacia de los planteos.

Conscientes de la dinámica que caracteriza el movimiento social y cultural de cada región, se hace necesaria la implementación de una modalidad de planificación que de cuenta de los cambios, los ajustes y las modificaciones que sólo se logran teniendo en cuenta una acertada aproximación al conocimiento de la realidad que se pretenda como objeto de estudio.

## Aproximación y proyección interdisciplinaria.

A partir de una visión interdisciplinaria, se puede caracterizar la dinámica de todas las variables que inciden en una realidad.

La formulación de la problemática de la planificación de la educación, en términos de interdisciplinaria, facilita la visualización de los campos de acción, así como los sectores sobre un mismo problema de la realidad estudiada, y su posible redimensionamiento de la programación, en términos de intersectorialidad.

Planificar para un desarrollo integrado supone una tarea de unificación y participación conjunta, interdisciplinaria, que de cuenta de todos los aspectos que inciden en la conformación de la sociedad en estudio.

De este modo, se contribuirá a acercar la realidad local, a la regional y nacional.

El enfoque interdisciplinario permitirá conocer cuáles son las principales características, a la vez que determinar los problemas que repercuten en un área determinada, en términos demográficos, ecológicos, sociales, culturales, económicos, psíquicos, físicos, filosóficos, brindando la posibilidad de integración del hombre con su entorno.

Dará cuenta, asimismo, de los efectos que producen los problemas de cada región y la manera en que la comunidad puede aproximarse en la solución de sus situaciones conflictivas, mediante la participación, con los elementos que a través de cada disciplina, se acerquen para su consideración.

En base a este criterio de interdisciplinaria, se hallarán las respuestas para resolver los problemas y las situaciones detectadas en el relevamiento de las necesidades básicas, las actitudes, los comportamientos, las inquietudes, las valoraciones y las aspiraciones de la comunidad.-

Apertura intersectorial.

Por su ámbito material, la planificación puede ser global, multisectorial o sectorial.

En el primer caso, se trata de planes globales, en cuanto se planifica para toda la nación, estableciendo relaciones entre todos los sectores del país, o a nivel provincial, interesando los diferentes sectores que la componen.

Al referirse a una planificación global, se intenta indicar una planificación del conjunto de las actividades productivas del país, de sus aspectos sociales, y espaciales.

En el caso de las planificaciones multisectoriales, se toman en consideración varios sectores de la población.

En cuanto a las planificaciones sectoriales, se indica la planificación en algunas áreas o "sectores", estableciéndose se un orden de prioridades.

La necesidad de una programación o planificación intersectorial para el desarrollo integrado de un área, debe ser formulada según los propios requerimientos de la región, y de acuerdo con los medios y recursos de que se dispone.

La problemática intersectorial apunta a mejorar la calidad de vida, cualquiera sea el sector a partir del cual se conduzca la acción conjunta, en beneficio del propio desarrollo del hombre en su participación comunitaria.

En la planificación intersectorial, deberán considerarse dos aspectos de importancia, como son la toma de decisio-



nes, y el establecimiento de prioridades.

En la toma de decisiones, confluyen una visión interdisciplinaria que asegura que el proceso de participación disciplinaria conjunta sea continua e integral.

En el establecimiento de las prioridades, se toman en consideración los elementos y las acciones con carácter coordinado e integrado.

La planificación intersectorial atiende a una reunión de acciones en programas de desarrollo global, localizando las acciones de varios sectores en un mismo período y área de trabajo.

La orientación y decisión política, integrada al resto de las acciones en programas de desarrollo global, localizando las acciones de varios sectores en un mismo período y área de trabajo.

De este modo, se aspira a la elaboración de programas concretos, que permiten resolver problemas localizados y puntuales, sin desvincular a la comunidad local, del contexto regional y nacional al que pertenecen.-

## Aproximación integradora a partir de la cultura.

Las ciencias sociales, en la actualidad, propenden a considerar los fenómenos y las cosas desde una óptica funcional. En tal sentido, debe examinarse cada cultura como una entidad completa, de la que forman parte los caracteres sociales, las actitudes de los miembros que la componen, y las pautas de cultura predominantes, así como sus costumbres, creencias, capacidades, e instituciones.

El hecho de formar parte de una unidad integrada, imparte al hombre y a sus actitudes, una cualidad especial en correspondencia con el medio en el que se desenvuelve.

Un criterio funcional de la cultura significa que las actitudes de cada uno de sus individuos, su identificación con el medio en el que se desenvuelve, y los sentimientos que imprime a cada uno de sus actos, no sólo se hallan modelados en alto grado por el clima social en el cual se desarrollan, sino que representan un papel activo en el funcionamiento uniforme de una sociedad.

Esto constituye un instrumento muy poderoso, que la sociedad emplea para regular sus actividades.

Las actitudes y creencias, los contenidos de conciencia individuales que dan forma a las representaciones grupales y sociales, al arraigar profundamente en la esfera subconsciente de la personalidad, son más compulsivas que las leyes y las reglamentaciones.

Las pautas de conducta y las actitudes humanas forman parte del mecanismo social tanto como los códigos, las costumbres y los ritos.

En un sistema cultural, todas esas partes se encuentran en armonía.

Es precisamente la cultura, las ideas y las normas que tiene en común, lo que actúa como elemento integrador entre los hombres, considerados en un mismo tiempo y en un mismo espacio.

La sociedad no podría funcionar si su aspecto subjetivo, tal como se expresa en las actitudes, creencias y opiniones, no fuera una imagen de sus condiciones objetivas, fácticas, y no se hallara en armonía con ellas.

La cultura como un todo, suministra a los miembros de una sociedad la guía indispensable para todos los momentos de la vida.

Las actitudes nacen espontáneamente en razón del hecho psicológico que hace que los datos físicos se presenten a la mente humana en forma de valores. Los objetos que constituyen la experiencia, no son únicamente representaciones naturales independientes de toda valoración. Al ponerse en contacto con la mente, aceptan un cierto significado, y provocan un punto de vista subjetivo, una actitud.

De este modo, la realidad social se presenta bajo dos aspectos que se relacionan. Por un lado, la forma objetiva de los valores; por otra parte, la forma subjetiva de las actitudes.

Sólo teniendo en cuenta estas pautas, podrá lograrse una comprensión del mecanismo social.

La cultura es el patrón o el molde en el que se crean y sancionan determinados tipos de personalidad que, en su comportamiento social, dirige y regula en forma considerable los sentimientos y las actitudes de los miembros, regula su conducta, no sólo mediante leyes sociales, sino también por el

consenso, el ejemplo y la educación.

La cultura crea un escenario coherente, un molde en el que se desarrollan los caracteres, se mezclan los diversos temperamentos, las dotes, los rasgos intelectuales y emocionales.

La trama de la cultura está urdida en cada elemento del tejido social. Sea en la forma de cuidado a los niños, los juegos infantiles, los cantos populares, el efecto y fervor de las manifestaciones, la estructura de la organización familiar o política, los ritos religiosos, las manifestaciones del arte, la cultura imprime un rasgo distintivo a las actividades cotidianas.

El tipo de asentamiento, la forma de relacionarse con su medio ambiente, la proximidad o la lejanía con respecto a un centro poblado, que caractericen su lugar de residencia habitual, darán una conformación específica al hombre en sus modalidades de aproximación en el comportamiento social. No es igual la forma de relacionarse de un hombre que habitualmente vive en el campo, con una persona que se dedique a tareas rurales, pero su residencia es en la ciudad. Aún ese intercambio diario, cotidiano entre los diferentes ámbitos en los cuales desenvuelve sus actividades, dará una óptica diferente a sus actitudes.

De igual manera, las relaciones del hombre con otros hombres que modifican su lugar de asentamiento de acuerdo con las estaciones y los tipos de trabajo que va logrando en el curso de la búsqueda por lograr una mejor calidad de vida, condiciona y modifica sus costumbres, le lleva a adquirir conductas nuevas, mostrando la capacidad de adaptación que caracteriza al hombre por definición.

El origen étnico es otro de los factores que deben ser tenidos en cuenta en la determinación de los contenidos de cultura de cada una de las regiones.

Del mismo modo que la interacción de los diferentes elementos que se corresponden en espacio y tiempo, un componente étnico permite reubicar y ordenar las conductas, conociendo los reales requerimientos de las poblaciones criollas, aborígenes e inmigrantes, substrato de validez inapelable en la configuración de la cultura de cada región.

Si bien es cierto que la cultura es universal en la experiencia del hombre, cada manifestación local o regional de la misma, es única.

Del mismo modo, es dinámica y manifiesta un continuo y constante cambio. Ante la influencia de la cultura, los hombres desarrollan algunas características y abandonan otras, viviendo de acuerdo con ciertas normas establecidas para ellos, por la sociedad a la que pertenecen.

En la medida que pueda aceptarse que las actitudes y los rasgos de la personalidad son productos sociales modelados en un contexto cultural que le da vida y lo realimenta, será factible una planificación democrática que contemple las verdaderas necesidades del hombre.-

## Participación Comunitaria.

Especial atención deberá prestarse -en cuanto criterio metodológico- para la planificación que se pretente en este análisis, al tema de la participación comunitaria.

Como ya ha sido enunciado en forma reiterada, es una de las características fundamentales de la planificación en los niveles regionales, con especial interés en lo atinente a la microplanificación, instancia donde éste concepto toma especial significación.

Para que este criterio sea incorporado en la investigación, es imprescindible tener en cuenta algunos elementos que hacen a la participación.

En tal sentido, debe señalarse aquéllo que implica ser protagonista, considerando las conductas participativas.

El pensamiento reflexivo, la creatividad, la re-creación de las imágenes y actitudes, y la valoración del grupo de pertenencia, podrán llevar a un conocimiento más acabado de la realidad, en el qué hacer, las necesidades, los deseos, las imágenes, que los protagonistas tienen de sí mismos, de los otros, y del mundo que los rodea y los contiene.

Estas personalidades participativas, o protagonistas, deberán ser o sentirse capaces de comunicarse, seleccionando la información adecuada para la toma de decisiones comunitarias.

Al mismo tiempo, deberán manifestar la aptitud de reflexionar acerca de los actos y las situaciones problemáticas de la vida cotidiana, planteando y ejecutando estrategias y acciones constructivas, tendiendo a elaborar las alternativas más adecuadas para cada caso.

Asimismo, estas personalidades protagonistas deberán sentir la necesidad de participar, teniendo conciencia de lo que significa la participación, como una de las necesidades inherentes al desenvolvimiento personal equilibrado. Esta necesidad de participación implica una motivación que impulsa para la acción, y una ejercitación de la práctica participativa.

Para ello, el acto de participar deberá ser considerado como algo positivo por la comunidad, sacudiendo la desconfianza que implica tomar el acto de participar como algo peligroso. En la medida que se tenga una imagen positiva de las asociaciones comunitarias, se facilitarán las funciones de intercambio en las habilidades, destrezas, y conocimientos que se tengan o demuestren, para la satisfacción de las necesidades de manera más adecuada con la realidad, y en forma constructiva.

En beneficio de ésta participación, se conocerán las personalidades participativas creativas, capaces de dar forma original a las situaciones, generando formas nuevas de interpretación de los hechos, y elaborando soluciones innovadoras para las situaciones problemáticas que se presentan en la vida cotidiana.

De esta forma de aprovechamiento de las potencialidades participativas creativas, podrán generarse nuevas situaciones de relación en todas las áreas de la inquietud del ser humano, que podrán abarcar desde la utilización del tiempo libre hasta el mejoramiento de la calidad de vida.

Estos protagonistas creativos son tales en cuanto sientan la necesidad de crear en cualquier área de la vida cotidiana, buscando nuevas formas de respuesta a las cuestiones

de acción diaria enquistadas y obsoletas.

Además de éstas personalidades creativas, se identificarán las personalidades reflexivas, que sean capaces de percibir los elementos que caracterizan las situaciones problemáticas, diferenciando los elementos principales, de los secundarios, y elaborar objetivos y medios para la superación de éstas situaciones cotidianas conflictivas, a través de la participación.

Los tipos de participación podrán ser diferenciadas como de carácter formal, informal y provocada.

Dentro de la participación formal, se incluyen los clubes, y asociaciones recreativas, las asociaciones profesionales y sindicatos, las sociedades de fomento, las cooperativas, las asociaciones escolares, las mutuales, la participación en asambleas y la asunción de cargos en todo tipo de participación así como los cambios deseados en éstas asociaciones.

En cuanto a la participación informal, puede señalarse la familia extensa, el vecindario y la relación entre los vecinos, los vecinos y amigos del mismo y de diferente barrio, y las relaciones de cooperación dentro del vecindario.

La participación provocada deberá tener en cuenta cómo y por quién es provocada; cómo se percibe la invitación a participar; cómo se percibe la información de los resultados de la participación; cómo es recibido por el resto de la comunidad, el rol del organismo que aglutina la participación; los efectos colaterales que provoca, y los agentes que moviliza en el resto del grupo, la actitud par-



participativa.

La participación comunitaria deberá convertirse en una actitud de permanente compromiso social en el que el hombre, aún a riesgo de dejar en descubierto sus pudores más sencillos, comprenda que es su propio protagonismo el único camino conducente a asegurar el equilibrio entre las aspiraciones y los logros de la comunidad.-

## Orientación para el mediano y largo plazo.

De acuerdo con su dimensión temporal, la planificación puede ser considerada a corto, mediano o largo plazo.

Se habla de planes a largo plazo con una visión generalizada de sociedad en su conjunto.

El concepto de largo plazo prevé y orienta los cursos posibles de los diferentes procesos sociales, tendientes a lograr una perspectiva de sociedad futura.

La planificación no puede ser una serie de decisiones de coyuntura. Necesita de una acción sostenida, que implica una decisión política, un devenir histórico, la conciencia de las deficiencias y conflictos que perturban la sociedad; las necesidades de la sociedad, que manifiesta un deseo de modificar la implementación de los recursos, y los recursos con que se cuenta, para la satisfacción de esas necesidades sociales en un nivel global.

El largo plazo es efectivo para la toma de decisiones a nivel de los programas.

El objetivo primordial de la planificación a largo plazo es garantizar la consistencia de las decisiones adoptadas o proyectadas, en función de futuro.

El largo plazo está ligado a una definición del contenido ideológico del proceso. Debe reflejar los parámetros políticos, sociales, económicos y culturales más importantes para la formulación de acciones y reformas de estructura concretas.

La planificación a largo plazo, a la vez que refleja el proyecto político de un país, constituye el marco donde se propongan los planes de mediano y corto plazo.

La planificación a mediano plazo cubre por lo general períodos de 3 a 8 años. En ellos se logra que la imagen objetiva, las políticas y las previsiones de futuro alcancen un mayor grado de concreción y precisión, y a la vez constituyen el horizonte de los planes a corto plazo. La finalidad de los planes de mediano plazo pueden encuadrarse como 1)- dar a conocer las orientaciones y los caminos elegidos para el desarrollo futuro, garantizando la coherencia y la consistencia de las decisiones; 2)- lograr una correlación entre las condiciones del desarrollo presente y el futuro del sistema; 3)- afrontar problemas cuya solución no es posible en el corto plazo, proponiendo las medidas que puedan atenuarlos o erradicarlos.

La planificación a corto plazo comprende de 6 meses a 3 años, haciéndose casi siempre referencia a la coyuntura. También se la denomina planificación operativa, y es un proceso técnico administrativo permanente, en el que se realiza un examen de la situación existente, se definen las acciones a desarrollar, y las decisiones a adoptar.

La planificación de corto plazo procura operativizar, racionalizar y dar coherencia a las decisiones de la política educativa.

Los planes de corto plazo se caracterizan por:

- el grado de precisión y explicitación de los objetivos a alcanzar, orientados a la solución de problemas en plazos fijados;
- la estrategia definida, basada en un patrón del desarrollo al que se aspira;
- programas de ejecución por fases.

La planificación a corto plazo tiene por finalidad facilitar el proceso de las decisiones diarias, en forma inmediata y coherente; afrontar problemas de tipo coyuntural

factibles de ser resueltos en el corto plazo; traducir en metas y acciones precisas los planes de desarrollo planteados en el mediano y largo plazo; compatibilizar las previsiones planteadas, y los recursos financieros y visualizar los alcances, en el lapso de un año, concretizando los objetivos en el plano de las acciones.

Para el tema de la planificación a escala provincial y regional, se tomarán en consideración las dimensiones temporales referidas al mediano y el largo plazo.-

## Dificultades en la implementación de la planificación:

La investigación como práctica social puede constituirse en un elemento vehiculizador de procesos de participación, en los que la comunidad logre transformarse en sujeto generador de su propio conocimiento, de manera crítica y reflexiva.

Se considera la planificación como un instrumento fundamental de un proceso de desarrollo integrado, que considere a la población como su artífice y destinataria. (\*)

Sin embargo, el sistema de comunicación e información entre los miembros de la comunidad, la forma de acceder a la información, no siempre garantiza la manera en que los miembros puedan plantear una aproximación al conocimiento de la realidad de la comunidad.

Una de las dificultades que puede hallarse con frecuencia en la implementación de la planificación, está relacionada con la información que se tiene de una realidad que todos conocen, y de la que todos participan, pero no siempre de manera consciente en cuanto a la identificación y focalización de las necesidades reales.

La estructura institucional actúa en ocasiones como un factor de entorpecimiento en las interrelaciones comunales o regionales. La rigidez de las pautas tradicionales, las conductas que rigen los comportamientos internos den-

---

(\*) FERNANDEZ LAMARRA, N.: Microplanificación y programación a nivel de núcleo educativo. C.F.I., abril de 1986.

tro de la estructura institucional, actúan como freno frente a las posibles actitudes de apertura que se pueden gestar desde la comunidad.

En un reciente proceso de descentralización de los servicios educativos se redimensiona el nivel local, en una tendencia regionalista que pretende una obtención de mayor grado de autonomía en la conducción del desarrollo, y en la prestación de los servicios.

Esto contiene en sí mismo un crecimiento en la cantidad de los servicios educativos y del aparato administrativo que lo sustenta, que resulta incapaz de atender la magnitud de los problemas y procesos.

Se hace cada vez más evidente la dinámica participativa de los diferentes agentes que intervienen, como entidades, organizaciones, comunidades.

Tal reconocimiento se ha demostrado como necesario, útil y dinamizador del proceso educativo, a la vez que se requiere de un espacio físico donde congregar la actividad de los participantes.

No siempre se cuenta con una infraestructura de apoyo que facilite las organizaciones y reuniones, si bien en la dinámica de la participación van surgiendo diferentes propuestas de espacios y recursos, si bien -en base a una concepción cultural del espacio escolar- se tiende a considerar lo institucional como espacio de otros, aún hasta en sus representaciones físicas o edilicias.

La capacitación de los recursos humanos constituye otra de las dificultades con que se tropieza en la implementación de la planificación.

La situación de pasividad en cuanto a las actitudes que demuestran una capacitación diferente a la obtenida, im-

pide un conocimiento más adecuado de los fenómenos que condicionan la realidad cotidiana.

Esta falta de capacitación de los recursos humanos conduce a tener en los sujetos, meros instrumentos pasivos de aceptación de las modificaciones y disposiciones del sistema, no acordes, a la mayoría de las veces, con la realidad.

La planificación participativa implica transformaciones de estructura, mucho más allá de una reestructuración del desenvolvimiento de la producción, la prestación de los servicios, o el redimensionamiento espacial de las cuestiones.

La falta de experiencia previa en cuestiones participativas, dificulta la implementación de la planificación.

Asimismo, caben señalarse algunos problemas o inconvenientes que surgen de la acción participativa, cuales son los preconceptos surgidos de la ignorancia en la cuestión de la participación, implicando una actitud de compromiso que lleva a tener que vencer los temores personales frente a la acción participativa; la conciencia tradicional incorporada, que todo tiende a ser impuesto desde las esferas gubernamentales; el temor de no ser atendido en los reclamos o propuestas; el miedo que entraña la participación en cuanto a la repercusión en el tratamiento posterior que reciba el niño en el ámbito escolar; la necesidad de gustar o complacer, que moviliza a aceptar pasivamente todo lo que la mayoría decide; sin animarse a la propia formulación; la desinformación acerca de cuáles son los canales de acceso a la participación; el miedo al ridículo en los planteos; el empujamiento de las propias formulaciones frente a los planteos ajenos; los conflictos que implica la participación; la idea de competencia que con-

tiene; la competencia negativa, patológica, de los grupos antagónicos; los antagonismos vecinales, familiares, políticos, que surgen y se ponen de manifiesto en las situaciones de acción participativa.

El grado de confianza y adhesión será otro factor de entorpecimiento en el proceso de la planificación. Será en sí mismo un proceso iniciado en la posibilidad de las manifestaciones de propuestas, en la factibilidad que los mismos participantes impriman a sus acciones, la forma de asociarse y relacionarse, y la seguridad que sus proyectos -desde los más simples a los más complejos- podrán ser atendidos para su mejoramiento.

Todo parecería indicar que es la desconfianza el factor caracterizador de todos los procesos en los que la escasa participación obliga a aceptar las decisiones que marcaron los procedimientos a través de las generaciones. Esta desconfianza se demuestra en las actitudes de desvalorización de los procedimientos, en la falta de adhesión en los procesos de participación, en las formas de decisiones aún en las resoluciones más sencillas.

La falta de continuidad en los proyectos puede traducirse en un deterioro y entorpecimiento en los canales de comunicación que surgirían en forma espontánea cuando se atiende a una planificación participativa.

Sin embargo, cabe consignarse que ésta discontinuidad redundaría en detrimento de todos los elementos que entran en juego, que se articulan en el funcionamiento de los planes. Las decisiones políticas, los cambios producidos por las modificaciones en las direcciones o los sentidos, generan movimientos de desinterés, desidia y desconfianza en



una organización poco acostumbrada a tomar decisiones por su cuenta.-

### Condiciones Facilitadoras:

Para que la educación pueda superar sus limitaciones actuales, es necesario que el proceso educativo sea percibido como un proceso de educación permanente.

Esto implica la incorporación de la idea de la educación como una necesidad vital y continua que abarca todos los momentos de la vida de los individuos.

Esta idea de educación permanente es el factor conducente a la idea de la educación comunitaria.

La existencia de organizaciones de base actuarán como nexo primordial en la determinación de las necesidades a ser tenidas en cuenta en el proceso de planificación.

"El conjunto de las necesidades de un ser humano constituye un sistema, de modo que la satisfacción o insatisfacción de una necesidad e inclusive, la forma de satisfacerla, influye en el resto de las necesidades" (\*)

La presencia de animadores comunitarios facilita la identificación de los primeros protagonistas que concurren en la participación real otorgando la vitalidad necesaria para que el proceso sea continuo, y la acción coordinada, sin repeticiones, al menor costo.

Debe ser planteada la estrategia de movilización de la comunidad y es aquí donde los animadores facilitan o vehiculizan las formas más directas de participación, organizándose una adecuada comunicación entre la población específica, y los órganos administrativos de la comunidad.

---

(\*) Primera reunión Latinoamericana sobre Investigación y Necesidades Humanas, Informe, UNESCO, Fundación Marilóche, 1977. En: Educación Comunitaria, María Teresa Sirvent, pág. 37.

La correspondencia entre el proyecto y las necesidades comunitarias está garantizada por la participación comunitaria, en un proceso que fehacientemente ya ha sido enunciado.

Tal correspondencia actuará como condición facilitadora de la planificación, en la medida que logre captar las necesidades y las prioridades.

El conocimiento que se deriva de la práctica proporciona una aproximación a la realidad que no puede igualarse con ningún procedimiento tradicional. En la medida que se logre insertar el proyecto en el contexto institucional, se logrará un acercamiento más fidedigno a la realidad cotidiana, a las necesidades de los grupos intervinientes, para asegurar su funcionamiento.

El grado de experiencia de las instituciones en proyectos similares podrá asegurar de alguna manera que la planificación se convierta en un instrumento de manejo sencillo, razonable y al alcance de todos.

La participación comunitaria actúa como elemento sustancial en la planificación, tal como se ha venido enunciando. Los beneficios de la participación pueden considerarse en cuanto a una visualización más generalizada de los problemas; la búsqueda de formas más conducentes de aproximación a las soluciones; la movilización en los intereses de los protagonistas, por lo que implica una nueva forma de incorporar el tema; la optimización de las relaciones hogar-escuela, mediante la toma de conciencia de que se puede ser escuchado; el conocimiento y acercamiento de las potencialidades personales de la comunidad; la ampliación de los conocimientos mediante el contacto más fluido entre los miembros; la identificación de las personalidades creativas y reflexivas; la consideración de las habilidades personales en

beneficio de las grupales; el estímulo de las acciones cooperativas; la generación de nuevas formas de relación a nivel del grupo; la diferenciación de las personalidades creativas, reflexivas y pasivas; el estímulo para la reflexión sobre los hechos de la vida cotidiana; la toma de conciencia acerca de los conflictos y la forma de superarlos; la identificación de los líderes y el aprovechamiento que implica la actitud de liderazgo en la acción participativa; el encauzamiento de las personalidades reacias a la participación, para que el proceso de la participación no se defina en el aquí y el ahora de las actitudes, sino que se convierta en una nueva forma de asegurar el orden y la justicia social.-

## NOTAS

- (1) Se utiliza el término "tecnología", en el sentido de tecnología para la intervención social, en el caso de la planificación.
- (2) Crecimiento es crecimiento económico. En la primera etapa prevalecen los trabajos de análisis para el diagnóstico de situaciones socioeconómicas, con previsiones sobre variables de tipo económico, macroeconómicas, y algunas de tipo llamado social.
- (3) El pensamiento desarrollista evoluciona hacia un nuevo énfasis, los problemas de tipo estructural, que representan obstáculos insalvables por las políticas de desarrollo que se manejaron hasta el momento.
- (4) En el pensamiento sobre la dependencia, la interpretación se centra sobre comportamientos pasados de las variables centrales, sin propuestas alternativas.
- (5) Según el enfoque neo-liberalista y neo-estructuralista, los objetivos centrales se dedicaron a profundizar la democracia y en la modernización de opciones y estilos. Se tomó en cuenta la estrategia en el corto plazo. En éste período, el hecho que más incidió fue el concepto pesimista de crisis, y la deuda, por su urgencia y generalidad, que presionara para que se enfrente este problema de nuevo en forma explícita. Las condiciones presionaron exigiendo de los especialistas una visión general que permitiera ubicar tanto los objetivos a largo plazo como los de corto plazo, que exigen instrumentos para enfrentar la urgencia.
- (6) Las metodologías utilizadas para ésta aproximación al campo de la prospección, nos conducen al planteo del a)- Método de los escenarios, consistente en una lista de eventos hipotéticos, hecha para atraer la atención

sobre puntos importantes, y sobre sus causas.

Según diferentes autores, se trata de exploraciones y descripciones de un futuro probable; son visiones holísticas, comprensivas, de la realidad. Sus objetivos se refieren a un conocimiento más afinado del presente, y sus tendencias conforme a supuestos teóricos.

La multiplicidad que ofrece el futuro a investigar, propone asimismo variedad de caminos que llevarán a la determinación de acciones posibles, en una multitud de "escenarios".

b)- El método de estilos de desarrollo, lleva a ver el grado en que se satisfacen las necesidades básicas de la población; el potencial de las fuerzas productivas, en sentido cualitativo, y el grado de poder de decisión nacional dentro de la inevitable interdependencia mundial.

c)- El método de experimentación numérica propone un instrumento más apropiado al estudio de las ciencias sociales.

(7)- Racionalidad de la eficacia (planificación como definición de políticas y logros de objetivos; Racionalidad de la eficiencia (la planificación como adecuada utilización de los recursos).

(8)- En cuanto a los métodos utilizados, se identifican:

- modelos agregados de la economía. Diseñados para proyectar el volumen de actividad económica dentro de la estructura económica y el marco institucional, para generar las fuerzas de mercado; considerando constantes las principales relaciones de comportamiento y técnicas. Se trata de determinar los niveles de demanda efectiva y empleo.
- Proyecciones detalladas para poder considerar cambios estructurales en el futuro y los objetivos de la política gubernamental, estimaciones, de tipo estadístico.
- Selección entre proyectos.
- Coherencia en los Planes.

(9)- La definición de la planificación de la que parte Abu-mada expresa que "la planificación no es ni un sistema de

gobierno ni mucho menos un fin en si mismo. Ella es fundamentalmente un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los problemas complejos que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo actual"... "además de eficiencia se busca realismo en relación con las necesidades y posibilidades sociales".

(10)- Los problemas de la descripción que presenta Abumada, se identifican como: decidir el período a ser analizado, los logros específicos alrededor de los cuales se concentrará el plan; reclasificar informaciones sobre recursos, instrumentos y técnicas para cada logro; identificar cuál es la información primaria que se requiere.

Los problemas de la tarea de cuantificación: identificar variables estratégicas del sistema (sensibles a la acción política), identificar los factores que las afectan.

Los problemas del pronóstico serían la identificación de variables exógenas y su influencia, determinación de criterios para proyectar; los problemas de la evaluación: determinar los logros factibles dadas las restricciones, determinar instrumentos para pasar de la situación analítica a la normativa, concebir estrategia y táctica para lograr ésto.

(11)- Dentro de las técnicas estadísticas utilizadas, fueron las de las ciencias económicas. Desde el comportamiento de la demanda del individuo frente a la oferta de un producto, hasta la estimación del producto nacional bruto, o el cálculo del excedente.

En la práctica, el espectro de técnicas identificadas como de uso frecuente en los trabajos, se centran en dos tipos:

- proyecciones en base a regresiones de variables individuales;
- modelos econométricos que agrupan el comportamiento relacionado de un conjunto de variables: a) De dimensiones

reducidas (pocas ecuaciones)

-de grandes dimensiones (muchas ecuaciones).-



Caracterización del diagnóstico según las orientaciones de la planificación.

DIAGNOSTICO	ORIENTACION NORMATIVA		ORIENT. DINAMICA
	REACTIVA	PROGRAMATICA	
OBJETIVOS	Descrip. cuant. de ciertos aspectos en función plan-libre	Descrip. cuant.-cual. de la realidad en función transf. Sist. Ed.	Interpret. global de la realidad en func. de la viab. socio-pol., técnica y operativa de la planific. y la gestión a fin de transf. la realida
SITUACION INICIAL	Consensual		Dinámica y conflictiva. Incorpora nociones de resistencia y negociac.
MODELO ANALITICO	Estática Manipulable por la racionalidad formal de la planificación	Dinámica Explicación global de la realidad. Identificación de áreas problemát.	Explic. global de la real.; identif. de áreas problem. y de fact. inhib. y facil. del Diag.
	La información sirve para <u>comparar</u> si se <u>cumplió</u> la meta		La información orienta <u>hacia</u> la meta, aún cuando se constate el <u>cumplimiento</u>
MODELO NORMATIVO	Regula el comportamiento de presente No difiere de la situac. actual <del>salvo la veloc. de los cambios y optimización de los indicadores</del>	Supone la transformación de la situación actual	Marco de referencia del presente Supone la transf. de la situación actual.

## DIAGNOSTICO

### a. Conceptualización

El diagnóstico es una construcción de la realidad destinada a la identificación y explicación de sus áreas problemáticas, de modo que el conocimiento producido se convierta en un punto de partida crítico y real para la formulación de planes, programas y proyectos.

Por su carácter general, esta definición se adecua a cualquier situación. En un contexto particular de planificación en cambio, surgen numerosos interrogantes y son necesarias ciertas precisiones.

¿Para qué se realiza el diagnóstico? ¿Quiénes lo hacen y con qué representatividad? ¿qué aspectos de la realidad son objeto de análisis? ¿Cómo realizar este proceso? ¿Cómo conjugar las opiniones que sobre el estado de la situación ofrecen los distintos sectores sociales?.

La respuesta a estos interrogantes no se agota con la enunciación de reglas técnicas. En este punto, tal vez resulte conveniente introducir en el análisis la consideración de las orientaciones y los supuestos asumidos por la planificación educativa en América Latina durante las últimas décadas (1).

De acuerdo con ello, es posible la distinción de:

- una orientación normativa, que define la planificación como una acción racional-formal, para intervenir sobre el sistema social y lograr determinados objetivos. El su-

puesto implícito es que el control del futuro es posible a partir de la determinación de los medios-fines.

En esta orientación es posible distinguir:

1) una planificación reactiva destinada a atacar problemas puntuales y "focales" y 2) una planificación programática en la cual se concibe al progreso educativo desde una visión más amplia y se formulan planes que proponen alternativas de cambio total o parcial del sistema educativo.

- una orientación dinámica, donde la planificación es un proceso social que puede contribuir a la autorrenovación de la educación y la sociedad a través de la anticipación y la programación del futuro. El futuro no se controla sino que se construye a partir del conocimiento preciso de la situación que se intenta modificar. De allí que para esta perspectiva importe no sólo la formulación del plan-libro, sino también el análisis de los factores -políticos, administrativos, de grupos de poder, de los sectores opo- nentes al plan, etc - emergentes de la dinámica coyuntura en la que la planificación se efectúa.

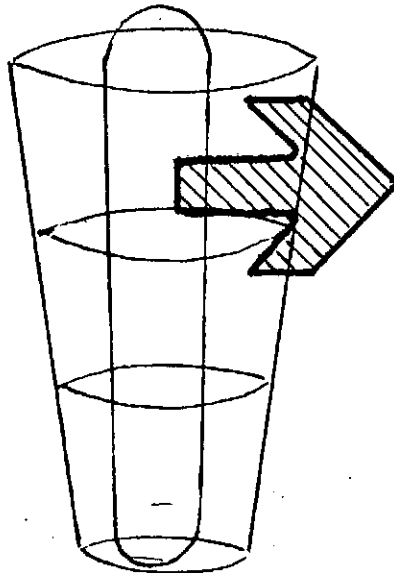
Miradas así las cosas, es evidente que los objetivos, el alcance y las características inherentes al diagnóstico de rivan de la orientación adoptada - normativa o dinámica- por el sistema de planificación.

En este punto conviene realizar dos aclaraciones. La primera se refiere a la función social - contribución a la conservación / renovación de la realidad educativa y/o social que cumple cada orientación. La importancia de esta cuestión en la descentralización y regionalización de la

educación se deriva de los objetivos de estos programas y plantea, por lo tanto la necesidad de adoptar una orientación que contribuya al logro de los cambios propuestos. La segunda cuestión se relaciona con la primera e implica que tal contribución - ya sea en términos de conservación o de renovación - puede ser determinada a partir del análisis de la planificación como teoría o de la planificación como práctica (puesta en marcha en contextos particulares).

Establecer una homología total entre orientaciones normativas / concepción conservadora de la educación y orientaciones dinámicas / concepción transformadora de la educación puede llevar a cometer serios errores, sobre todo cuando tales afirmaciones no se apoyan en un análisis empírico. Si se toman en cuenta, en cambio, las condiciones que debe reunir el diagnóstico para favorecer una formulación y ejecución de proyectos audaz, transformadora y realista, la orientación dinámica aparece como la más adecuada para contribuir a la renovación del sistema educativo (o social).

Se ofrece a continuación un cuadro que intenta resumir las características principales que presenta el diagnóstico en el marco de cada orientación, con el propósito de satisfacer los interrogantes antes mencionados.



AREA PROBLEMATICA  
DE LA REALIDAD

Las consideraciones antes efectuadas orientan la adopción de ciertos criterios metodológicos para la elaboración del diagnóstico:

b.1. La comprensión de la realidad a partir de los contenidos culturales

Un diagnóstico participativo requiere la adopción de un enfoque que articule los significados culturales y los saberes que la comunidad tiene de sí misma y de su historia con los conocimientos científicos y técnicos.

Esta integración es el punto de partida para la re-construcción social de la realidad. Realidad y conocimiento de la realidad no son instancias separadas en la vida social, sí lo son en la conceptualización científica que opera sobre este corte analítico a fin de producir nuevos saberes.

b.2. La comprensión integral de las distintas dimensiones de la realidad.

El modelo propuesto contempla:

- la integración de las distintas dimensiones de la realidad en un conjunto que de cuenta de las interrelaciones.
- una interpretación de la realidad que priorice la explicación de los determinantes, condicionantes de los problemas detectados, en términos de procesos que se desenvuelven y cambian en el tiempo.
- un lenguaje único ( en el sentido de transdisciplinario) para comunicar los resultados obtenidos, de modo que los distintos sectores puedan participar en su elaboración, compartirlo y comprenderlo.
- un diagnóstico no resulta sólo de este tipo de integración. La interacción, la reflexión conjunta permiten la reelaboración continua y una resolución intersubjetiva que favorece síntesis progresivas en un auténtico proceso de investigación participativa.

b.3. El diagnóstico como actividad intersectorial

Sobre todo a nivel local es preciso un conocimiento global y profundo de la realidad social. Por ello es necesario que esta tarea no sea encarada con exclusividad por las instituciones educativas sino por el conjunto de los organismos públicos y organizaciones representativas.

Desde este punto de vista el diagnóstico posibilita:

- obtener conocimientos socialmente significativos para distintos grupos y organismos;

- evitar innecesarias redundancias y superposición de esfuerzos;
- formular y encarar estrategias de acción intersectoriales,
- generar un movimiento progresivo de compromiso y responsabilidad en relación a la promoción del desarrollo educativo y social.

b.4. El diagnóstico como actividad en la que participan los distintos sectores de la comunidad.

Llevar a cabo un diagnóstico participativo es un desafío debido a la escasa tradición en este tema.

Hace algunas décadas, los destinatarios de los proyectos debían ser "cuidadosamente estudiados y diagnosticados". Se hacían además previsiones sobre la magnitud de las innovaciones posibles y sobre la "resistencia al cambio" que seguramente surgiría.

Años más tarde se tomarán en cuenta "las necesidades sentidas de la población" (evaluación de necesidades sociales) captadas generalmente desde la perspectiva de los planificadores. Las imágenes más patéticas recuerdan "la constitución de los técnicos en el lugar de los hechos" para tomar contacto con los pobladores. La mayoría de las veces tales contactos consistían en una inspección ocular o en entrevistas con informante-clave, arbitrariamente seleccionados, aunque también puede mencionarse las encuestas elaboradas con descuido de la idiosincracia de los destinatarios.

Es posible caracterizar otro momento, en el cual se invita

a la población a asambleas para que expliciten sus necesidades intereses y aspiraciones.

Resulta importante recalcar que hasta aquí se evita la participación popular en términos de participación en la determinación de objetivos y estrategias, en la gestión de proyectos y en su evaluación. En relación al diagnóstico, la participación se reduce a la enunciación de necesidades e intereses que luego quedarán congelados en los "paquetes" elaborados por el personal técnico.

En el enfoque adoptado, la participación comunitaria no es simbólica sino real. El diagnóstico como proceso de reconstrucción social es imposible sin la adhesión, el compromiso activo y la reflexión conjunta. Un diagnóstico participativo implica un proceso pedagógico de movilización, en el que intervienen distintos sectores de la comunidad. La tarea que les compete en esta cuestión a las instituciones educativas no es sencilla, ya que deben superar su tradicional aislamiento

#### b.5. El diagnóstico como actividad educativa y concientizadora.

La potencialidad educativa y concientizadora de los diagnósticos participativos se deriva de la praxis en donde se generan procesos de aprendizaje y de adquisición de nuevos conocimientos.

La sistematización del diagnóstico trasciende lo cotidiano y capta horizontes de significación social más amplios, a partir de los cuales se percibe la necesidad de superar las dificultades. De esta forma, el diagnóstico sienta las



A pesar de la apretada caracterización ofrecida en el cuadro anterior, se puede observar las diferencias de enfoque de las tres orientaciones en la elaboración del diagnóstico. Así, por ejemplo, si se trabaja desde una perspectiva reactiva, se enuncia que los índices de desgranamiento deben ser x por ciento para alcanzar el cumplimiento de la escolaridad básica, el diagnóstico expresa cuantitativamente la situación actual. Si se adopta, en cambio, una perspectiva dinámica, el diagnóstico ofrece una representación de la realidad que pondera cuantitativamente la distancia, pero también ofrece explicaciones causales e identifica las conjunturas críticas del sistema educativo con capacidad para alcanzar el objetivo propuesto, los factores inhibidores de tal proceso, el perfil socio-cultural de la población-meta, etc. La generalización de la educación deja de ser una meta normativa en tanto el diagnóstico ofrece información relevante para alcanzarla.

De acuerdo con lo expresado, la función del diagnóstico surge con nitidez: busca explicar el presente mediante la interrelación de los procesos actuales y pasados ocurridos en distintos sectores de la realidad. El futuro no se regula ni se impone "desde" el diagnóstico sino que el análisis de la realidad posibilita la explicación y la construcción de ese futuro.

El diagnóstico constituye un punto de partida reflexivo y realista para la formulación y gestión de programas, de allí su función orientadora durante todo el proceso de planificación. Este papel del diagnóstico sobre toda su importancia cuando se piensa que aún cuando programas y proyectos atacan fenómenos y poblaciones más o menos particularizadas, las instituciones tienen por lo general un campo

de acción y responsabilidades sobre sectores y poblaciones más amplios que los delimitados en los proyectos particulares. Si se procura generar movimientos de cambio y racionalizar la gestión, es indispensable que las instancias de planificación y de decisión cuenten con los elementos de juicio suficientes para ordenar y jerarquizar los diversos problemas, en función de la programación del futuro.

Después de las anteriores reflexiones, conviene volver sobre las preguntas iniciales para precisar el concepto de diagnóstico. En virtud de ello se presenta un breve desarrollo de los elementos intervinientes en todo proceso de elaboración de un diagnóstico:

- El objeto de estudio del diagnóstico. Cualquier sistema social asume un estilo de desarrollo (2) determinado y ofrece en cada estadio de su historia una serie de signos indicadores del impacto de ese estilo. Tales resultados son insatisfactorios para el conjunto social o una parte importante de él y son los "problemas" objeto de estudio del diagnóstico.

- El escenario socio-político del diagnóstico. Es la situación actual o contexto en el cual están inmersos los sujetos que elaboran el diagnóstico. No es un espacio homogéneo y estático, sino heterogéneo y dinámico, ya que en él se observa la presencia de grupos diversos, alianzas y conflictos entre ellos en relación a aspectos políticos, económicos e ideológico-culturales.

- El modelo analítico: interpretación de la realidad o

del sector de realidad sobre el cual se quiere intervenir . Esta explicación se inscribe en el proceso más amplio de reproducir o transformar dicha realidad y sirve por lo tan to como punto de partida para la formulación de planes.

Como los sujetos que analizan la situación son parte de ella, no es posible una mirada objetiva, sino condicionada por los intereses, las cosmovisiones y el lugar que se ocupa en el sistema.

El modelo analítico es dinámico porque es una explicación del movimiento y el funcionamiento de la realidad. Por ello la recopilación de información debe estar orientada a discriminar: el surgimiento de los problemas que se manifiestan en la situación presente, el funcionamiento de esa rea lidad y cómo se interrelacionan los problemas y las tendencias previsibles o anticipables. Pasado, presente y futuro resultan, de esta forma, articulados.

Otra nota distintiva del modelo es su representatividad, ya que expresa puntos de vista surgidos de la negociación y/o consenso de distintos sectores sociales.

El carácter totalizante también define el modelo analítico ya que abarca las distintas dimensiones de la realidad en un intento de integrar lo que las ciencias han fragmentado. Lo político, lo económico, lo educativo, lo cultural son dimensiones parciales de una realidad única y compleja que se quiere reconstruir en el modelo. Ello no implica, sin embargo, una "totalización ingenua" que impida explicar con relativa precisión un sector de esa realidad.

- El modelo normativo . Es la situación ideal-imagen-objetivo que se aspira alcanzar. La planificación supone la

formulación de un objetivo distinto que el que se logra con el mantenimiento de los patrones de funcionamiento del sistema y la determinación de una estrategia para alcanzarlo. El modelo normativo es una imagen societal que no se reduce a una nueva enunciación de metas, sino que se la concibe en forma integral y con capacidad para que estas metas se conviertan en signos reales de funcionamiento.

El marco normativo es el marco de referencia y el punto de comparación del diagnóstico que permite seleccionar lo importante y descartar lo secundario o aparente.

- El equipo encargado de elaborar el diagnóstico. Son los distintos actores o fuerzas sociales que - situadas en el contexto de planificación - ofrecen explicaciones sobre la realidad. En el marco de una orientación dinámica, el equipo no es un sujeto aislado, independiente del objeto (realidad) que debe previamente "diagnosticar" para conocerlo. Es parte integrante de la situación de planificación, se desenvuelve en ella y la interpreta desde esquemas valorativos, intereses determinados y conocimientos previos. Las modalidades participativas dan lugar a la constitución de un equipo heterogéneo, razón por la cual no surge de inmediato un diagnóstico único y cerrado. La negociación de las distintas perspectivas se produce constantemente y dan lugar, por otra parte, a procesos permanentes de re-elaboración, enriquecimiento y acuerdo entre diferentes ideologías y tipos de información.

Estas características del equipo permiten asegurar que el diagnóstico ni es el producto automático y mecánico de un análisis de la realidad ni tiene asegurado de antemano el papel de informante clave para garantizar el control del futuro.

## Los resultados del diagnóstico

El diagnóstico elaborado con la participación de los distintos actores involucrados en la educación, es un proceso de re-construcción social y teórico de la realidad que debe dar lugar a la obtención de información relevante y significativa para la toma de decisiones. El resultado del diagnóstico, por esta razón, es un modelo analítico que tiene por función no sólo explicar la realidad en términos conceptuales sino también identificar sus "puntos críticos" y los factores que en el curso del desarrollo de los programas puedan operar como facilitadores o como trabas para el éxito de las acciones.

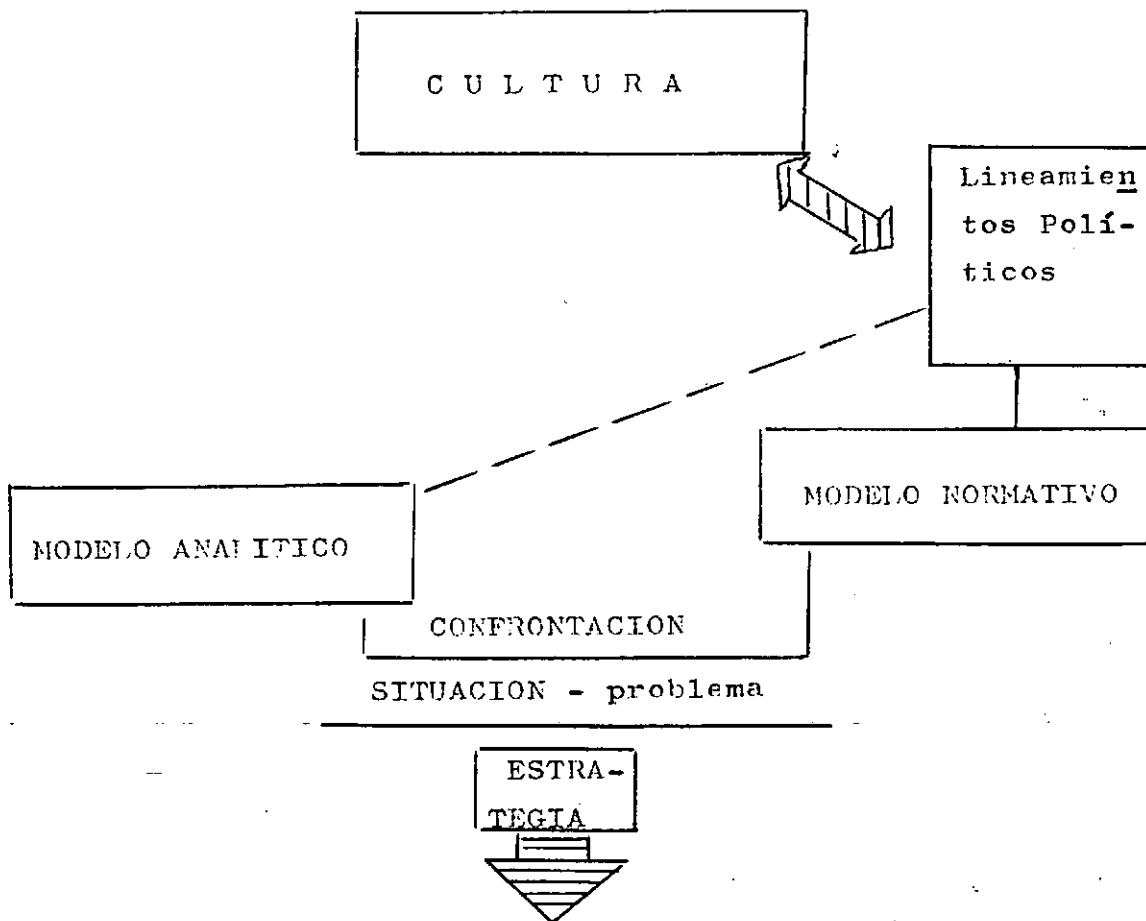
Las probabilidades de que los resultados del diagnóstico se conviertan en un factor decisivo para el éxito de los programas, están determinados por la validez y confiabilidad del diagnóstico, pero también por la eficacia de quienes llevan a cabo los proyectos y la capacidad de resistencia y oposición de quienes no acuerdan con ellos.

De acuerdo con ello, el diagnóstico debe posibilitar:

- una descripción comprensiva de la realidad, de los factores determinantes y/o condicionantes del estado actual y de las tendencias observadas, en el marco de una conceptualización que privilegia la interrelación de los distintos procesos y fenómenos;
- una identificación de aquellos aspectos de la realidad que, a la luz de criterios y objetivos políticos, deben ser superados;
- una evaluación de la magnitud de los problemas identificados, a partir de la comparación del modelo analítico con el modelo normativo;

- una discriminación de los factores que entorpecen el desarrollo del sistema educativo vigente y de aquellos que podrían obstaculizar un cambio estructural del modelo. En ambos casos, el diagnóstico debe dar cuenta de la gravitación de los sectores sociales que apoyan el cambio educativo y/o social, de la capacidad de resistencia de los opositores y de las tendencias acumuladas en el sistema;
- una consideración especial de aquellos procesos y cualidades del sistema educativo o social que son percibidas como positivas y en correspondencia con el modelo normativo-marco de referencia y que por lo tanto, es necesario preservar y re-crear.

El cuadro que se presenta a continuación expresa a modo de síntesis los conceptos vertidos hasta el momento:



En un sistema integrado de planificación de la educación, el diagnóstico debe ser encarado por los distintos niveles de acuerdo a la fijación de los objetivos, las funciones correspondientes y los mecanismos de coordinación y comunicación establecidos, de modo que los enfoques de macro y micro diagnóstico se complementen y se realimenten.

Los diagnósticos efectuados a nivel central proveen información sobre el estado general, los "puntos críticos" comunes y las tendencias observadas 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 este nivel funcionen como ejes coordinadores y de apoyo técnico de las instancias regionales y locales.

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 precisión -cuantitativa y cualitativa- del diagnóstico permitirá la determinación de las áreas problemáticas y objetivos de ataque prioritarios, de manera que los proyectos apoyen el desarrollo y satisfagan las necesidades y aspiraciones de los grupos locales.

En los procesos de microplanificación, la elaboración del diagnóstico permite:

- obtener un modelo integrado e integral de la realidad
- generar en la comunidad una actitud favorable y compro

metida con los programas y proyectos de regionalización y descentralización de la educación.

- posibilitar la participación comunitaria en la planificación educativa.
- generar mecanismos de coordinación intersectorial para la formulación y gestión de proyectos de desarrollo comunitario integrado
- detectar y/o generar el surgimiento de animadores socio-culturales en la comunidad

b. Algunos criterios metodológicos para la elaboración del diagnóstico.

Las evidencias recogidas en nuestro país -y en general en toda América Latina- muestran ciertas tendencias en la elaboración de los diagnósticos.

Los diagnósticos han sido los primeros y los más generalizados productos de la planificación educativa, por lo que han generado una tradición acumulada de experiencias y recomendaciones. Sin embargo, es poco frecuente encontrar aquellos que superen la mera enunciación cuantitativa de una realidad que para ser interpretada en toda su riqueza y complejidad requiere de instrumental cualitativo.(3)

Las administraciones educativas han llevado a cabo estadísticas -con mayor o menor sistematicidad-referidas al tamaño de la población docente y estudiantil, la oferta de servicios en las áreas urbanas y rurales, el rendimiento cuantitativo con la infraestructura material en los distintos niveles del sistema educativo. Estas mediciones solo aportan precisión sobre la magnitud de los fenómenos y su evolución cuantitativa. Lamentablemente, sustituyen, por lo general, a los descabidos diagnósticos integrales



y sirven escasamente a los organismos de planificación para evaluar los diversos aspectos, sus interrelaciones y determinantes y, menos aún, para definir, problemas prioritarios y decidir alternativas de acción. En este punto, talvez, convenga una aclaración. No es la intención negar el valor instrumental de tales mediciones, sino enfatizar su escasa capacidad interpretativa.

Ya se ha expresado con anterioridad que el diagnóstico aspira a comprender una realidad que es pluridimensional, y para ello se construye un modelo que ofrece explicaciones y sienta las bases para su transformación. Para ser coherente con los objetivos perseguidos, esta interpretación de la realidad debe procurar incluir aquellas informaciones que sirvan para orientar el proceso.

Es evidente la necesidad de tratar con mayor profundidad el problema del conocimiento de la realidad. Se visualizan dos momentos complementarios:

- cómo se conoce la realidad
- cómo es el resultado de ese proceso

Es posible distinguir analíticamente en la realidad la existencia de dos planos:

- a) un plano material: los hechos y procesos sociales, las estructuras reales;
- b) un plano conceptual: las representaciones que tienen los actos sociales del plano material. Interesa acá la referencia a las representaciones del mundo social construídas en dos espacios claramente diferenciables:

- las representaciones científicas, en las cuales se observan orientaciones reduccionistas o frag-

mentadas y orientaciones interdisciplinarias que tienden a la integración de la realidad analizada. El valor tanto del método científico como de los conocimientos obtenidos de su aplicación son suficientemente conocidos. Han sido señaladas también las ventajas de las ciencias positivas y la pretensión de verdad objetiva y única que encierran numerosos discursos científicos;

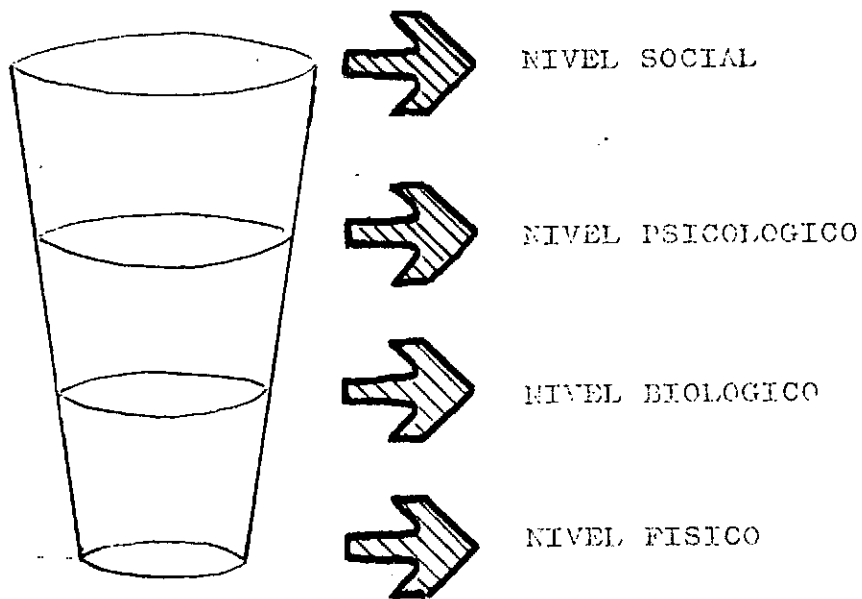
- las representaciones producidas en la vida cotidiana, que tienen el valor de las percepciones globales, pero que carecen de la precisión de la ciencia y de una integración adecuada de las partes o sectores significativos en un todo que las explique y les de sentido.

Es obvio que el diagnóstico de la realidad (entendida como plano material) puede ser efectuado desde esquemas científicos parciales o totalizantes y/o desde la vida cotidiana.

Una planificación participativa supone que la elaboración del diagnóstico es un asunto y una responsabilidad de toda la comunidad educativa, de allí que en este proceso se encuentren perspectivas y conocimientos científicos con aproximaciones y saberes de la vida cotidiana.

Desde la perspectiva de la ciencia totalizante, la realidad es visualizada como un objeto y constituido por sucesivos niveles de integración, cada uno caracterizado por la emergencia de fenómenos peculiares que no son susceptibles de definición por simple agregado de los procesos de niveles inferiores.

La figura de un cono invertido es la que generalmente han empleado los científicos para expresar estas articulaciones de lo real



En la vida cotidiana, en cambio, los sujetos no tienen tal percepción ni se manejan con dicho esquema. La realidad es vivida y percibida global y unitariamente. Los sujetos permanentemente reconstruyen su realidad y es por medio de este proceso como otorgan significado a lo que les rodea. Entre las distintas configuraciones de sentido, se ubican aquellas que corresponden a las áreas problemáticas de la realidad; no son sino " cortes Transversales" operados a propósito de lo real, en los cuales, de hecho están presentes los niveles antes señalados - aún cuando los sujetos no sean conscientes de ello.

bases para una programación del futuro en la cual tienen cabida realidades y utopías.

Esto no es novedoso ni problemático para aquellos sectores que de una u otra forma han tenido oportunidad de expresar sus demandas y operar en pos de sus satisfacciones. Para aquellos que, en cambio, no han tenido mayores posibilidades, el diagnóstico propuesto puede coadyuvar a su re-conocimiento y su re-colocación (o colocación) en la vida educativa y social, en calidad de actores con presencia activa y voz propia.

### c. Instancias del proceso de diagnóstico

En la elaboración del diagnóstico es necesaria la distinción de diversas instancias a los efectos de lograr una mayor precisión conceptual y operativa. Esta discriminación no equivale, sin embargo, a visualizar estas instancias como compartimentos estancos, sucesivos unos de otros.

c.1. El primer momento está orientado a la recolección y procesamiento de información relevante sobre las distintas dimensiones de la realidad educativa y social.

Ya se afirmó antes que estos datos no deben ser sólo cuantitativos, sino también cualitativos, de manera que expresen fidedignamente la realidad. Ambos procesos -recolección y procesamiento- deben permitir una reconstrucción preliminar de la realidad, con sus procesos, restricciones, potencialidades, en términos de la especificidad que la constituye.

- El procesamiento de la información implica una cadena sucesiva de aproximaciones: entradas de diversa naturaleza.

( las aproximaciones disciplinarias o parciales); reflexión sobre cada aspecto, procurando su interrelación; síntesis provisoria, ya que realimenta nuevamente las entradas, hasta lograr un equilibrio relativo que permita reconstruir la realidad.

Es importante que durante el procesamiento se consideren todos los aspectos sobre los cuales se recopiló información: infraestructurales, decisionales, políticos institucionales, culturales, educativos.

c.2. La Comparación entre el modelo analítico y el modelo normativo. Si no se procede a una evaluación comparativa entre el modelo de realidad resultado del diagnóstico y el modelo construido según enunciados de valor y de política, se inhibe la potencial función de transformación de la realidad contenida en el diagnóstico. De nada sirve la descripción de la realidad si después no se efectúa una ponderación de la distancia que separa el estado actual del futuro deseable y una determinación de los factores condicionantes de la brecha.

c.3. Determinación de las áreas problemáticas y de los factores inhibidores y facilitadores de una estrategia de acción transformadora. Las áreas problemáticas deberán ser expresadas por lo menos en términos de un listado jerarquizado de fenómenos o tendencias - observados o previsibles- considerados negativos o positivos, según sean las concepciones políticas. Presentadas de esta manera, se convierten en una guía operativa, útil para la formulación de planes.

La determinación de problemas cumple la función instrumental de eslabón crítico entre la descripción de la realidad y los criterios políticos que orientan las acciones.

El diagnóstico debe ofrecer además elementos de juicio para determinar los factores facilitadores e inhibidores de una adecuada gestión. Estos factores son de índole diversa: recursos financieros y tecnológicos, contextos institucionales, patrones de interacción social, contenidos culturales, nivel de capacitación de los recursos humanos, grupo de poder que se oponen o apoyan los proyectos, etc.

c.4. Difusión y discusión del diagnóstico. Una de las condiciones previas requeridas para un desarrollo adecuado del diagnóstico es la existencia de una red de canales de comunicación permanente que asegure la circulación de la información y su posterior difusión. El funcionamiento óptimo de este sistema permitirá:

- informar a la población que no participó de la elaboración del diagnóstico sobre los resultados parciales o finales obtenidos;
- someter a discusión las síntesis provisionales y finales;
- evitar que el procesamiento se convierta en una actividad acabada y cerrada a nuevas reformulaciones .;
- ayudar a la comunidad a la concientización acerca de sus problemas y dificultades.

#### d. Consideraciones operativas

d.1. Aspectos o variables susceptibles de ser analizados

- Caracterización del contexto infraestructural
  - Aspectos geográficos: caracterización, ubicación en contextos más amplios;
  - Comunicación y medios de transporte.
  - Servicios generales de la comunidad: educativos, sani-

tarios, culturales, protección, áreas verdes, etc.

- Caracterización del contexto social

Aspectos demográficos: población total por centros poblados, tasas de crecimiento anual, migración etc. Densidad Estructura por edades, sexo, etc. Natalidad, mortalidad, movimientos migratorios, etc.

- Estructura social: nivel de asociación, organización institucional, organizaciones barriales o vecinales. Estructura de liderazgo y poder informal. Estructura de poder formal.

Dinámica social: grado de participación de la población (inserción en organizaciones de base, interés por participar). Grados de conflicto o tensiones. Factores de cohesión y disociación. Nivel de relación y/o coordinación inter-organizaciones y organizaciones autoridades.

- Caracterización del contexto económico

Medios de producción (características de la producción, fuentes de trabajo)

Población económicamente activa

Tasas de desocupación y subempleo

Distribución de la PEA por ramas de ocupación

Necesidades ocupacionales

Vivienda

Alimentación

- Existencia de planes, programas y/o proyectos en desarrollo.

Sociales: nacionales, regionales, locales

-Económicos: nacionales, regionales, locales

- Caracterización de la problemática cultural

Relaciones de parentesco

Organización familiar y política

Vigencia de la tradición

Sistema de herencia

Religión, religiosidad popular

Creencias, supersticiones

Lenguaje

Mitos, leyendas, cuentos, juegos

tradiciones orales

Expresiones de la cultura material, ergología

Representaciones o márgenes sociales sobre la realidad

Consecuencias de los procesos migratorios

- Caracterización de la "Cultura Formal"

- Promoción y difusión de la cultura

Promoción y difusión de la cultura

Asociaciones de difusión y promoción de actividades artísticas, científicas, literarias, a nivel local, regional y regional

Intercambio cultural.

- Políticas culturales

Investigación, conservación, restauración del patrimonio arqueológico y monumental

Servicio de bibliotecas, museos y espectáculos

Folklore y arte popular

Cultura nativa, etnográfica

Difusión y comunicación social.

- Caracterización de la problemática educativa

Imágenes y representaciones social referidas al proceso educativo formal y no formal

Expectativas educativas de los distintos grupos

Opiniones sobre el rol y la función social del sistema



• Educativo formal

Opiniones sobre los directivos y maestros y las políticas educativas

Opiniones sobre las actividades de la educación no formal

- Caracterización del sistema educativo formal

Relaciones escuela-comunidad

Oferta curricular formal y no formal

Tamaño, rendimiento cuantitativo, infraestructura edilicia y de equipamiento en los distintos niveles

Descripción cualitativa de los procesos de enseñanza y aprendizaje, de los vínculos docente-alumnos

Imágenes sobre " los buenos y malos " profesores y alumnos

Los significados construidos en el espacio educativo por los distintos actores

- Caracterización de las instituciones educativas

Sistemas de coordinación y comunicación

Criterios de asignación y captación de recursos

Organización y complejidad de las tareas

Relaciones de autoridad. Ejercicio formal e informal del poder

- Origen social de los distintos estratos (docentes y alumnos)

d.2. Posibles técnicas a emplear en la elaboración del diagnóstico

- Para la recopilación de la información:

Análisis de documentos y archivos institucionales, cen-

y estadísticas, material bibliográfico diverso.

Entrevistas semiestructuradas y abiertas, efectuadas a directivos, docentes, alumnos miembros de la comunidad y de organizaciones representativas de la misma  
cuestionario o encuestas  
observación de situaciones significativas de la vida cotidiana de la escuela y la comunidad. Historias de vida.  
grupos de reflexión

- Para el procesamiento de la información:

Mediciones de estadística descriptiva, cuadros de doble entrada

Matrices de datos cualitativos

Descripciones detalladas

- Para la discusión y la difusión de la información:

Asambleas

Grupos de discusión

Difusión a través de distintos medios de comunicación social

#### e. Problemas en la elaboración del Diagnóstico

En el contexto de la crisis social que afecta a la región, la transformación de políticas en resultados se torna una cuestión crítica. Con demasiada frecuencia programas técnicamente correctos no se implementan o no producen los efectos esperados. Como una forma de aportar algunos elementos para la discusión de esta temática, se enuncian a continuación algunos problemas que pueden surgir en el proceso de elaboración del diagnóstico.

##### e.1. El problema de la participación

La participación implica necesariamente la expresión e interacción de grupos sociales que tienen intereses diversos. En muchas ocasiones se supone erróneamente que en el campo social

o institucional escenario de la planificación reina el consenso y la homogeneidad, Una caracterización inadecuada supone una visión ingenua e impide la previsión de las dificultades. Evita además que surjan mecanismos que a partir del conflicto y la confrontación de perspectivas aseguren la interpretación de la realidad mediante sucesivas "negociaciones".

Otros aspectos a tener en cuenta son: la ausencia de tradición participativa, la vigencia de representaciones inhibitorias o desvalorizantes entre los miembros de la comunidad en relación a sus posibilidades, la persistencia de vínculos de dependencia, la desconfianza de grupos y líderes respecto de los verdaderos objetivos de la tarea, la percepción de la participación como una obligación que es impuesta.

#### e.2. El problema de la comunicación y la coordinación

Los factores que pueden obstaculizar el diagnóstico son:

- la inexistencia de una red de comunicación para difundir la información
- contextos institucionales cerrados y burocráticos
- la ausencia de un banco de datos inter-institucional
- el escaso o nulo registro de las soluciones ad hoc que en cada comunidad pudieran haberse desarrollado

#### e.3. El problema de la formación de los recursos humanos

Se puede explicitar:

- las conducciones educativas no visualizan la importancia de ofrecer capacitación a su personal y a la comunidad
- las estrategias y metodologías de capacitación ofrecidas no son adecuadas para los contextos donde se desarrollan

#### e.4. Los problemas conceptuales

- la ilusión tecnocrática de que el diagnóstico es una actividad

dad técnica o meramente académica, deslindada de connotaciones valorativas o <sup>psicológicas</sup>

- la construcción del modelo analítico es un complicado proceso y las comparaciones cualitativas son mucho más difíciles de realizar que las cuantitativas
- la prolongación excesiva de las tareas por inexperiencia y desconocimiento

#### e.5. Los problemas organizativos

- la discontinuidad del proceso
- las ausencias en el equipo encargado de elaborar el diagnóstico, que derivan en una búsqueda más ardua del consenso o en la potenciación de interpretaciones parciales.

NOTAS

- 1) FERNANDEZ LAMARRA, Norberto y AGUERRONDO, Inés: Los planes de educación en América Latina. En Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe. Chile. UNICEF, PNUD, 1980
- 2) RAMA, Germán. Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina. Es. As. CEPAL Wavelusz, 1985
- 3) FERNANDEZ LAMARRA, Norberto. La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina. Su relación con los procesos de descentralización y regionalización de la educación. Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento Educativo. Es. As. 1983

## FORMULACION DE PLANES

### a) - CONCEPTUALIZACION

Esta etapa designa al conjunto de procedimientos y técnicas que se utilizan para la elaboración de planes, programas o proyectos.

Como señala Pierre Massé, "el plan pretende ser un reducteur d'incertidure y la misión de los expertos en planeación es prever, ordenar, relacionar, coordinar y establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquellos, hallar en cada caso las mejores opciones y garantizar la coherencia lógica, procurando que todas las partes componentes del programa constituyan un conjunto coherente y ordenado" (1)

El plan "se refiere al aspecto global de todas las actividades del proceso de desarrollo dentro de un período determinado y pueden ser de corto, mediano, largo plazo". Supone obviamente la debida organización de fines, objetivos, metas, instrumentos, medidas y recursos para el logro del desarrollo de una determinada área o sector.

La actividad es el otro extremo; es la punta de la pirámide. Es la acción que tiene el mayor grado de concreción y especificidad.

Entre el plan y la actividad concreta está el proyecto como conjunto de actividades concatenadas que constituye la unidad más pequeña que forma parte de un programa, y éste que hace referencia a una constelación de proyectos relacionados y coordinados entre sí. (2)

La relación entre Planes y actividades está señalada en el

cretas tendientes a una disminución de la distancia entre ambos.

En esa organización reside la importancia de esta etapa en el contexto global de la Planificación porque es el pasaje del diagnóstico, de la detección de necesidades, de situaciones-problemas, a la etapa de solución.

## b) Criterios metodológicos

Del mismo modo como fue necesario considerar, en la etapa del diagnóstico, cómo se visualizan los criterios metodológicos generales con los que se aborda la planificación en su conjunto, también aquí es necesario detenerse en ello para unificar las perspectivas y puntos de vista al respecto.

Tal como ha sido señalado en los criterios metodológicos de la planificación en general, es preciso insistir en la necesidad de adoptar estrategias de "aproximaciones sucesivas", en función de adecuar la programación a las posibilidades concretas a fin de evitar la paralización operativa por no poder desarrollar acciones globales -por ejemplo por falta de recursos- implementando proyectos escalonados que permitan la concreción de objetivos parciales cuyo logro se enmarque en políticas de mayor alcance.

Evidentemente, y por razones ya bastante explicitadas en este y muchos otros trabajos sobre el tema, se ha producido una situación antinómica entre lo que constituye un plan o un programa plasmado como resultado, impreso como libro y muerto en una biblioteca, y el proceso mismo de gestación de ése resultado, con toda su connotación formativa y dialéctica: formulación, realidad, cambio, etc.

Como señala Ander Egg en la obra antes citada (pág. 19), la planificación "tiende a ser concebida como algo cristalizado(...). Este es un modo de 'congelar' a la planificación". Sin embargo, "es un continuo proceso que suele o puede expresarse en diferentes planes".

Siendo un continuo proceso, esto significa que, como tal-e s



tá cargada de puntos de vista diferentes, tanto en los agentes decisionales como en los sectores institucionales, y no institucionales de la comunidad.

El problema reside en analizar en qué medida el Plan-resultado (o plan- libro como algunos lo llaman) resiste una confrontación con los intereses comunitarios; no porque no haya sido el resultado de su participación sino, fundamentalmente, porque lo cristalizado pierde la elasticidad necesaria para la adecuación y para la interpretación de las necesidades y de los medios de resolución. No obstante, esto no significa que definitivamente no se correspondan. Significa que es imprescindible esa confrontación a fin de lograr la máxima correspondencia posible entre el resultado de la planificación y las inquietudes de la comunidad (o las intenciones políticas de los decisores).

De esa concepción de la planificación y la programación como proceso es que podemos desprender otros criterios metodológicos que juzgamos básicos y que podemos formular de la siguiente manera: la relación (complementariedad<sup>1/</sup> intersectorial con la consiguiente integración de objetivos, metas y actividades; un enfoque interdisciplinario que permita contemplar las diferentes dimensiones de la realidad sobre la cual se trabaja y -de acuerdo con ésto- la correspondencia con los contenidos culturales propios de la comunidad.

La relación intersectorial permite otorgar a las decisiones y a las acciones la racionalidad necesaria, y ésto en dos sentidos como expresa Pierre Massé: "racionalidad sustancial, en tanto realizan una operación mental que les permite abarcar objetividades y situaciones reales.

operaciones que los acerca a una visión inteligente de las relaciones entre los datos y a partir de allí, enfocar la problemática de conjunto y determinar los objetivos mediatos tanto como los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento. R<sup>A</sup>cionalidad funcional, en la medida en que las actividades son organizadas de manera que conduzcan a un fin dado de antemano, por lo que cada elemento de esta serie de actividades recibe un valor funcional de colocación".

Tal racionalidad es vital en la medida que se toma conciencia de que las necesidades sociales, cualesquiera sean, son multidimensionales, e involucran distintos aspectos componentes (económicos, políticos, sociales, sanitarios, educativos, etc.). De allí que se torna imprescindible lograr visualizar la trama de objetivos y acciones que se plantean los distintos sectores del quehacer gubernamental o comunitario a fin de atacar conjuntamente y complementariamente las situaciones-problemas planteadas en el diagnóstico. Por otra parte, el mismo criterio de racionalidad implica una adecuada utilización de la energía transformadora que pueda surgir de la toma de conciencia de los problemas.

Esta multidimensionalidad trae aparejada la visión integral e integradora de la realidad y justifica el enfoque preconizado desde el inicio de este trabajo en lo que se refiere a la interdisciplinariedad. Cuando se señala lo fundamental de este enfoque se está haciendo referencia, justamente a las implicancias que tiene respecto a la interpretación de la realidad y al accionar que, consecuentemente, de ella se deriva.

La visión integral e integradora de la realidad sólo será

posible a partir del análisis de la correspondencia de los objetivos planteados y sus metas mediadoras y las actividades correspondientes, con los contenidos culturales propios de la comunidad en donde se ha elaborado el plan, proyecto o programa. Esta identificación implicará un compromiso mayor entre el plan (y los planificadores) con la comunidad y a su vez entre la comunidad con el plan, lo que garantizará mayor eficacia en el momento de evaluar los resultados de la acción emprendida, pero también mayor eficiencia porque puede y debe suponer una participación activa de la comunidad. Esto constituye otro criterio metodológico fundamental.

La participación comunitaria no es solo una posibilidad en el momento de decidir lo que se necesita o para ver si lo que se hizo sirvió o no. Además de eso que es fundamental, es necesaria la participación en la instancia en que se decide qué es lo que se hace y cómo se lo va a hacer, e incluso en la ejecución.

Esta participación en la planificación y en la programación puede significar una seria garantía para asegurar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, en el realismo de los objetivos y metas planteados, y en la factibilidad de las actividades tanto en su magnitud como en los plazos y tiempos establecidos.

Por otra parte, la comunidad, destinataria, en definitiva, de toda planificación de políticas, debe convertirse en el actor principal en cada una de las instancias de la planificación pero también, y esto es decisivo, tener la posibilidad orgánica de discutir y otorgar consenso o no acerca de lo que se ha planificado.

c) Instancias del proceso de formulación de planes

Se ha señalado que la Programación consiste en ordenar detalladamente los objetivos, metas, actividades y/o proyectos, definiendo recursos e instrumentos adecuados de manera que permitan el cumplimiento de una política determinada.

Obviamente, para ello hay que realizar una preparación del terreno y que podríamos sintetizar en dos etapas diferentes aunque no necesariamente alternas en el tiempo.

Por un lado, una preparación de las bases para iniciar la elaboración del plan, efectuando un conjunto de tareas relacionadas con la definición de las metodologías necesarias para desarrollar cada uno de los aspectos del plan.

Por otro lado, la obligada adecuación de las orientaciones de políticas y de prioridades que a nivel regional y sectorial se hayan establecido.

El proceso de programación estará estructurado de la siguiente manera:

CULTURA

Lineamientos Políticos

Diagnóstico Prelim.  
MODELO ANALITICO

Situación Ideal  
MODELO NORMATIVO

Trayectoria  
CONFRONTACION

SITUACION - problema

ESTRATEGIA

OBJETIVOS - FINES

CONFRONTACION

Comunidad  
Ag. Decis.

METAS

ACTIVIDADES

CONFRONTACION

Comunidad  
Ag. Decis.

SELECCION DE ALTERNAT/

CUANTIFICACION DE RECURSOS

ASIGNACION DE RECURSOS

Determinacion de FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las distintas etapas del proceso de programación son las siguientes:

- 1: Determinación de los OBJETIVOS
2. Selección de ALTERNATIVAS: tanto de las METAS? como precisión operativa de los objetivos, como de las ACTIVIDADES.  
Estudio de Factibilidad (consistencia, oportunidad y evaluación de recursos)  
Selección de la alternativa ADECUADA
3. Determinación de PROYECTOS: ordenamiento de Metas, Actividades y recursos.
4. Difusión, discusión y aprobación de lo planificado.

Como etapa posterior corresponde el análisis presupuestario:

- Cuantificación de recursos
- Asignación de recursos
- Determinación de las fuentes de financiamiento.

## 1. DETERMINACION DE OBJETIVOS

### a)- Concepto de objetivo:

Límites o puntos deseables a alcanzar en un período determinado de tiempo a los que se procura llegar a través de acciones organizadas en proyectos, y por medio de la utilización de recursos determinados.

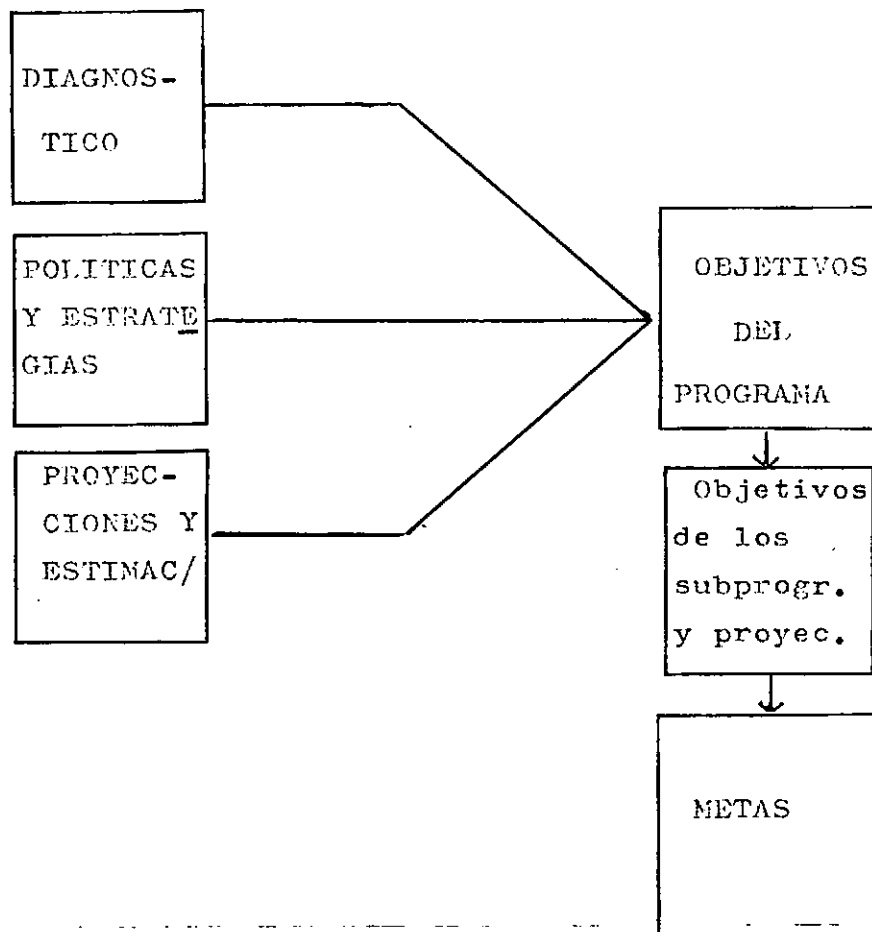
Estos objetivos son las aspiraciones que orientan la acción y en función de ello tienen una muy estrecha relación con una situación ideal, normativa definida y delimitada: el "deber ser". Pero no constituye una formulación de un "deber ser" abstracto sino que está mediado

por su factibilidad y un plazo,

"Son descripciones específicas de resultados finales que se deben alcanzar. Establecen el qué y el cuándo" (4).

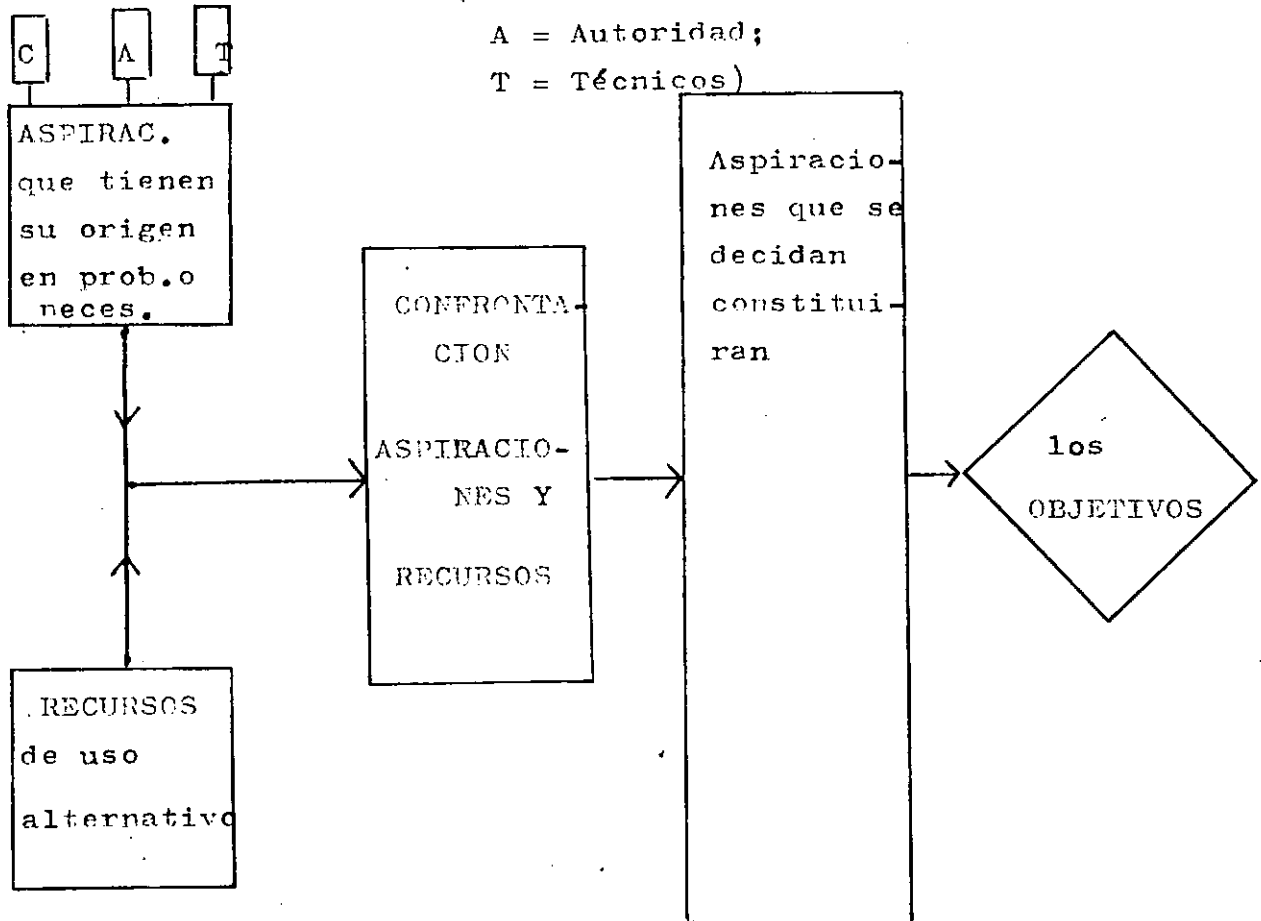
Normalmente, se señala que los objetivos surgen de:

- la caracterización diagnóstica de la situación del área programática (DIAGNOSTICO)
- Las POLITICAS, ESTRATEGIAS y METAS del plan provincial, regional y nacional (sectorial o global)
- Las PROYECCIONES Y ESTIMACIONES sobre la evolución futura, a corto y mediano plazo sobre las expectativas del área específica (5).



Si bien el planteo anterior contempla todos los factores intervinientes creemos conveniente completar lo expuesto con el aporte de las autoras de un texto ya citado (6) que juzgamos interesante:

( C = Comunidad;  
A = Autoridad;  
T = Técnicos)





De todos modos faltaría incluir en el planteo algo que si bien creemos está supuesto, no está debidamente explicitado: el hecho de que los objetivos no solo surgen de las aspiraciones sino de la confrontación entre "Modelo Real" y "Modelo Ideal" de donde deviene el "deber ser", lo que manifiesta un determinado Proyecto Político y los contenidos propios de la Cultura de la comunidad lo cual no es algo accesorio sino que constituye la perspectiva decisiva que caracteriza el enfoque adoptado.

b) Caracterización de los objetivos

Los objetivos, sea cual fuere su nivel, no pueden ser formulados de cualquier manera sino que deben ser elaborados en base a determinados criterios que podríamos sintetizar en cuatro principios:

- realidad: que se corresponda con la realidad a la cual sirven;
- racionalidad: que se ajusten a una lógica entre fines y medios;
- oportunidad: que se encuadren en las condiciones espacio-temporales en las que van a ser desarrolladas;
- correspondencia cultural: que respondan a las vivencias y experiencias culturales de la comunidad.

Estos cuatro principios nos marcan ciertas características que deben satisfacer los objetivos que se planteen:

- ESPECIFICIDAD: es decir, que definan un resultado esperado final único y no una multiplicidad de resultados parciales o compromisos difusos.
- REALISMO: deben ser posibles de alcanzar teniendo en cuenta los recursos necesarios y los plazos previstos.
- SIGNIFICACION INEQUIVOCA: deben expresar soluciones

claras a problemas claros.

- ELASTICIDAD: deben ser susceptibles de modificación en caso de producirse inadecuaciones parciales y/o totales en el transcurso de su realización.
- CONSECUENCIA: deben ser coherentes con los objetivos de la política global, con los objetivos del sistema educativo y con los objetivos de la comunidad.

## 2. SELECCION DE ALTERNATIVAS

### a) Conceptualización

Se entiende por selección de alternativas al proceso de formulación de caminos determinados para la realización de los objetivos, su análisis en función de su factibilidad y la elección definitiva de aquel que se juzgue más adecuado.

### b) Fases del diseño de alternativas

Frente a los distintos problemas y objetivos que lograr debería ser posible plantear diferentes metas (7) y alternativas de la combinación actividades - recursos - tiempo.

El objetivo de esta etapa metodológica es identificar las soluciones y alternativas posibles frente a un problema determinado y servir de filtro para descartar aquellas que son utópicas o irrealizables. Permiendo así, finalmente proponer una alternativa viable y que, a priori, pueda considerarse la mejor.

"El diseño de alternativas constituye el único medio de llevar nuestras suposiciones básicas a un nivel consciente, obligándonos no sólo a examinarlas, sino a poner a prueba su validez. Si bien este procedimiento no constituye una garantía absoluta para tomar la decisión más adecuada, nos da elementos para aproximarnos racionalmente a ella y evitar una decisión incorrecta".

#### b.1. Identificación de posibles alternativas

Se trata de visualizar cuales son las posibles combinaciones de metas - como precisiones operativas de los objetivos formulados en la etapa metodológica anterior-, actividades y recursos.

El análisis de la relación METAS - ACTIVIDADES - RECURSOS puede darse de acuerdo a dos orientaciones metodológicas:

-Estimar en primera instancia los recursos disponibles y luego fijar las metas maximizando la utilización de los recursos o

-Establecer las metas deseables y luego determinar las implicancias en lo que se refiere a recursos.

Si bien existe complementariedad entre ambos procedimientos es recomendable determinar en primer lugar las metas, las cuales podrán ser reajustadas en función de los recursos disponibles.

#### b.2. Estudio de Factibilidad

Para este momento se tendrán en cuenta determinadas variables que dependerán de la naturaleza de los objetivos aun-

que en general son las siguientes:

- a- Recursos humanos, materiales e institucionales
- b- Magnitud e intensidad de respuesta al objetivo y a las metas
- c- Posibilidades de financiamiento (monto de la Inversión en remuneraciones, materiales y capital a invertir en general)
- d- Participación, es decir, el grado en que la alternativa permite, promueve o impulsa la participación de los sectores y grupos implicados y hacia los cuales se orienta el desarrollo de la acción
- e- Integralidad, es decir, la relación que mantiene con los objetivos y con las políticas provinciales, regionales y nacionales
- f- Correspondencia con objetivos y políticas intersectoriales
- g- Tiempo
- h- Impacto en la dinámica comunitaria

### b.3. Elección de la alternativa pertinente

Este momento se dificulta por la necesaria comparación objetiva entre las alternativas. No obstante puede hacerse a través de una cierta ponderación de las variables decisivas. Cuando no sea posible a través sólo de términos cuantitativos, se puede complementar con las siguientes preguntas:

-- qué ventajas tiene la alternativa? --

- qué consecuencias negativas produce y en qué aspectos?
- qué esfuerzos económicos representa?
- se cuenta con el personal adecuado?
- se cuenta con los recursos económicos necesarios?
- cuánto tiempo se necesita para la formación del personal?
- Cuánto tiempo durará la realización de la alternativa?

3. DETERMINACION DE PROYECTOS: ordenamiento de metas, actividades y recursos.

Tal como se ha expuesto antes, se entiende por proyecto a la unidad elemental del proceso sistémico de planificación o programación (8).

Los proyectos permiten una racionalización del trabajo a realizar otorgando una determinada lógica a la combinación establecida de metas, actividades y recursos a utilizar.

Según Alwyn de Barros, la formulación de los proyectos debe hacerse dentro del marco de los principios de economicidad, secuencialidad, flexibilidad, globalidad y participación.

"El principio de economicidad plantea que a medida que avanzamos en las etapas sucesivas de la metodología, se estudian cada vez mayor profundidad los aspectos de mayor relevancia e importancia relativa, dando menor importancia a los aspectos secundarios lo que implica e-

conomía de esfuerzos y recursos.

El principio de secuencialidad señala que es necesario seguir en forma flexible la secuencia de fases propuesta por la metodología y que, a cada paso de una etapa a otra, corresponde una intervención de la estructura de decisiones del proyecto."

El principio de flexibilidad es vital porque permite a los proyectos "adaptarse a situaciones permanentemente cambiantes bajo la influencia de variables externas que no es posible controlar.

El principio de totalidad o globalidad, inherente a la planificación, también está presente en el diseño del proyecto. Plantea la necesidad de concebir, diseñar el proyecto no en forma aislada sino en relación al contexto socioeconómico e histórico en que éste se da, al programa y al plan de desarrollo con los cuales se vincula, analizando no sólo la forma como el proyecto está condicionado por el contexto sino también el posible impacto que el proyecto puede hacer en él."

El principio de participación garantiza que el proyecto se realice conjuntamente con el grupo que va a ser afectado por él. "Para que la participación se de, es importante que el diseño del proyecto sea sencillo, sin excesivas complicaciones técnicas. Sólo así será posible trabajarlo con el grupo o sus representantes, motivándolos y capacitándolos para que desempeñen un trabajo más eficiente"(9).

- Etapas del diseño del Proyecto:

Se cuenta con tres elementos claves para el diseño de un Proyecto:

- el diagnóstico, de donde se desprende la formulación de los Objetivos y las Metas correspondientes;
- la Alternativa que se ha juzgado adecuada y
- determinada magnitud de recursos - de todo tipo - existentes.

El diseño consistirá en desarrollar la alternativa dándose una determinada combinación a fin de lograr, dentro de un marco de racionalidad, eficacia, eficiencia, efectividad y relevancia en el proyecto (10).

Esta combinación se produce a través de las siguientes etapas:

- Especificación operativa de los objetivos pudiéndose originar, también, objetivos complementarios. Esto significa que se debe encontrar el grado más alto posible de especificidad y operacionalización.
- Elección y descripción de las actividades a realizar en aras de la consecución de los objetivos, estableciendo una secuencia lógica entre ellas.
- Precisión de las técnicas a utilizar. En este momento se deben tener en cuenta tres criterios básicos que son: la adecuación ( o pertinencia), la Productividad y la Participación.

Puede parecer obvio pero aún así es importante destacar que las técnicas deben corresponderse con la realidad a la que se enfrenta. En este sentido se cuenta con una caracterización suficientemente profunda de esa realidad como para asegurar la pertinencia.

Por otro lado debe garantizarse la utilización de técnicas que puedan asegurar el logro de los objetivos propuestos con el mínimo posible de recursos.

Finalmente "deberá otorgarse prioridad a aquellas técnicas que promueven o permitan la participación del grupo o de la comunidad por sobre aquellas que, debido a su complejidad, sean difícilmente comprendidas por él".

Las etapas siguientes del proceso de diseño del proyecto hacen referencia a la asignación de los recursos globales y por actividad y a la  fijación de los plazos. En ambos casos es imprescindible que se guíen por el principio de realidad en dos sentidos: en cuanto a la programación de actividades que impliquen recursos en existencia y por otro lado, en lo que se refiere al tiempo previendo las dificultades inherentes a cada tarea que inciden en su realización.

Finalmente, la última etapa consiste en la determinación de las formas de evaluación. "Las formas y períodos en que se evaluará la realización de las actividades también debe establecerse en la programación. Así estarán claras las reglas del juego y se facilitará la realización de las actividades evaluativas".



#### 4. DIFUSION, DISCUSION y APROBACION DE LO PLANIFICADO

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 por los canales abiertos entre técnicos, agentes decisores, comunidad en tanto se logran dos objetivos que se juzgan fundamentales: formación-educación y retroalimentación-reajuste, del mismo modo es preciso lograr instancias y ámbitos en los cuales sea posible 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 y que teóricamente serán tratados más adelante, de manera particular. 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 sea en el seno de las organizaciones sociales, sea a través de instancias circunstanciales (asambleas, talleres, grupos de discusión, etc.), sea en el seno de los organismos gubernamentales.

d) Formulación preliminar de pautas operativas e instrumentales acordes con los criterios metodológicos

En esta instancia del trabajo interesa apertar algunas pautas que constituyan orientaciones operativas para avanzar en el desarrollo de los distintos momentos de esta etapa de programación. No se trata de brindar, en esta circunstancia, instrumentos o técnicas rígidas sino de encuadrar el accionar a través de "posibilidades" metodológicas y técnicas que fueran sugeridas a partir de los criterios metodológicos ya desarrollados y los objetivos del presente trabajo.

Dado que en las diferentes instancias de la programación están presentes los supuestos metodológicos, se ha creído conveniente realizar la formulación de las pautas operativas comunes ya que éstas serán especificadas en etapas posteriores de este trabajo.

En este sentido, entonces, van a ser desarrolladas grandes áreas temático-metodológicas que serían operacionalizables en las distintas instancias del proceso de programación.

Sistema de información a la comunidad y su desarrollo permanente y en campañas periódicas según los momentos de la programación. A través de los medios masivos de comunicación, afiches, cartillas, etc.

Sistema de comunicación (como complemento de lo anterior, lo que daría bidireccionalidad a los sistemas de información) y su establecimiento por medio de canales

- formales: organizaciones y sectores institucionales;
- informales: líderes locales (animadores), núcleos de vecinos, eventos circunstanciales, etc.

Sistema de capacitación de recursos humanos a través de:

- instituciones del sistema educativo formal;
- instituciones-organizaciones no específicamente educativas y que presenten posibilidades de recursos humanos e infraestructurales;
- alternativas ad hoc.

Consulta intersectorial: relevamiento y evaluación conjunta de necesidades e intereses, objetivos y metas propuestas de otros sectores del quehacer comunitario y gubernamental. Relevamiento y evaluación de planes, programas y proyectos del sector o de otro, vigentes o terminados. Compatibilización de orientaciones.

Canales de participación comunitaria: esto está ligado a los sistemas de comunicación y pueden visualizarse a través de ámbitos:

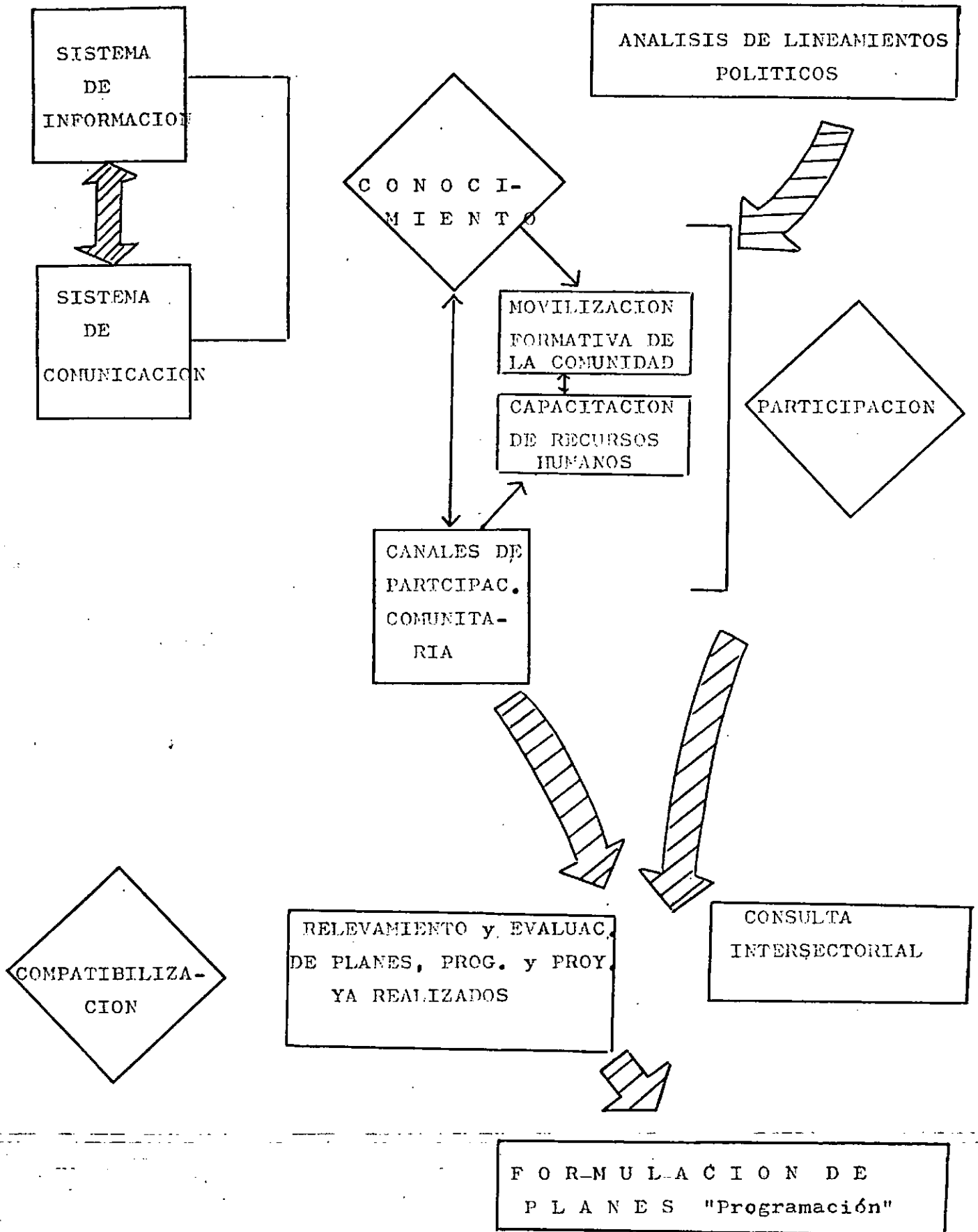
- formales: sistema de representación, organizaciones voluntarias, etc.
- informales: asambleas, grupos de vecinos para la resolución de problemas específicos, etc.

Análisis de Lineamientos Políticos: Programas partidarios, orientaciones gubernamentales (leyes, decretos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales y formulaciones a-sistemáticas)

Movilización formativa de la comunidad a través de las organizaciones comunitarias.

Por supuesto, se suponen, aunque no se especifican, las instancias que se podrían llamar de laboratorio realizadas por técnicos y agentes decisorios cuyos resultados, en

cuanto a realismo y pertinencia, están garantizados por el continuo reciclaje proveniente de la co-operación programática con la comunidad en su conjunto.



e) Dificultades específicas de la Formulación de Planes

Serán enumeradas, a continuación, las dificultades u obstáculos que el análisis de la realidad impone para su consideración:

- Falta de experiencia en participación comunitaria;
- Inexistencia de canales institucionalizados de participación;
- Falta de integración social o al menos, debilidad de los niveles de solidaridad;
- Falta de flexibilidad en las organizaciones sociales. Debilidad en el sistema de representación y de comunicación. Poca orientación democrática;
- Falta de flexibilidad en los organismos gubernamentales: son muchas veces reacios a la redistribución del poder de información y de decisión. "Paternalismo administrativo".
- Actitud tecnocrática para la capacitación de recursos humanos idóneos que sin constituirse en técnicos, adquieran los criterios instrumentales y técnicos necesarios para la programación;

Rutinización de los organismos administrativos y rechazo de las situaciones potencialmente conflictivas.

## NOTAS

- 1) MASSE, Pierre El plan o el antiazar, Madrid, Labor, 1966
- 2) ANDER EGG, Ezequiel, Introducción de la planificación, Buenos Aires, Humanitas, 1983
- 3) ALWYN DE BARROS, Nidia et alt. Un enfoque operativo de la metodología del trabajo social, Bs.As. Humanitas, 1982
- 4) Mc KONKEY, Dale, Administración por resultados, Bogotá, Norma, 1985
- 5) FERNANDEZ LAMARRA, Normerto, Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación, Bs.As. C.F.I., mayo 1987
- 6) ALWYN DE BARROS, N. et alt., op. cit.
- 7) META: "traducción de los objetivos y las prioridades de la política educativa, en resultados cuantitativos y cualitativos de los servicios de la educación a obtener en plazos definidos" PERU, MEC. Planificación a nivel de núcleo educativo comunal, mayo, 1979
- 8) ALWYN DE BARROS, N. et alt., op. cit.
- 9) IDEM
- 10) SANDER, Benno

## SEGUIMIENTO Y CONTROL DE GESTION

### a. CONCEPTUALIZACION

Realizada la programación en función de los objetivos definidos, concretada la delimitación de las metas y seleccionadas las alternativas, comienza el proceso de ejecución de las acciones previstas. Sin embargo lo programado es susceptible de errores por deficiencias posibles en las previsiones - necesidades de recursos humanos y materiales, tiempos, etc- o por faltas en el funcionamiento operativo.

Por ese motivo es preciso realizar investigaciones evaluativas que permitan producir las modificaciones necesarias tanto en el diseño del programa - previsiones- como en las pautas operativas a través de las cuales se realizan las acciones programadas.

No hay que confundir con lo que generalmente se entiende por evaluación que está referida fundamentalmente a los resultados del programa, es decir, a la comparación entre los objetivos fijados y los resultados a fin de establecer la eficacia del programa y el impacto de lo realizado en la sociedad donde se ha actuado (1).

El control de gestión forma parte, en principio, de los procesos evaluativos. Sin embargo ha sido tomado separadamente porque presenta características particulares y porque, además, implica enfoques metodológicos y técnicos propios ya que se desarrolla, a diferencia de la evaluación, como tal, durante la totalidad del proceso de ejecución.



Inicialmente se debiera realizar un control del diseño que contemple la identificación del encuadramiento del plan y su elaboración a través del análisis de la validez de la información que se posea o que se pueda poseer y la consistencia de la alternativa seleccionada. Esto permite arribar a conclusiones acerca del diseño o planeamiento del programa: fallas estructurales, focalización de objetivos, mejor comprensión de las necesidades a ser satisfachas, etc.

A continuación, se debe proceder a un control de las operaciones y los procedimientos que permite arribar a conclusiones acerca de su desarrollo; fallas funcionales, revisión de los recursos asignados, etc.

Estas dos instancias conforman lo que se ha determinado como control de gestión. Sin embargo es necesario señalar que para que el control de gestión sea posible es necesario "inyectar" en el sistema la información necesaria que, por otro lado es condición sine qua non para la subsistencia del sistema y se garantice su eficiencia y su eficacia.

Esta provisión de información será concretada a través de un proceso de seguimiento por el cual se recolectan en forma sistemática informaciones útiles y necesarias para el funcionamiento del sistema, para las decisiones que lo ajustan a través del tiempo.

La conjunción de ambas instancias y el seguimiento y el control - permitirá la retroalimentación del sistema a partir de la cual será posible el reajuste, el reacomodamiento de la estructura y la operativa del programa.

Como seguimiento y control conforman un todo y se suponen

y precisan mutuamente, no tiene sentido su desarrollo conceptual por separado sino que es conveniente hacerlo en forma conjunta a fin de ver como se implican, se justifican y cobran importancia como un todo en el proceso global de la planificación.

"El control es el medio de asegurar la eficacia de la acción permitiendo realimentar al sistema con las consecuencias de sus propios actos, de forma que las acciones subsiguientes tiendan a aproximarse más a su objetivo". (2)

Esto implica un determinado tipo de evaluación que permite establecer la eficiencia de la organización y la eficacia de lo actuado: la justificación de lo actuado en relación a los recursos asignados y a los plazos previstos y el análisis de si la organización montada para el logro de los objetivos se justifica en función de la operatividad necesaria.

El sistema de control comprende el análisis de tres aspectos sustantivos:

- la consecución de los objetivos dentro del tiempo previsto (TIEMPO)
- la consecución con la mayor economía de medios (RECURSOS- logro de beneficios; relación recursos disponibles - costos reales)

la motivación humana (GRUPO - RELACIONES HUMANAS)

A estos tres aspectos formulados por del Pozo en la obra antes citada, cabría añadir uno que se juzga fundamental como criterio metodológico: la consecución participativa.

Obviamente, y como se expuso al comienzo, se está suponiendo y con bastante asidero, la posibilidad de brechas más o menos amplias entre lo programado, los recursos, las posibilidades, las oportunidades y la realidad.

El control pretende asegurar, entonces, que la organización actúe conscientemente y racionalmente; capte y tenga en cuenta las causas de sus fallos y de sus logros, corrigiendo los primeros si ello fuera posible y respecto a los segundos, aprovechados a través de la búsqueda de las condiciones más favorables, en las que desarrollar su actividad de modo permanente.

Respecto a las fallas y siguiendo a del Pozo, el control intenta conocer y explicar la cuantía de las desviaciones entre lo que se ha logrado y lo programado. Esto podría darse en dos líneas diferentes:

a)"que el área controlada no haya conseguido sus objetivos debido a su forma de operar, por causa de variables endógenas " (desde una inadecuada definición de los objetivos y/o las metas, hasta una incorrecta determinación y asignación de los recursos o una defectuosa selección de actividades)

b)" que el comportamiento y características del medio en que esa área desarrolla su actividad, se hayan modificado respecto de las que se tomaron como base de partida al planificar, influyendo determinadas variables exógenas sobre la actividad en curso de realización "(3). Es posible que las condiciones en las cuales fueran pensadas las pautas programáticas varíen. Y esta variación puede hacer confluír en ella no solo aspectos internos sino también variables exó-

genas, extrañas a la estructura misma de la organización y más allá de los aspectos que, explícitamente, han sido consideradas como constitutivos de la situación de base.

En este sentido tiene importancia lo expuesto por Alwyn de Barros et al. cuando se refieren a las alteraciones que el control debe o permite prever. Según las autoras "las alteraciones comprenden dos tipos: modificaciones o imprevistos. Las primeras corresponden a las variaciones normales que deben hacerse al proyecto por cambios previsibles de las condiciones en que deberá operar. De no considerarse oportunamente obligarán a realizar cambios cuando el proyecto ya esté terminado o en etapas muy avanzadas de su elaboración.

El rubro imprevistos reúne a todos aquellos elementos que debieran considerarse en el proyecto pero sobre los cuales es imposible reunir información, principalmente por estar sujetos a circunstancias cambiantes, problemas en la fase de ejecución, etc".(4)

Las autoras no señalan las anteriores como únicos aspectos o funciones del control porque, de hecho, también y sustancialmente puede haber errores de dos tipos: equivocaciones u omisiones. Siguiendo a los autores Calderón y Roitman (5), centran las equivocaciones y las omisiones en errores de carácter cuantitativo.

Si bien en este trabajo no habría una postura divergente habría que ampliar ese carácter distintivo reconociendo aspectos cualitativos como posibilidades error. Esto teniendo en cuenta los criterios metodológicos básicos de la Planificación que serán retomados más adelante.

Si se quisiera esquematizar en forma preliminar el mecanismo de control convendría centrarlo en los siguientes ítems:

- a) A través del seguimiento, del relevamiento sistemático de información lograda por medio de sistemas diseñados para ello, con el fin de lograr un conocimiento lo más aproximado posible y su evaluación de los resultados de las actividades.
- b) Comparar tales resultados con lo ha sido pautado determinando las desviaciones existentes y la magnitud y la velocidad de las brechas.
- c) Dado que esas desviaciones deben ser resueltas y las brechas disminuidas, es preciso buscar las causas que la motivaron.
- d) La resolución de las desviaciones implica realizar los ajustes necesarios en las acciones posteriores a fin de que se logre una mayor aproximación a los objetivos.

"Todo ello debe ocurrir (en la Organización) como un proceso natural y sistemático cuya esencia es la información y su transferencia entre los que la producen, la elaboran y la utilizan "(6)

De los cinco ítems señalados anteriormente se hace evidente que hay dos momentos que son decisivos: aquel que se refiere a la introducción en el sistema de aquel "inputs" básico que es la información - sea en su relevamiento y su elaboración - y aquel que se corresponde a la toma de decisión como nexo entre lo evaluado parcialmente y los resultados finales.

Antes de avanzar en la estructura de esta etapa conviene explicitar los criterios metodológicos con los cuales nos abocamos a la tarea específica.

## b. CRITERIOS METODOLOGICOS

1. El seguimiento y control de los procesos posibilita el enriquecimiento de los planes.

Evidentemente la posibilidad de realizar reajustes sobre la marcha de las actividades garantiza que los resultados de lo planificado responde a los objetivos y las metas propuestas. Pero no solo en cuanto a la rectificación frente a las desviaciones posibles sino también en cuanto a efectos no previstos y que coadyuvan a los logros de las políticas planificadas. Este criterio no constituye una novedad, a esta altura de la exposición de la etapa. Sin embargo se considera importante insistir en la medida que, como señalan Johnson, East y Rosenzweig, el control no es un fin en sí mismo (7) sino que debe ser utilizado con la conciencia de que es un proceso que pretende mantener la (organización) empresa en línea con sus objetivos. De alguna manera se trata de superar la deformación bastante habitual de confundir lo prioritario y sentido del control: los objetivos o la estructura del sistema.

2. Seguimiento y control no solo cuantitativo sino también cualitativo del diseño del programa y de su ejecución. Tanto la información como la evaluación del diseño y de los procesos deben tener en cuenta no solo la correspondencia entre recursos y costos, por ejemplo, sino también la manera en que las acciones se desarrollan, el tipo de relaciones interpersonales, el grado de niveles de asunción y realización de pautas, etc. Por otra parte, si este mismo criterio ha sido tenido en cuenta en la formulación de los planes en el control de gestión de esos mismos objetivos, también debe estar presente. Si no basta con tratar de alcanzar los

objetivos mensurable porque la vida cultural de la comunidad no siempre es cuantificable y esos mismos objetivos son aspiraciones y necesidades derivadas de la propia experiencia comunitaria, mal podrían ser evaluados los resultados de procesos sociales en términos solo, por ejemplo, en términos de costo-beneficio cuando tales resultados son, en términos generales, difíciles de medir, conceptualizar o aún identificar en forma directa; ciertos resultados son intangibles y no pueden ser medidos directamente hasta, en algunos casos, ni siquiera mediante procedimiento cualitativos.

3. El registro debe contemplar todos los aspectos intervinientes en la problemática sobre la cual se actúa.

Respondiendo a las pautas oportunamente fijadas en cuanto al enfoque interdisciplinario, se considera imprescindible que la información planificada y obtenida cubra la multiplicidad de los aspectos o dimensiones que integran la realidad a los efectos de lograr una visión de la realidad adecuada en su globalidad. De este modo estará garantizada la comprensión del proceso de ejecución de lo programado en su justa medida y podrá ser efectiva la tarea de reajuste a las desviaciones posibles y, por otro lado, será posible la captación de lo que hemos llamado efectos no previstos.

4. Participación orgánica de la comunidad en el control y seguimiento de la ejecución de lo programado.

La participación comunitaria ha venido siendo una constante en todo el proceso de planificación. En este caso

es posible la concreción de gran cantidad de proyectos en tanto la comunidad, sintiendo "efectivamente" el proyecto como suyo, está naturalmente interesada en que su trabajo de frutos lo antes posible, o al menos en los plazos previstos.

La ejecución participativa supone una asignación y asunción de responsabilidades que implican un mayor compromiso de las organizaciones y grupos de población. Pero, así como se supone mayor participación en la ejecución, del mismo modo se supone mayor participación en el control de lo ejecutado ya que el proyecto y las acciones que comprende no es algo ajeno sino que ha sido diseñado en común hacia el logro de objetivos comunes y sobre un sustrato que también es común. Por lo tanto no es el control de lo ajeno ni el control de lo propio ejercido por otros sino que consiste en el control de lo propio por la comunidad misma, artífice mentora e interesada primordial.



## c. SEGUIMIENTO y CONTROL DE GESTION

### c.1. El Seguimiento

Tal como ha sido expuesto en el punto a), el seguimiento consiste fundamentalmente en un relevamiento permanente de información acerca de la ejecución de los programas. Pero no se trata de cualquier información; no es un relevamiento a la deriva - aunque en ciertas oportunidades puede ser útil a fin de detectar lo imprevisto. Se trata de una estructura de información que identifique el rendimiento (cuantitativo y cualitativo) en cada área, relaciones causas y efectos, signos indicativos e identifique resultados por responsabilidades bajo el plan de la organización (8). Esta información, consistente en datos estadísticos, contables, operativos, medidas de tiempo, etc. permitirá medir la situación y el rendimiento.

Cabría preguntarse cuál es el origen y cuáles son los canales por los que se obtiene y distribuyen esos inputs en cuanto constitutivos del sistema de control y globalmente, del sistema de planificación.

El cuadro siguiente puede clarificar la cuestión:

SISTEMA OPERATIVO  
PLANIFICADO (S.O.P)

SEGUI-  
MIENTO

Relevam.  
permanente  
de INFORMA  
CION

SISTEMA DE INFORMACION (S)

Organism  
responsab  
ejecut.  
(A)

Organism  
de Plan.  
y Program  
(B)

Comunid.  
sectores  
instituc.  
(C)

Comunid.  
en su  
conjunto  
(D)

PRODUCTO:  
Rgistro  
Permanente  
(R)

SISTEMA  
OPERATIVO  
REAL  
(S.O.R)

Acciones  
(a)

Recursos  
(b)

Tiempo  
(c)

RE-DEFINIC. OPERATIV

↑ PROCESO PERMANENTE DE  
RETROALIMENTACION ↓

en donde:

S.O.R. = F (S+R);

R, como resultado del proceso de información está dado por la

"integración operativa y conceptual de A,B,C y D" en donde se garantiza la participación inter-niveles e inter-esferas (organismos, comunidad, etc.)

R es una determinada situación de a,b,y c. La confrontación de dichos elementos conjugados con lo programado (S.O.R ↔ S.O.P) permite la retroalimentación de lo segundo a fin de lograr la redefinición y el reajuste necesario de lo operativo.

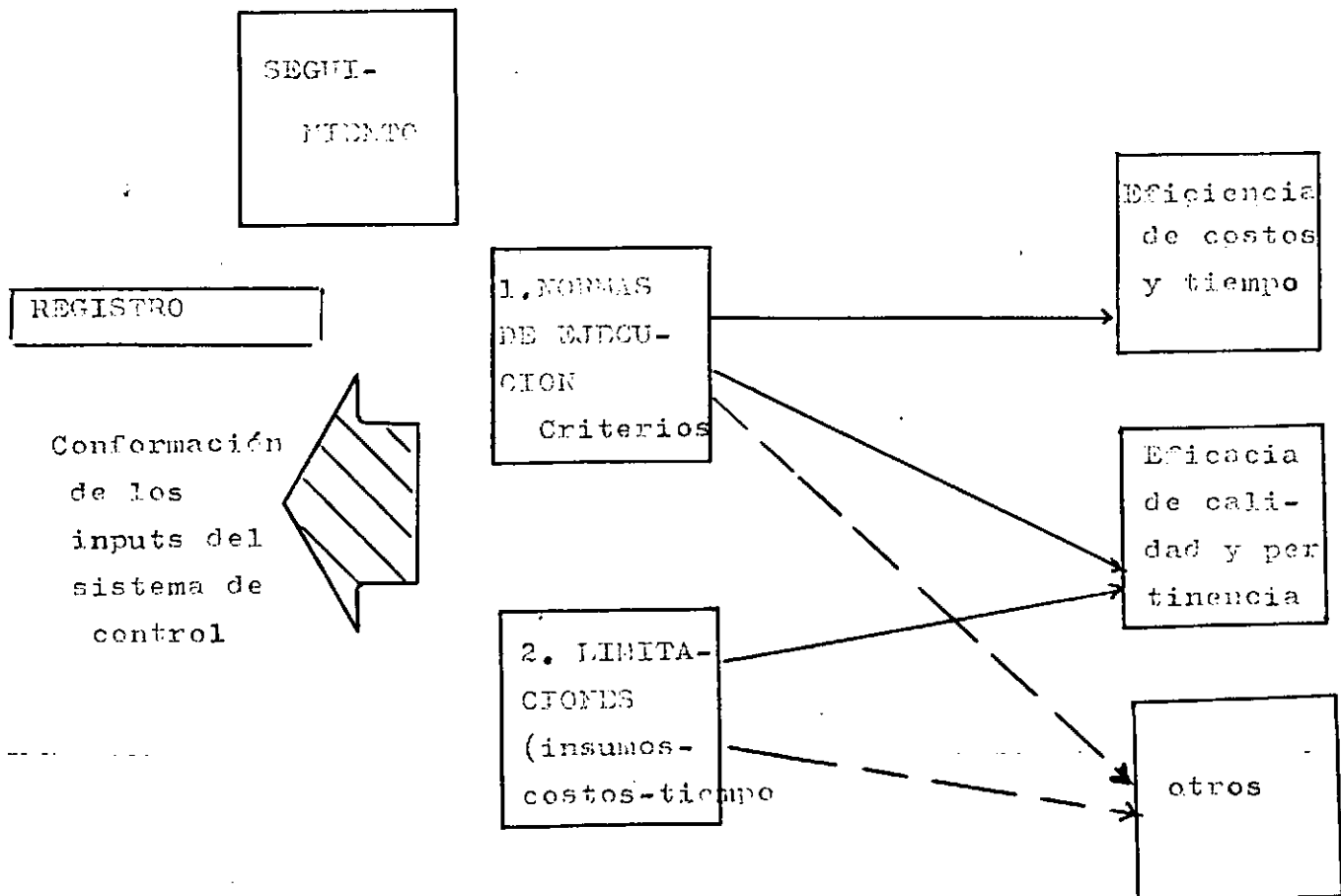
Es fundamental destacar la importancia de los procesos de retroalimentación en dos sentidos. En primer término en lo específico del permanente enriquecimiento de la estructura informativa, reciclaje necesario para la continua aproximación al conocimiento más acabado de la realidad. En segundo lugar, en cuanto no basta con establecer el registro, el seguimiento. La información debe comunicarse a quienes toman decisiones y aplican el programa. De ese modo podrán evaluarla y emplearla para formular las mejores decisiones o elaborar mejores programas. Obviamente el modelo puede fracasar cuando hay interrupciones en el proceso de comunicación o barreras que se oponen al aprovechamiento de la información que se comunica.

El tipo y complejidad de la retroalimentación depende del grado de interrelación de los distintos subsistemas organizacionales (9).

La modalidad del registro necesario en el seguimiento, varía según la información a-relevar, por ejemplo:

- referida a las METAS: constatación de la marcha efectiva de realización del programa;
- referida a la CANTIDAD: cuánto se ha hecho o cuántos servicios se han prestado;
- referida a la CALIDAD: asegurar la calidad de acuerdo a las normas previstas;
- referidas al TIEMPO: cumplimiento de los plazos globales y parciales y cuánto tiempo demandará la realización del programa y sus modificaciones;
- referida a los COSTOS: cuánto se ha gastado en relación a lo asignado y cuánto queda en relación a los recursos disponibles.

El cuadro siguiente indica las pautas básicas para la elaboración del registro pertinente y estructuración de los "inputs" imprescindibles para el funcionamiento del sistema de control.

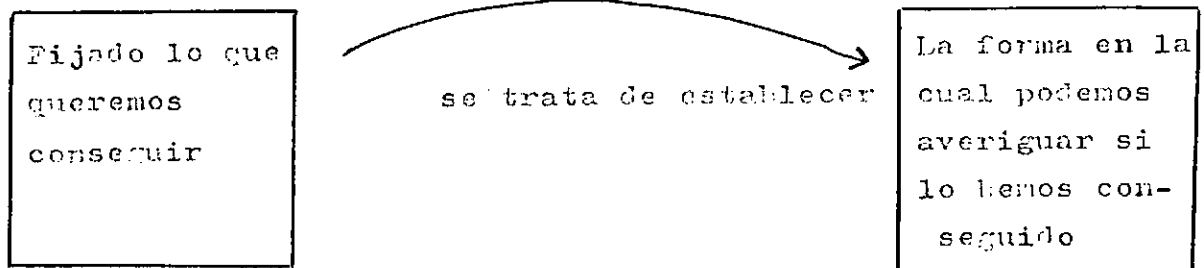


## c.2. El Control de Gestión

Ya han sido desarrolladas consideraciones acerca del lugar que ocupa este momento en el complejo marco de la planificación. No obstante es preciso sistematizar algunas ideas ampliatorias de lo expuesto.

"Administrar - dice Ander Egg en obra ya citada en el presente trabajo - no es sólo guiar una organización hacia el logro de determinados objetivos, sino también controlar en qué grado o medida se están alcanzando o no esos objetivos (...). Esta fase consiste en disponer de un conjunto de mecanismos que sirvan para medir y examinar los resultados obtenidos en relación a los resultados previstos y para establecer, eventualmente, acciones correctivas, cuando así fuese necesario (...). En suma: la función de control tiene por finalidad asegurar que los objetivos sean alcanzados mediante el procedimiento de verificar si las realizaciones se ajustan a las predicciones" (10)

En este sentido es conveniente identificar inicialmente los factores claves en las operaciones de la organización que deben ser controlados para conseguir los resultados buscados de antemano.



Como se trata de un proceso de comparación entre

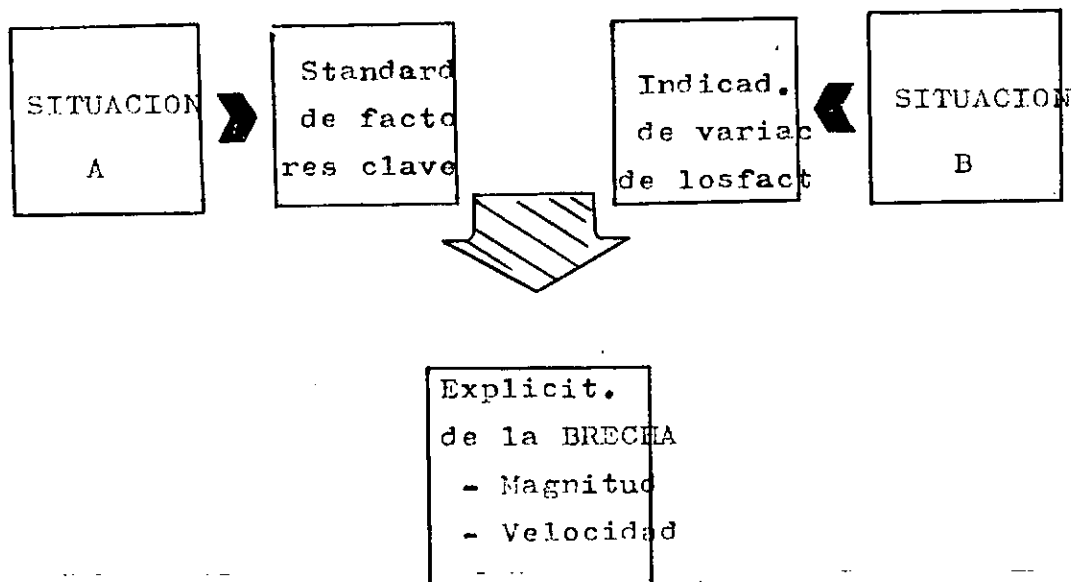
SITUACION  
A  
( inicial)

y

SITUACION  
B  
( actual)

y en ambas situaciones se han determinado los factores claves, hay que establecer standards de rendimiento cuanti-cualitativo que hagan factible la comparación.

A su vez dichos standards se analizarán en relación a la situación B en base a determinados indicadores que originarán la información necesaria. El resultado de dicho proceso expresará la brecha que los decisores, sea cual fuere el nivel, habrán de salvar:



A partir de este último momento de la explicitación de la brecha y a través del proceso de retroalimentación, los decisores están en condiciones de producir los reajustes necesarios.

"En general, parece que es más efectivo para una organización mantener una medida continua y realizar constantemente pequeños ajustes en las operaciones"(11). "Las (organizaciones) empresas descansan menos en los planes a largo plazo que en su habilidad para ajustarse rápidamente a las condiciones cambiantes en pequeños incrementos".

Esta condición se corresponde, en definitiva, con el criterio metodológico básico sustentado en este trabajo que se refiere a las aproximaciones sucesivas como modo de enfrentarse con la realidad que se busca transformar.

Si bien el control de gestión forma parte de la Planificación en su sentido más global, constituye en sí mismo un sistema y como tal tiene "inputs" (información) y "outputs" (orientaciones correctivas).

Este sistema tiene ciertas características que satisfacer (en esto se sigue la obra de del Pozo Navarro ya citada:

- Claridad y especificidad: "el sistema de control debe estar montado de forma que sea tanto menos complicado cuanto más se descienda a lo largo de la escala jerárquica y debe ser comprendida por el nivel al cual se aplica".

- Adaptabilidad: El control debe llevar en sí mismo el me-

canismo de regulación que, lo haga adaptable a las circunstancias que así lo exijan. Debe tener flexibilidad pero no solo por las posibilidades de error sino por los imponderables, propios de la relación sistémica con el medio ambiente.

- Eficacia y eficiencia: Eficacia como capacidad de producir las señales correctivas en los momentos oportunos y eficiencia como "justificación de lo que cuesta" - para lo que es necesaria la ponderación de todos los factores que pesan en el establecimiento y funcionamiento del sistema.

- Continuidad: Permanencia en el tiempo, lo que otorga coherencia al sistema.

- Objetividad: Dado que se van a controlar acciones realizadas por hombre, los criterios de evaluación deben ser lo suficientemente objetivos como para minimizar las apreciaciones personales.

- Adecuación: respecto de la función o actividad objeto del control.

- Oportunidad: el tiempo en el que sus efectos pueden ser determinados y en que las medidas correctivas tengan valor. Lo mismo sucede con las medidas que deben incorporarse a la actividad, en el momento idóneo para producir los efectos esperados. En especial conviene considerar el caso de las técnicas de control que pueden resultar tan complicadas como engorrosas y de elaboraciones lentas o, incluso, aquellas que manejan datos inmaduros.



A modo de síntesis podemos señalar que el control de gestión, a fin de lograr los objetivos propuestos en los plazos indicados y con economía de medios, debe asegurar la mayor eficiencia y eficacia del programa a través del establecimiento de las desviaciones de los resultados con respecto a los plazos propuestos.

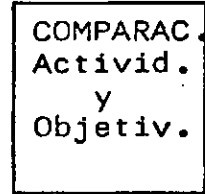
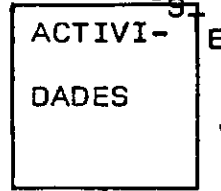
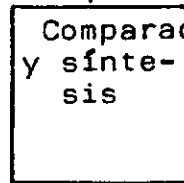
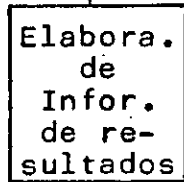
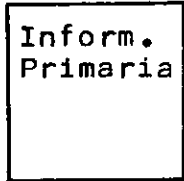
Por lo tanto, explicitando lo anterior:

el control debe

1. Comparar los resultados con los objetivos y metas;
2. establecer las desviaciones y brindar información sobre ellas;
3. elaborar políticas y técnicas, reglas y medios para evaluar tales desviaciones a fin de ubicarlas contextualmente;
4. conocer las causas de las desviaciones a fin de poder modificar la brecha actuando sobre los factores exógenos como los endógenos
5. Estrechar la colaboración sectorial a fin de evitar futuras desviaciones;
6. Conducir y apoyar a los actuantes para mantener su lugar en el caso de caminos correctos
7. Controlar la utilización correcta de los medios y recursos.

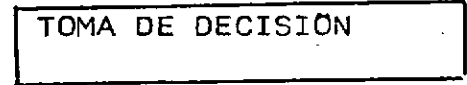


RE-AJUSTE



RETROALIMENTACION

RETROALIMENTACION



#### d. ELABORACION PROVISORIA DE ORIENTACIONES OPERATIVA

De los criterios metodológicos enunciados en el punto b) y del desarrollo sobre la significación del seguimiento y del control de gestión, es necesario extraer orientaciones que apunten a la explicitación de la tarea específica. Tal como ha sido el espíritu de este trabajo hasta el momento, no se brindarán detalles sobre los instrumentos y las técnicas a emplear ya que tal nivel de especificidad complicará el intento presente de dar una visión global e integral del proceso de planificación. Por ello, en este punto, serán consignadas las orientaciones operativas que permitan visualizar como posibles las instancias estudiadas:

- Determinación de variables a controlar
- Determinación de puntos de control
- Determinación de los modos de control

d.1. Determinación de las variables que, relacionadas con una actividad definida, intentamos medir con el propósito de conocer primero los resultados de la misma y en segundo lugar las fallas funcionales que puedan ser destacables.

La consigna en este momento es seleccionar aquellos aspectos de los cuales sea posible relevar información objetiva de modo que resulte eficaz de control y sobre las cuales sea posible el aplicar correcciones, ajustes a fin de lograr la recuperación de la acción en aras del logro de los objetivos propuestos en la programación.

a) las de carácter cuantitativo o bien cualidades mensura-

- bles pero que no hacen referencia a recursos monetarios;
- b) las que se refieren a los tiempos y plazos;
  - c) las que miden el valor monetario del costo de la actividad;
  - d) las que se refieren a factores endógenos - tipo de organización, características de la institución, distribución del poder, etc.
  - e) las referidas a factores exógenos - modo de relación poder central - Institución (organización) y las instancias mediadoras, coyuntura económico-productivo, etc.
  - f) otras - según las características contextuales.

d.2 Determinación de los puntos de control sobre la base de que no será posible el control global del proceso. En este sentido hay que detectar los "puntos estratégicos" a partir de los cuales se concentren actividades y en donde, por otra parte, la información sea posible relevar.

Otra alternativa es el señalar los "puntos de responsabilidad" orgánicamente definidos en los cuales hay concentración no necesariamente de actividades sino fundamentalmente de decisiones los que las convierte en nudos potenciales de aceleración, medida o retardo del accionar organizacional.

Finalmente aquellos puntos que sin concentrar actividades ni decisiones, concitan sí el interés de la organización por ser decisivas de acuerdo a los objetivos institucionales o porue la comprensión de su hacer permite conocer el estado de la organización en general en tanto adquieren en cierta manera, el carácter de "muestra representativa".

d.3. Queda por determinar el cómo controlar lo que se desea

controlar . Habiendo sido establecidas las variables y los puntos dentro de la vida organizacional que interesan, solo falta establecer cómo evaluar las características controladas.

Esto implica metodologías y técnicas que sean lo suficiente mente sensibles como para detectar las modificaciones de la característica y además, que sea lo convenientemente fiable como para que la información sea confiable con la puesta en práctica de las técnicas se podrán evaluar la actividad y los resultados.

Queda como preocupación la enunciación de las técnicas y su desarrollo para ser detallado en los informes posteriores,

NOTAS

- 1) NACMIAS, David Public Policy Evaluation. Approaches and Methods, New York, St. Martin's Press 1979

El autor distingue dos tipos de evaluación:

"1) Processevaluation is concerned with the extent to which a particular policy or program es implemented according to its stated guidelines.

2) Impact evaluation, is concerned with examining the extent to which a policy causes a changes in the intended direction"

- 2) del POZO NAVARRO, Fernando, La dirección por sistemas, México, Limusa, 1976, pg 206

3) idem, pg.207

- 4) ALWYN de BARROS, Nidia et alt. Un enfoque operativo de la metodología del trabajo social, Bs.As. Humanitas, 1982

- 5) CALDERON, Hernán, et. alt. Notas sobre formulación de proyectos, Santiago, ILPES, 1973

6) del POZO NAVARRO, F. op.cit, pg 209

7) idem, pg. 209 cita a Johnson, Kast y Rosenzweig...

8) idem

- 9) KAST - ROSENZWEIG, Administración en las Organizaciones, México, Mc Graw Hill, 1979

10) ANDER EGG, Ezequiel, Introducción a la Planificación,  
Bs.As. Humanitas, 1983

11) KAST - ROSENZWEIG, op. cit.

## EVALUACION

### 1. Conceptualización.

Existe bastante acuerdo para caracterizar a la evaluación como una actividad que posibilita la valoración de situaciones o fenómenos y brinda información relevante para la toma de decisiones. Esta tarea se realiza en distintos momentos en un proceso de planificación y gestión y sirve de apoyo a decisiones de contenido diverso: opciones de política, formulación de planes o estrategias, alternativas de acción.

Un proceso de evaluación adquiere sentido en un contexto particular de planificación y gestión, ya que se convierte en un instrumento que posibilita la racionalización y la optimización de decisiones y acciones; a partir del cumplimiento de funciones de control, análisis y valoración de la calidad de procesos y resultados.

En la actualidad se observa una marcada preocupación por modificar la orientación de la evaluación en los programas de acción educativa o social. No se descuida los aspectos financieros o la cuantificación de resultados, pero se enfatiza el estudio de las dificultades que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos y la valoración de la calidad de los procesos.

Antes de continuar con el análisis de la función y el lugar de la evaluación en los procesos de planificación, es necesario explicitar algunas cuestiones.

Toda tarea de evaluación tiene un carácter axiológico. Evaluar implica valorar un proceso, Esta dimensión valorativa



se desprende de la intencionalidad de la acción humana y, por ende, educativa. Siempre está presente un marco político-normativo y una jerarquía de valores en virtud de los cuales se considera que un objetivo, una acción o un resultado son deseables o no.

Claro está que la evaluación no es un proceso mecánico de resulta de la comparación de una realidad con una norma y de la posterior asignación de un valor. Lo que se quiere resaltar es que esta tarea tiene como referencia la situación-objetivo que se espera alcanzar y que un proyecto sólo puede ser aceptado en la medida que contribuya a la concreción de ese ideal. Desde ya, los valores no son privativos del marco normativo, sino que están presentes en todo el proceso: en los supuestos del programa, en la identificación y jerarquización de los problemas; en la ejecución de las acciones... El componente axiológico es además un compañero inseparable del evaluador, quien actúa desde su propio marco referencial. Estas observaciones muestran lo erróneo de aquellas concepciones que la evaluación puede evitar cuestiones de valores y de política, dejando esta tarea para los que toman las decisiones.

Otra característica de la evaluación es su dimensión política. MacDonald (1) esclarece esta cuestión y ofrece una clasificación política de los diferentes estilos de evaluación. Todo equipo de evaluación tiene un grupo de oyentes con variedad de perspectivas, preocupaciones y valores con los que percibirán y juzgarán los informes. Los evaluadores deben decidir a que audiencia "servirán", que información será la de utilidad y cómo conseguirla. La resolución de estos problemas compromete al evaluador en una posición política. Está "enredado" en la acción e influye de hecho en las relaciones de poder. "El término muy usado de "evaluador independiente"

más que aclarar, confunde el problema. Independiente de quién? De la institución que promueve la evaluación? De los alumnos, de los padres, de los docentes, autoridades? El evaluador independiente sólo posee la libertad de elegir sus lealtades, de decidir a quien escuchar, que preguntas plantear, que prioridades establecer, quien tiene el derecho de saber que" (2)

La información que la evaluación brinda sirve de apoyo para decisiones políticas: asignación de recursos, confirmación de las ventajas de una estrategia, supresión de un proyecto, etc. Es por ello que la dimensión política se presenta como intrínseca.

MacDonald distingue además tres estilos o formas de resolver una tarea de evaluación: evaluación democrática, burocrática y autocrática:

- La evaluación burocrática es caracterizada como un servicio legitimador e incondicional de la política de organismos gubernamentales centralizados. La información producida por la evaluación no se ofrece al público, sino que permanece en los archivos de la burocracia. Los conceptos principales que se pueden identificar en esta concepción son los de "servicio", "utilidad", "eficacia". El supuesto que la justifica es la realidad del poder.

- La evaluación autocrática caracterizada como un servicio condicional de los organismos del nivel central, ya que valida la política a cambio de la aceptación de sus recomendaciones. El estudio es propiedad del evaluador y como produce pruebas científicas, el poder del evaluador es la comunidad científica. Los principales conceptos identificados son: "objetividad", "principios". El supuesto que la

justifica, la responsabilidad profesional.

- La evaluación democrática caracterizada como un servicio de información a la comunidad. El criterio de éxito es el mayor número de personas a las que puede ayudar la evaluación. Este estilo reconoce el pluralismo y busca la representación de los distintos intereses en la formulación del estudio. Otras características que se mencionan son la prudencia en el uso de la información, la preocupación por las distintas reacciones ante el programa, la accesibilidad de los informes a los no especialistas, y la negociación periódica entre los participantes y los organismos gubernamentales. Los conceptos clave son "secreto", "negociación", "accesibilidad". El supuesto que la justifica es el derecho a saber.

Otro aspecto importante que importa mencionar de la evaluación es su complejidad, toda vez que los factores intervinientes en un proceso educativo son múltiples y actúan simultáneamente. Un análisis evaluativo que descarta la significación y la relevancia de ciertos datos -calificados muchas veces como subjetivos o anecdóticos- o que sólo recopila información de unas pocas áreas presentará las desventajas de una interpretación estrecha y simplista.

#### Objetivos de la evaluación

Un aspecto importante en relación a los objetivos de la evaluación, es que ellos no sean impuestos normativamente, sino que surjan desde una perspectiva intrínseca en el sentido de respuesta a las expectativas de un grupo. Sobre todo en las regiones más desfavorecidas, las evaluaciones destinadas a determinar una política pueden ayudar a inver

tir y explotar en las mejores condiciones los recursos disponibles. De este modo, la evaluación puede servir de base a innovaciones, constituir una garantía de perfeccionamiento e instrumento de investigación.

Los propósitos generalmente aceptados de la evaluación como insumo para la toma de decisiones y conocimiento y valoración de un fenómeno son claros. Sin embargo, en un contexto particular, cuando se abaliza la naturaleza de un proyecto, sus alcances y cobertura, la complejidad de las metas, etc, se observa que estos elementos condicionan, en gran parte, los objetivos que puede lograr la evaluación. Algunos ejemplos pueden aclarar estas apreciaciones. Es evidente que los objetivos que puede satisfacer una evaluación diferirán según sea el alcance del programa -nacional, regional, local- Lo mismo puede decirse de la cobertura o de la complejidad de las metas. Algunos programas tienen como objetivo producir cambios precisos y tajantes y otros tratan de alcanzar metas complejas, como la mejora de la calidad de vida, que implican una longitud de tiempo considerable,

Una cuestión interesante en el análisis de los objetivos, es la identificación de los objetivos encubiertos. Un político puede desear aplazar decisiones y solicita una evaluación para "ganar tiempo", también pueden usarse los resultados de una evaluación para dirimir confrontaciones de grupos opuestos. Ante la presencia de estos objetivos, aquellos que son declarados por los evaluadores seguramente se neutralizan.

Lo que se espera de la evaluación varía, por otra parte, de acuerdo a la posición que se ocupa en el sistema. Los políticos necesitan información sobre cuestiones amplias Debe-

ría continuarse con el programa? Es necesario modificar la asignación de recursos? Los directores se enfrentan con otras cuestiones y esperan que se les informe sobre aspectos más cualitativos del programa. Los encargados de las acciones cotidianas se preocupan de cuestiones prácticas, relacionadas con los pequeños grupos, con el trabajo diario o con las técnicas. Desde el ángulo de los participantes o los beneficiarios es probable que ellos esperen que la evaluación informe sobre el impacto del programa.

A pesar de la diversidad de aspectos que entran en consideración al tratar de determinar los objetivos de la evaluación, es posible realizar una apretada síntesis de aquellas cuestiones básicas que los estudios debieran satisfacer:

- Ofrecer información sobre los resultados y los procesos
- Ponderar los aspectos observables y los no observables, como así también los efectos secundarios o no previstos
- Involucrar a la comunidad educativa en la evaluación de un programa

#### Los requisitos que debe satisfacer la evaluación

- Viabilidad: las actividades de evaluación se realizan en contextos institucionales y sociales muy diversos. Es por ello que deben ser previstas las adecuaciones a las singularidades de cada espacio. Los procedimientos evaluativos deben ser prácticos, ya que la mayoría de los diseños contemplan contextos académicos y resultan, por lo tanto, inadecuados a situaciones de escasa disponibilidad de recursos materiales y financieros, recursos humanos capacitados o fuentes de información. La viabilidad se relaciona también con el conocimiento de los grupos de intereses, de modo de obtener su cooperación o neutralizar su oposición.

- Utilidad: todo informe de evaluación debe proporcionar la información que necesitan diferentes actores: beneficiarios del programa, políticos, ejecutantes, planificadores. Esta información debe poseer además el alcance y la profundidad suficientes para posibilitar la toma de decisiones.

- Comunicabilidad: Toda evaluación debe procurar su aceptación y utilización. La claridad es un aspecto importante, ya que frecuentemente se elaboran informes con lenguajes disciplinarios y técnicos altamente sofisticados.

- Precisión: íntimamente relacionada con la comunicabilidad. Supone una definida conceptualización del fenómeno analizado y del contexto en el que está incluido el programa, la explicitación de las intenciones y los procedimientos de la evaluación, el control de los datos, un análisis cuantitativo y cualitativo y conclusiones debidamente justificadas.

- Oportunidad: Las posibilidades de la evaluación de servir de apoyo a la toma de decisiones descansan, en gran medida en la oportunidad en la que se presentan los resultados.

- Actitud ética: la evaluación debe ser realizada ética y legalmente y con una actitud de respeto por todos los actores intervinientes. Los conflictos de intereses son un factor a tener permanentemente en cuenta, como así también el derecho a saber que tiene toda la comunidad. Una actitud equilibrada y prudente del equipo de evaluación permitirá la difusión de los problemas en vez de su ocultamiento.

## Factores que favorecen el desarrollo de la evaluación

En primer lugar, cabe mencionar que un diagnóstico adecuado es una de las condiciones que mejor favorece el desarrollo de la evaluación. Si la evaluación se fundamenta en un modelo explicativo y procesual de la realidad, tendrá oportunidad también de ofrecer pistas explicativas en relación al incumplimiento de metas o la aparición de efectos no deseados.

Otro factor de importancia es la existencia de registros permanentes de las acciones ocurridas durante el curso del programa. Una tendencia generalizada es que el seguimiento se efectúe en forma permanente cuando el programa incluye grandes erogaciones presupuestarias. Es conveniente señalar que también son importantes los registros de las acciones administrativas y decisionales y, por supuesto, de las sustantivas del programa. Los evaluadores podrán detectar las desviaciones del programa o el incumplimiento de lo programado aún cuando no existieran tales registros. En cambio, ¿qué posibilidades tienen de interpretar estos hechos o sugerir recomendaciones cuando no cuenta con ellos?

Por último, cabe mencionar que los contextos institucionales abiertos facilitan el desarrollo de la evaluación. La utilización y difusión de los resultados de la evaluación posibilita un proceso permanente de aprendizaje si es que está unida a la voluntad política de aceptación de los errores y disposición para encarar acciones correctoras.

## Las actividades de evaluación en el curso de un programa

Una definición amplia de las actividades de evaluación en el contexto de un programa incluye:

- Evaluaciones ex-ante: de naturaleza hipotética, desde que se efectúan para decidir a) políticas u orientación de las acciones; b) diseños de programas y proyectos, estrategias y asignaciones de recursos
  
- Evaluaciones de procesos: efectuadas en forma permanente a lo largo de la implementación del programa y destinadas al control de las acciones y al registro de los aspectos cualitativos y sustantivos de los procesos, de modo de posibilitar su interpretación posterior.
  
- Evaluaciones ex-post: orientadas a verificar el logro de metas y las desviaciones de los resultados obtenidos respecto de los esperados. Se incluyen también las denominadas evaluaciones de impacto, que analizan el efecto causado por el programa en determinados sectores del contexto social.

## Criterios de valoración

Se han señalado distintos criterios relacionados con las bases de valoración que deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar un proyecto.

Stufflebeam señala los siguientes:

- Satisfacer las expectativas de distintos actores



- Determinar el valor o la excelencia del programa
- Ponderar la validez potencial del programa (o su necesidad)
- Respetar la viabilidad política y técnica
- Ofrecer información sobre la equidad con que se realizó la asignación de los recursos o la participación de distintos beneficiarios

Los criterios usados por Sander (3) permiten diferenciar dimensiones sustantivas e instrumentales al mismo tiempo que intrínsecas y externas en un proceso educativo. Se distinguen los siguientes:

- Eficiencia: evaluación del desempeño económico de un programa, ya que mide la capacidad de un sistema para alcanzar determinados niveles de productividad. La relación que importa es recursos-resultados
- Eficacia: permite determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos: relación resultados previstos- resultados alcanzados.
- Efectividad: permite evaluar la capacidad del programa para atender a las necesidades sociales y las demandas políticas de la comunidad en la que opera.
- Relevancia: enfatiza el análisis de la relación resultados e impacto con los valores culturales sustentados por el proyecto y la comunidad. El interés se centra en el impacto del programa sobre la calidad de vida (4)

## 2. Criterios metodológicos

### 2.1. Los paradigmas evaluativos

En el campo de la evaluación educativa pueden observarse dos paradigmas, cada uno de ellos con presupuestos, éticos, epistemológicos y metodológicos distintos:

- Paradigma tecnológico. llamado también paradigma cuantitativo, evaluación de resultados o de objetivos, modelo experimental, cuyas características distintivas se resumen del siguiente modo:

- .La evaluación es definida como una actividad tecnológica neutra, cuya función es comprobar el grado en que se han alcanzado los objetivos determinados a priori
- .Se cree en la objetividad de la evaluación, garantizada por la confiabilidad y la validez de los instrumentos de recolección y análisis de la información y por la adopción de la metodología de las ciencias naturales, la psicología experimental y la estadística
- .Se trabaja con exclusividad en los resultados del programa y se enfatiza la medición de los productos y de la situación inicial
- .No se atienden los efectos secundarios o colaterales, ya sean éstos positivos o negativos
- .Se valora el control de las variables intervinientes o extrañas para garantizar la idoneidad de la evaluación y ofrecer conclusiones válidas. El diseño experimental aparece como un instrumento adecuado para descartar la posibilidad de que algo que no sea el programa esté causando las mejoras que se observan. La atención se centra en las diferencias entre medias y se descuidan las diferencias individuales.

La ilustración gráfica del modelo experimental es la siguiente:

GRUPOS	ANTES	DESPUES
EXPERIMENTAL	A	B
CONTROL	A	B

Si  $(b-a)$  es mayor que  $(d-c)$  se concluye que el programa cumplió las metas y que los logros son causados por el tratamiento

- 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 que posibiliten captar lo singular y lo imprevisto.

### Los paradigmas evaluativos en los programas de regionalización y descentralización de la educación

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 en este contexto?

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 evaluación cuantitativa y cualitativa satisfacen objetivos diversos y orientan decisiones en distintos niveles -central, regional, local-. La información para decidir políticas educativas evidentemente, necesita datos cuantitativos, lo cual no equivale a afirmar que una mejora en la calidad de la educación pueda

efectuarse sólo con este tipo de conocimientos.

### Criterios adoptados

- Evaluación de la relevancia cultural del programa en el contexto cultural de los participantes

Se ha insistido suficientemente sobre los efectos negativos de aquellos programas que provocan la destrucción de los códigos culturales propios de una comunidad o la imposición de formas culturales dominantes. Del mismo modo es necesario revalorizar el papel importante que puede jugar un proceso educativo que privilegie la generación de prácticas y actitudes críticas y creativas respecto de la cultura vigente.

- Modelo integral de evaluación

En virtud de la complejidad de los procesos educativos, la evaluación debe tender a obtener información por lo menos de:

- el logro de objetivos
- la calidad de los resultados
- los efectos colaterales
- la calidad de las prácticas educativas
- la eficiencia del programa
- la efectividad política y cultural

- Evaluación participativa

El enfoque propuesto incluye las descripciones e interpretaciones que los propios participantes realizan del desarrollo del proyecto, como también de su propia participación.

---

La evaluación participativa permite:

- Los participantes anticipen e identifiquen aquellos factores que pueden obstruir la producción de nuevos conocimientos o el cambio de una situación no deseada
- la comunidad y los agentes educativos reflexionen conjuntamente sobre las actividades realizadas
- Se genere una actitud creciente sobre la evaluación como espacio de ejercicio del control sobre las acciones educativas
- Se acentúe el contenido crítico y concientizador que toda actividad de evaluación posee

### 3. Las instancias de evaluación

#### 3.1. Evaluaciones ex-ante

- Evaluaciones de contexto (o diagnóstico). En un sentido amplio, el diagnóstico es una actividad de evaluación. No se insiste en su desarrollo, pues ha sido tratado en puntos anteriores.

- Evaluaciones de entrada (evaluaciones de costos, beneficios, viabilidad). Permiten valorar la capacidad del sistema o la institución, las estrategias alternativas y los recursos humanos, materiales y financieros. Ofrece una importante base para juzgar la realización de las acciones.

#### 3.2. Evaluaciones de procesos

Es conveniente distinguir:

- Seguimiento y control de gestión
- Evaluación cualitativa de los procesos (durante o des-

pués de terminado el programa)

En este punto se desarrollará el segundo tipo de evaluación, ya que lo relativo a seguimiento y control ha sido desarrollado en el punto anterior.

Diversos autores han formulado interesantes modelos cualitativos para evaluar los procesos educativos. En líneas generales, se observan diseños en los que se distingue:

- una descripción detallada de las situaciones y las prácticas de los diversos actores
- la interpretación de las situaciones y las interacciones a fin de encontrar significados y entender lo que ocurre más allá de lo observable
- la valoración de las situaciones y los procesos en función de los objetivos políticos del programa y las peculiaridades del contexto y los participantes

Como las evaluaciones cualitativas se basan en una concepción del espacio educativo como un proceso dinámico de interacciones y de construcción y negociación continua de significados, la evaluación de los procesos ofrece información útil a todos los que actúan en ese campo de negociaciones. Se privilegia la comunicación y la confrontación de las distintas percepciones de modo que del intercambio puedan surgir significados e interpretaciones compartidas.

Los supuestos de una evaluación cualitativa son:

- El contexto social y de aprendizaje tiene marcada influencia en la calidad de los procesos educativos
- Los juicios más críticos y realistas acerca de las acti-

vidades proceden de quienes son sus protagonistas

- La evaluación debe tender tanto a la calidad intrínseca de las prácticas educativas como a la externa
- La evaluación de procesos no debe estar muy preocupada por realizar una lista de objetivos ni de escoger los instrumentos de recopilación de los datos
- Puede ser llevada a cabo en las ocasiones que el grupo sienta necesidad de hacerlo, aun cuando no haya finalizado una etapa o el programa.
- La descentralización de los servicios educativos favorece este tipo de evaluación ya que en los niveles locales pueden tomarse decisiones e instrumentar ajustes

### 3.3 Evaluaciones de resultados

El objetivo de la evaluación de resultados es medir y valorar los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes y mejorar la programación futura.

Muchos autores opinan que el principal propósito de una evaluación de productos es la valoración más que la medición: averiguar hasta qué punto el programa ha logrado satisfacer las necesidades de los participantes.

El seguimiento y control de los procesos provee a la evaluación de resultados información significativa para analizar el desarrollo y los resultados obtenidos. Asimismo, el uso de esta información debiera permitir detectar si eventuales desviaciones de los resultados obtenidos con respecto a los esperados pueden ser atribuidos a defectos en la implementación del programa. En este sentido, la evaluación de resultados no hace sino retomar los elementos más significativos



del seguimiento, en particular aquellos que pudieran tener relevancia en las desviaciones.

Cuando se analiza un programa, se observa la presencia de expectativas más amplias que un resultado directo. Muchas veces se espera obtener efectos colaterales positivos en otras dimensiones y evitar el desarrollo de efectos colaterales negativos. Tales efectos deben ser identificados, medidos y valorados, y también analizados en función de las causas que posibilitaron su aparición.

La información básica de una evaluación de productos ayuda a determinar si un programa merece ser prolongado, ampliado a otros ámbitos o modificado.

Es importante destacar que la evaluación de resultados debe complementarse con la de proceso para permitir un aprendizaje y mejoramiento de los programas.

#### 3.4. Evaluaciones comparativas

La evaluación puede centrarse en un solo programa o compararlo con otro. Los evaluadores han debatido ampliamente los méritos de estas dos posturas, y algunos señalan correctamente que una evaluación puede ser legítima tanto si es comparativa como no comparativa.

En general es conveniente que las comparaciones se efectúen antes del comienzo de un proceso o después de su finalización.

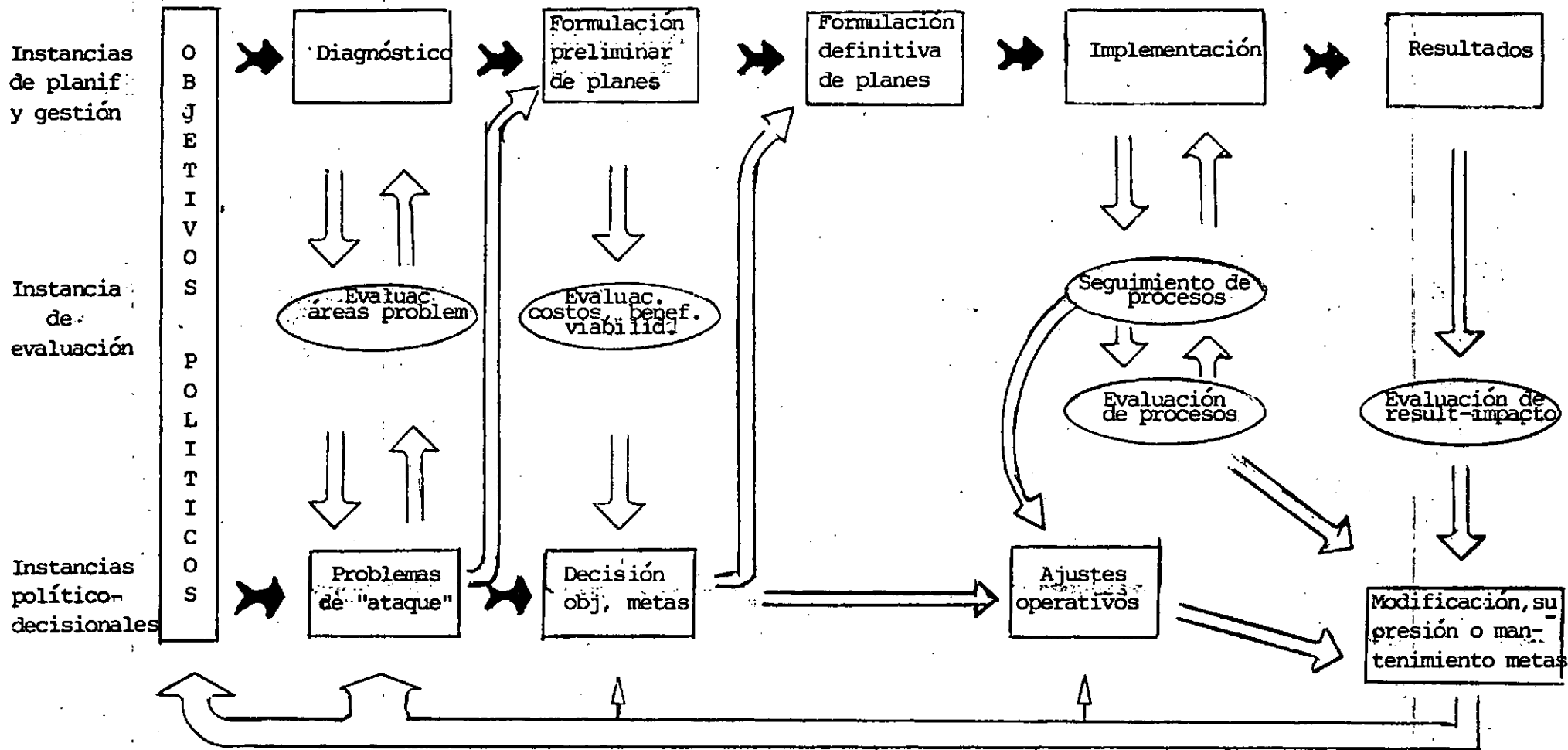
La riqueza de los estudios comparativos se deriva del potencial de generalización que ellos encierran. Las limita-

ciones se advierten cuando ellos son usados con exclusividad para determinar las tendencias comunes observadas en la implementación de programas similares ya que se descuida la singularidad de los contextos particulares.

Otra limitación que presentan estas evaluaciones es que las fuentes de variación en un programa son múltiples, muchas veces inadvertidas y muchas otras incontrolables. A título de ejemplo, se puede mencionar: niveles de apoyo comunitario al programa, capacidad del personal, continuidad de las acciones, etc.

Un área que ofrece interesantes posibilidades de análisis es el estudio comparativo al interior del mismo programa. Los programas de regionalización y descentralización de la educación se realizan, de hecho, a través de una serie de proyectos regionales y locales. Estos pueden presentar variaciones en relación a estrategias y procedimientos, características contextuales que bien pueden ser analizados de modo de posibilitar la acumulación de las experiencias exitosas y las necesidades de ajuste válidas para un contexto regional.

La evaluación en la planificación y gestión de programas



#### 4. Consideraciones operativas

##### 4.1. Aspectos tomados en cuenta en la evaluación

###### Caracterización del Programa:

- Objetivos, metas
- alcance
- dimensión
- duración
- grado de innovación
- ejecución del programa

###### Niveles políticos decisionales:

- Toma de decisiones
- Participación
- Poder formal e informal

###### Eficiencia del Programa:

- Organización de las tareas, burocratización
- Coordinación intra-institucional e inter-institucional
- Frecuencia, origen, destino y carácter de las comunicaciones intra e inter-institucionales
- Criterios de captación y asignación de recursos
- Relación costos-beneficios
- Administración del curriculum

###### Eficacia del Programa:

- Cumplimiento de metas
- Rendimiento de los estudiantes
- Capacitación de los docentes
- Planes, programas, proyectos y documentos curriculares
- Prácticas educativas en espacio formales y no formales:  
análisis de vínculos, poder, enseñanza, aprendizaje, crea-

tividad

**Efectividad del Programa:**

- Articulación escuela-otras instituciones-comunidad
- Actividades de promoción comunitaria o desarrollo social en los que participa el sector educación
- Vinculación del sector educación con el mundo de la producción y el trabajo
- Niveles y características de la participación

**Impacto cultural del Programa**

**4.2. Posibles técnicas a emplear**

**Recopilación de Información:**

- Análisis estadístico, censos, archivos y documentos institucionales
- Registros diarios
- Entrevistas
- Cuestionarios
- Observaciones
- Testimonios, historias de vida
- Tests
- Exámenes clínicos
- Estudios de casos
- Grupos de discusión

**Análisis e interpretación**

- Análisis estadístico
- Análisis de contenido
- Interpretación de pruebas

- Matrices cualitativas
- Grupos de discusión
- Informes preliminares

## 5. Problemas en el desarrollo de la evaluación

Problemas en la administración de la evaluación:

- No se registra en forma permanente el desarrollo del proceso
- Los registros efectuados no son de calidad
- Inexperiencia de los evaluadores

Complejidad de los Programas

- ⊗ Los evaluadores no conocen el Programa en profundidad
- El Programa no está claramente planteado y especificado
- La naturaleza cambiante de todo programa de acción social
- La complejidad de las metas y los procesos cualitativos
- Dificultades para atribuir causalidades en los procesos sociales

Las relaciones de los evaluadores con los participantes y el personal:

- Diferencias de personalidad
- Diferencias de rol, ausencia o deficiencia en la definición de roles
- Valores, intereses y marcos de referencia distintos o en conflicto
- Resistencia del personal y los participantes a ofrecer información
- Cambios frecuentes en los procedimientos de recolección de datos que usa el evaluador

**Características institucionales:**

- Instituciones con alto grado de conflicto interno
- Excesiva burocratización
- Ambigüedad y autoridad fragmentada
- Escaso interés institucional por la evaluación

**El contexto sociopolítico del Programa**

- Cambios en las orientaciones políticas
- Modificaciones en la asignación de recursos
- Apoyo de la comunidad y otras instituciones al programa
- Grupos de poder o instituciones que se oponen a la evaluación.

NOTAS

- 1) MACDONALD, B. La evaluación y el control de la educación. En Gimeno Sacristán, J y Pérez Gómez, A. La enseñanza, su teoría y su práctica. Madrid. Akal. 1985
- 2) Ibid. p. 473
- 3) SANDER, Benno. Administración de la educación: el concepto de relevancia cultural. En La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. Nº 96. Diciembre 1984