33811

IV

Buenos Aires, 1º de setiembre de 1988.-

CATALOGADO

Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciácera
S / D

C. F. I.
INGRESO
- 1 SET 1988
No 4506

Me es grato adjuntar a la presente, cuatro ejemplares del Sexto Informe de Avance y el Anexo sobre "La // programación y la formulación de proyectos en la microplanificación educativa", correspondientes a las tareas que desarrollo como experto de ese Consejo.-

Saludo a Ud. muy atentamente.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

NORBERTO RAFAEL FERNANDEZ LAMARRA

Catamarca
San Luis

PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION

Subprograma "Regionalización y descentralización de los servicios educativos"

Sexto Informe de Avance

Lic. Norberto Fernandez Lamarra

Las tareas desarrolladas durante los meses de julio y agosto 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. Otras actividades en el Area Sociales.

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

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

- participación en las Jornadas Interprovinciales de Educación y Cultura, convocadas por el Consejo Interprovincial para la Cultura, la Educación, la Ciencia y la Tecnología (CINCECYT), realizadas en Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba, entre el 30 de junio y el 3 de julio, // con participación de ministros, secretarios y subsecretarios de educa-

ción y de directores y asesores de distintas áreas ministeriales de / las provincias integrantes del CINCECYT;

- participación en las reuniones de ministros de educación llevadas a cabo en el marco de las Jornadas antes citadas, en las que se consideraron la política salarial docente y la organización de las / comisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación;

- participación en la reunión de autoconvocatoria de la Comisión / de Política Salarial Docente, realizada el 18 de agosto en la sede / del Consejo Federal de Inversiones, con participación de ministros y funcionarios provinciales de educación y la conducción de la CTERA;

- participación en la reunión de ministros del CINCECYT realizada el 19 de agosto en la sede de la Casa de Mendoza en la Capital Federal.

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

Durante estos meses ha continuado la tarea en esta área, desarrollada conjuntamente con los colaboradores María Inés Malchiodi de Tula, Pedro Virasoro y Ana Vitar. Durante el mes de julio se ha trabajado sobre el diágnóstico en materia de microplanificación, su proceso y técnicas, abarcando tanto los aspectos educativos, los sociales y // económicos y los culturales; también se han desarrollado pautas para / la realización de una investigación diagnóstica a nivel micro y las / distintas técnicas del método etnográfico para el conocimiento de una microrregión. Estos avances metodológicos se han incluído en el Informe Parcial presentado a principios del mes de agosto.-

En el mes de agosto se ha trabajado según lo programado, en lo referente a los aspectos conceptuales y metodológicos del proceso / de programación y, específicamente, en cuanto a la formulación de pro

yectos, por considerarse este último aspecto de singular importancia en la microplanificación. Los avances sobre este tema se acompañan a este Informe con carácter de Anexo.-

3. Asistencia técnica a provincias

a) Provincia de Catamarca

Se llevó a cabo una misión en esta Provincia entre los días 4 y 6 de julio, en la que se desarrolló un intenso programa de actividades que se resumen a continuación:

- participación en las Primeras Jornadas de Regionalización y Nuclearización del Sistema Cultural y Educativo Provincial, organizadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia, con participación de alrededor de 300 funcionarios, docentes y miembros de la comunidad;

- dictado de una conferencia ante el plenario de las Jornadas sobre "Descentralización y regionalización para una educación democrática y participativa";

- discurso de clausura de las Jornadas;

- reuniones de trabajo con el Ministro y Subsecretario de Cultura y Educación, Profesores Isauro Molina y Bernardo Romero, y otros funcionarios ministeriales;

- reuniones de trabajo con el equipo técnico de la Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativa, en relación con la // orientación de sus tareas en el marco del programa provincial de regionalización y nuclearización, a elaborarse según lo establecido en el decreto Nº 842 del 18 de mayo de 1988.-

b) Provincia de San Luis

Se llevó a cabo esta misión entre los días 28 de agosto y

19 de setiembre, a cargo del equipo de colaboradores, Licenciados // Malchiodi de Tula, Virasoro y Vitar, con el objeto de considerar en el marco del Programa de Regionalización y Nuclearización Educativa de la Provincia la aplicabilidad de las metodologías y técnicas de / microplanificación que están siendo elaboradas. Asimismo, la información y documentación que se recoja contribuirá a cooperar con las autoridades provinciales en la evaluación de las acciones desarrolladas por el Programa.-

En relación con esta misión se elaboró una guía temática // que se incluyó, como Anexo en el Informe Parcial. Los detalles de los resultados de esta misión se incluirán en el próximo Informe.-

4. Otras actividades en el Area Sociales

En este período se llevaron a cabo entre otras, las siguientes actividades:

- participación del experto y del equipo de colaboradores en el Seminario Taller de Planificación Educativa, organizado por el C.F.I., el Ministerio de Educación y Justicia y la O.E.A., y llevado a cabo / en la sede del Ministerio de Educación y Justicia entre el 9 y 12 de agosto;

- participación en el panel de especialistas realizado en el marco del Seminario antes citado sobre "Nuevos planteos para la planificación de la educación, reflexiones y orientaciones";

- reuniones periódicas de trabajo con la Jefa del Area Sociales, // Lic. Silvia N. de Senén Gonzalez, en relación con la organización del Seminario y otras actividades de asistencia técnica y de investigación del área.-

INFORME DE AVANCE Nº 6

ANEXO

LA PROGRAMACION Y LA FORMULACION DE PROYECTOS EN LA MICROPLANIFICACION EDUCATIVA

Norberto R. Fernandez Lamarra
María Inés M. de Tula
Pedro Valentín Virasoro
Ana Vitar

BUENOS AIRES , agosto de 1988

INDICE

I. CONSIDERACIONES GENERALES

II. EL PROYECTO

1. Elementos constitutivos

2. Etapas del diseño del proyecto

III. BIBLIOGRAFIA

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Una vez realizado el Diagnóstico y habiéndose detectado la magnitud de la brecha entre la realidad y lo que se quiere lograr, es decir, la situación que se ambiciona tener en el futuro, es necesario abocarse a la tarea de imaginar, diseñar y organizar las estrategias, instancias y actividades que permitan resolver los problemas que en el Diagnóstico se hayan manifestado.

Esta etapa exige, de aquellos que están implicados en ella, dos condiciones fundamentales: imaginación y organización.

Imaginación, porque se trata de pensar soluciones sustantivas, generalmente disponiendo de pocos recursos y apremiados por el escaso tiempo que implica la necesidad social.

Organización porque el esfuerzo de resolución de los problemas es muy grande y costoso para una comunidad, no solo en lo financiero sino tambien en las esperanzas y en las expectativas generadas. El derroche de recursos y tiempo, su mala o equivocada utilización solo significaría el descreimiento y la negación del apoyo y de la participación comunitaria lo que, en definitiva, invalidaría las estrategias posibles.

Hay distintas maneras de arribar a las estrategias y las actividades necesarias. Lo importante es tener en cuenta y determinar con exactitud la magnitud de los objetivos

propuestos.

"El proceso de toma de decisiones en política social, como en cualquier otra área, comienza con la adopción de los postulados más generales que luego se desagregan y precisan en planos de mayor concreción" (1)

La adopción de los postulados puede tomar dos formas típicas, que en realidad se conjugan.

Por un lado, partiendo de una consideración teórico-ideológica, originada históricamente, a través de un proceso deductivo, arribar a postulados y objetivos específicos. Por ejemplo partir del postulado de la justicia social y arribar en instancias sucesivas de desagregación a la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas, la adecuación de los sistemas horarios en la escuela acorde con las características ocupacionales de los núcleos familiares destinatarios del servicio, etc.

Evidentemente el objetivo formulado al final constituye una especificación de aquel postulado inicial. Cabe destacar que los objetivos específicos generalmente no son uno sino que se abren en abanico abarcando un gran número de aspectos o dimensiones de la realidad.

Otro camino es la detección de falencias a resolver en el sistema. Ello se hace a través de la actividad diagnóstica. La descripción de la realidad muestra qué cuestiones o aspectos hay que atacer o cubrir. A partir de esos objetivos se piensan y determinan las acciones concretas a implementar.

Ambas formas "típicas" tienen virtudes y defectos. El riesgo de la primera es la posibilidad de forzar la lectura de la realidad en función de los propios postulados teóricos y al margen de las necesidades concretas e inmediatas de la comunidad, con una supuesta priorización a partir de las consideraciones ideológicas o doctrinarias de los decisores políticos.

La segunda forma puede hacer olvidad, en función de cierto inmediatismo pragmático, que las acciones de política social se entroncan necesariamente con un marco político mayor, con una visión de presente y futuro proveniente de un "deber ser" que no es ocurrencia o capricho de algunos sino de la práctica política histórica que ha ido delineando el perfil de cada sociedad.

Pero cabe insistir, estas son formas "típicas" entre las cuales se debate el acto ineludible de la decisión del qué hacer y el cómo hacerlo.

El origen de toda política social no está ni en el puro"ideologismo" ni en el simple pragmatismo sino en una adecuada lectura de la realidad.

La formulación de los grandes postulados teórico-ideológicos no implica su concreción. Fundamentalmente porque si bien expresan una determinada voluntad política les falta el paso inevitable de dejar de ser un simple discurso para constituirse en pautas de un accionar concreto.

Por ello la "voluntad política" debe traducirse en un plan de gobierno, es decir "un modelo que relaciona medios y fi-

nes, concatenándolos temporalmente". Este modelo está estructurado a partir de determinada priorización de problemas y sectores, estableciéndose tambien, el cómo se integrarán en un determinado contexto.

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

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

Los grandes objetivos de la política se transformas así en objetivos desagregados. Posteriormente, esos programas derivarán en proyectos, esto es, en las unidades menores de la implementación" (2)

Significa que en función de los objetivos existen distintos niveles de desagregación en las políticas públicas. Estos distintos niveles conforman planes, programas y proyectos.

Por ejemplo: dentro del Plan Trienal de Educación 84-87, la Provincia de San Luis, formula su Programa de Regionalización y Nuclearización Educativa que presenta una serie de objetivos tanto globales como específicos ya sea se hable de Regionalización o de Nuclearización (3). A su vez, para

el desarrollo y logro de tales objetivos, se hacen necesarios proyectos particulares que intentarán resolver problemas más acotados y concretos: por ejemplo "Reorientar la planificación educativa en función de un enfoque de microplanificación que atienda a las ncesidades y potenciales de la comunidad". Esto implica revisar las metodologías tradicionales de planificación educativa de carácter esencialmente globalista ycentralista dando capacitación tanto a los responsables directos de la acción planificadora como de difusión al conjunto de la comunidad.Por otro lado las actividades de diagnóstico toman otro cariz cuando dejan de constituir tareas de "laboratorio" para pasar a ser un real "autoconocimiento" por parte de la comunidad.

En definitiva, para lograr ese objetivo señalado antes: "la reorientación de la planificación educativa...." será necesario plantearse una serie de estrategias y realizar un conjunto de actividades que implican utilización de recursos materiales, humanos y financieros y una determinada organización del tiempo así como considerar los modos de controlar si las actividades van coadyuvando al logro del objetivo y evaluar, finalmente, si éste ha sido satisfecho. En suma, se elabora y ejecuta un "proyecto" concreto en aras de ir cumpliendo con lo pretendido en el "programa" que, como tal, permitirá el éxito del "Plan" Trienal.

En conlusión y como sistematización teórica:

"Un <u>proyecto</u> es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dado.(ONU -

Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural, 1984) Es por lo tanto, la unidad más operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos."

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

"Un plan es la suma de programas que quieren alcanzar objetivos comunes. Ordena los objetivos centrales en términos intersectoriales o intrasectoriales, de aucerdo con una estrategia. El plan contiene los objetivos generales y se desagrega em objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Determina el modelo de asignación de recursos resultante de los parámetros políticos previamente definidos. El plan escalona las acciones programáticas, en una secuencia temporal acorde con la racionalidad técnica de las mismas y las prioridades de atención."(4)

Estos distintos niveles plantean tambien distintos contextos en donde se se desarrolla su formulación y elaboración.

Un "Plan Trienal" lo formula la Oficina de Planificación o similar en el nivel central. Esto no es caprichoso. Tal tipo de plan, como se señala más arriba, contiene los objetivos generales que se desprenden de la orientación política para tal ocual sector tal como ha sido pensado y bosquejado por los más altos decisores políticos en virtud de su elección como tales.

Sin embargo en el nivel de los proyectos la cuestión es distinta porque se trata de lograr su elaboración en el seno mismo de las organizaciones ejecutoras (por ej. las escuelas o los núcleos) así como la participación del contexto comunitario.

Como en términos generales la metodología de la planificación en el nivel central se corresponde con los cánones metodológicos tradicionales - aunque hay que tener en cuenta aspectos muy importantes que modificarían esa óptica clásica: el enfoque intersectorial, la planificación participativa, etc. - se hará hincapié, de aquí en adelante, en la formulación de proyectos como expresión de la microplanificación, en tanto actividad especialmente referida a las instancias locales (sean instituciones, núcleos u otra forma organizativa que traiga aparejada la regionalización y la descentralización de los servicios educativos).

Conviene hacer dos consideraciones importantes antes de abocarse al desarrollo metodológico-operati vo de la formulación de proyectos:

En primer lugar, que si bien en este trabajo se expondrán lineamientos para una microplanificación por proyectos, hay que reconocer, con flexibilidad, que no siempre se podrán seguir los pasos tal como la metodología exige y que no siempre las acciones provendrán de proyectos como tales sino que existe la conciencia de que la resolución de las necesidades y demandas sociales requieren una actitud pragmática de rapidez y efectividad política a fin de poder salvar, e incluso paliar, situaciones de urgencia sobre todo en ámbitos de crisis socioeconómica.

En segundo lugar, la necesidad de superar el globalismo y las ambiciones desmedidas. Muchas veces en la práctica tanto de la elaboración como de la ejecución de planes y programas, hay frenos motivados por la intención totalista que aspira a elaborar grandes y completos planes y proyectos así como a realizar acciones sumamente impactantes, probablemente no cualitativas sino más bien cuantitativas.

Obviamente esta apetencia de "globalidad" imposibilita, las más de las veces la concreción de las transformaciones requeridas por la realidad con carácter de urgente. Querer abarcar demasiado en una situación de crisis estructural, sea sectorial o global, es estéril desde el punto de vista político.

Se puede tener la aspiración de transformar el sistema educativo en su totalidad. Pero pretender simultáneamente modificar la administración central, el sistema de supervisión, el estatuto del docente, el currículo de todos los niveles. generar la capacitación de todos los agentes y en todos los sentidos, mejorar la infraestructura escolar, las bibliotecas escolares, conectar lo educativo con el aparato productivo, etc, etc. a lo que se le suma el interés de hacerlo integralmente, es decir con perspectiva intersectorial e incluso dentro de una concepción participativa, es fundamentalmente impracticable y no va más allá de una actitud voluntarista pero utópica.

Por este motivo conviene enfocar la cuestión a través de lo que se ha dado en llamar "metodología de aproximaciones sucesivas".

Esta metodología, que no es técnicamente original sino que se desprende en su esencia del "sentido común", permite avanzar hacia el logro de los grandes objetivos a través de acciones parciales, direccionalmente convergentes, coincidentes y complementarias.

Se trata de dar a las acciones de programación, ejecución y evaluación un sentido "espiralado" que posibilite el "ir alcanzando" las metas propuestas sin esperar necesariamente - sobre todo por los principios de realidad y oportunidad - el abordaje frontal y global. De este modo, en caso de no darse las condiciones, oportunidad, tiempo y recursos, como para poder concretarlo de determinado modo y en determinado momento, que esto no impleque una neutralización de las acciones posibles.

II. EL PROYECTO

1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Dado que un proyecto es un proceso desencadenado para lograr un cierto cambio, cualitativo o cuantitativo de una situación, lo que implica, en cuanto acción, una determinada inversión de recursos destinada a alcanzar un objetivo concreto en cierto tiempo mediante actividades prefijadas, su diseño aparece configurado por una serie de elementos que le dan forma y sentido en cuanto orientan la acción específica encuadrada por el proyecto. Estos elementos pueden no estar expresados de manera óptima desde el punto de vista técnico pero siempre, para la correcta captación del contenido del proyecto, deben estar presentes.

Estos elementos son:

a) Justificación

La idea de un determinado proyecto debe ser justificada correctamente a través de la identificación de la situación-problema que le dió origen. Esto debe construirse teniendo en cuenta: a) una configuración de la situación inicial (obtenida por el diagnóstico); b) la definición acotada del problema u oportunidad que origina el proyecto ; c) una descripción del efecto anticipado del proyecto y finalmente d) dado que un proyecto es la unidad más pequeña de las políticas públicas, es necesaria una explicación de cómo el proyecto se vincula con estrategias o prioridades locales, regionales, provinciales o nacionales, sectoriales y globales.

b) Objetivo

Consiste en la descripción de la situación distinta que imperará al cabo de la realización del proyecto. Este objetivo debe brindar criterios e indicadores "objetivos" que permitan medir y evaluar su cumplimiento.

c) Resultados - metas

"Productos" que deben generarse para alcanzar el o los objetivos (5). Se trata de explicitar qué es lo que va a lograrse al término de las actividades específicas del proyecto, en función del cumplimiento de los objetivos.

Las metas, en definitiva, traducen los objetivos en términos cuantitativos y/o cualitativos. Permiten medir los resultados alcanzados por el proyecto. En lo educativo se pueden referir a condiciones de los recursos físicos, los niveles de capacitación docente, sobre porcentajes determinados de repetición, etc.

d) Población - objetivo

Formular objetivos y traducirlos en metas operativas, supone la determinación del conjunto de personas directamente beneficiarios del proyecto. No importa la magnitud del conjunto. Lo que es inevitables es su determinación y su correcta definición en función de aquella situación, condición, necesidad sentida, característica, etc. que las convierte en población generadora de la acción política y destinatarios naturales de sus beneficios.

Obviemente existen beneficiarios directos. Estos constituyen la razón de ser del proyecto. Pero tambien existen beneficiarios indirectos que son el conjunto de personas que recibe un impacto, positivo se supone, de la realización de proyecto, aún cuando en el momento de la toma de decisiones su situación no haya sido tomada en cuenta al menos específicamente.

Por ejemplo, un proyecto de recomposición salarial sustancial del sector docente (beneficiarios directos) puede traer aparejado un mejoramiento notable de la calidad del servicio educativo por mayor dedicación e interés (los beneficiarios indirectos serían, en tal caso elconjunto de alumnos del sistema).

Lo fundamental es concretar y acotar adecuadamente para quién está dirigido el proyecto porque ello permitirá la correcta y realista formulación de metas y la óptima selección de actividades a desarrollar.

e) Actividades

Constituyen las acciones sustantivas dirigidas a obtener los resultados deseados. Es decir, que las actividades se programan sobre la base de los objetivos y los resultados que se esperan del proyecto. El conjunto de actividades, debidamente coordinadas, constituyen el "proceso" del proyecto.

f) Recursos

Son los necesarios para llevar a cabo las actividades del

proyecto. Debe considerarse la magnitud de los recursos de todo tipo, necesarios para la ejecución.

Si se trata de recursos humanos se deberá considerar el número y la capacitación exigida teniendo en cuenta el tiempo, las remuneraciones previstas y las condiciones laborales en general. Tambien en los recursos físicos, equipos y materiales o eventualmente infraestructurales se deben hacer las previsiones correspondientes.

Probablemente sea en los recursos financieros en donde debe buscarse la precisión más rigurosa teniendo en cuenta los gastos totales, por etapas o hasta rastrear posibles fuentes de financiación tradicionales y no tradicionales.

g) Seguimiento, control de gestión y pautas de evaluación

El seguimiento es una actividad paralela a la ejecución; es parte, en cierto modo de la evaluación y permite obtener información continuada tanto para ir realizando el correspondiente control de gestión como para la evaluación posterior. En función de la información obtenida, que debe ser perfectamente evaluada, se podrán adoptar las medidas corresctivas necesarias. Esto es positivo en tanto hace de la planificación un proceso contínuo ya que sus mismos instrumentos pueden ser reajustados y reorientados para adecuarlos a la realidad.

La retroinformación periódica, como actividad permanente de revisión, permite, como control de gestión, determinar la medida en que los componentes de un proceso contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Este control se rea-

liza durante la ejecución y, consecuentemente afecta la organización y las operaciones. Su propósito es, talcomo ha sido enunciado antes, detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, etc. lo que permitiría corregir y revisar oportunamente, aumentando así la probabilidad de éxito del proyecto.(6)

La evaluación propiamente dicha, si bien engloba en un sentido amplio tanto al seguimiento como al control de gestión, está referida a dos instancias fundamentales: a) antes que el proyecto comience a ser ejecutado lo que permite la última decisión cualitativa respecto a la implementación y b) cuando el proyectoa está en ejecución o ha sido concluído. La denominación clásica para a) es la de evaluación ex-ante y para b) ex-post. A su vez, según sea durante o despues de la ejecución, los autores Cohen y Franco en la obra ya largamente citada, distinguen la evaluación de procesos o contínua (que es lo que se ha denominado en este trabajo "control de gestión") la evaluación de impacto o de resultado y la evaluación terminal.

En este informe no se desarrollará esta temática de la evaluación en cualquiera de sus tipos. Solo interesa señalar que en el momento de diseñar un proyecto hay que explicitar cómo y qué es lo que se va a evaluar.

2. ETAPAS DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Se intentará, en este punto, señalar los distintos momentos de "construcción" del proyecto sistematizando operativamente elementos expuestos en II.2.

a) Identificación del Proyecto

Se trata de explicitar en qué consiste el proyecto a partir de un determinado problema a solucionar o una oportunidad que aprovechar.

(puede ocurrir que se presenten oportunidades que no necesariamente respondan a determinados problemas. Estas oportunidades pueden dar lugar a ciertos proyectos tendientee, por ejemplo a mejorar cualitativamente el sistema educativo - nuevas fuentes de financiamiento, recursos altamente capacitados en aspectos específicos de la educación, etc -. No obstante en situaciones de crisis como la que atraviesa Argentina, esta alternativa es altamente improbable).

Ahora bien, respecto a determinados problemas, detectados en el diagnóstico, lo primero a realizar es:

- el acopio de información relacionada con el problema a relevar o con antecedentes de intentos de resolución anteriores.
- Planteo de alternativas para la solución del problema. Obviamente estas alternativas tienen condicionanteq que deben tenerse en cuenta tales como el contexto sociopolítico, la ubicación geográfica, la posibilidad de acceder a recur-

sos, los mecanismos de captación y capacitación de recursos humanos, etc. La consideración de estos factores condicionantes permitirá manejar posibilidades de cursos de acción con un cierto grado de factibilidad al menos provisoria y preliminar. De esas posibilidades señaladas

- Selección de la alternativa que responda más fehacientemente tanto al problema detectado como a los lineamientos políticos de los decisores y las características culturales de la población-meta.

b) Formulación de objetivos del proyecto

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

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

Distinta formulación sería, en tal caso: "Modernizar la administración de la educación a través de acciones de capaci-

tación de los niveles de supervisión y de dirección escolar a fin de generar un esquema organizativo descentralizado de gobierno de la educación".

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

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

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

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

- ¿ Qué es lo que queremos lograr?
- ¿ Qué nos indicaría que lo hemos logrado?

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

Queda claro que para definir bien los objetivos es necesario balancear correstamente los recursos y capacidades de que se disponen con las oportunidades que se quiere aprovechar o los problemas que se quieren resolver.

Un objetivo demasiado abierto o amplio tiene escaso valor operativo y es inútil en cuanto guía para la acción.

Por lo tanto la descripción debe:

- corresponder exáctamente al problema definido en la Justificación del proyecto y
- ser plausible de alcanzar con los recursos de que se dispone.

c) Determinación de Metas-Resultados

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

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

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

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

Cabe aclarar que la fijación cuantitativa de las metas exige técnicas matemáticas específicas que trascienden las posibilidades del presente informe.

d) Identificación primaria de los recursos existentes

Al margen de lo que se considere como situación óptima - aunque todavía no es fácilmente calculable - se trata de ver qué es lo que hay como recursos, sean materiales, humanos o financieros. Es una primera evaluación que permitirá ciertas precisiones en la etapa siguiente de la selección definitiva de alternativas.

Si bien lo ideal es desagregar las políticas en programas y proyectos fijando objetivos y metas y luego realizar el análisis presupuestario correspondiente, es conveniente, para respetar los principios de realidad y oportunidad, saber con qué se cuenta a fin de que las alternativas seleccionadas respondan fielmente al criterio básico de "lo posible".

e) Contrastación y selección definitiva de alternativas

Se entiende por tal al proceso de formulación de caminos definidos y determinados para la realización de los objetivo s, su análisis en función de su factibilidad y su viabilidad y la elección definitiva de aquel que se juzgue más adecuado.

Es decir, se trata de plantear diferentes combinaciones de metas, actividades, tiempo y recursos con la finalidad de que se filtren las opciones descartando aquellas que son utópicas o al menos irrealizables por el momento, permitiendo la propuesta de aquella que, a priori, se consid ra mejor.

Cuando se diseña un proyecto no se parte de la nada. Siempre existen suposiciones básicas que necesitan ser validadas. Siempre se tiene una idea de cómo solucionar un problema. Pero hay

que verificar la pertinencia. Esta es la oportunidad de hacerlo. El procedimiento de la contrastación de alternativas no es una garantía absoluta para tomar la decisión más adecuada. No obstante da elementos para, al menos, tratar de evitar decisiones incorrectas.

Este proceso implica, de hecho, un estudio de factibilidad el cual comprende el análisis de determinadas variables que dependerán de la naturaleza de los objetivos aunque en general son las siguientes:

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

f) Formulación de actividades

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

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

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

En ese plan de actividades deben contemplarse los siguientes puntos:

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

g) Determinación de las necesidades en recursos

Hasta aquí se sabe lo que se quiere hacer y por qué. Tambien se han identificado los recursos existentes. Ahora será preciso analizar lo que se necesita en función del desa-

rrollo óptimo del proyecto. Puede suceder que no exista diferencia alguna entre lo existente y lo requerido. No es lo que sucede en la mayoría de los casos. Pero si la brecha existe se deberá estudiar las posibilidades de obtener los recursos faltantes por ejemplo a través de la capacitación de recursos humanos, la cooperación comunitaria, la identificación de las fuentes tradicionales y no tradicionales de financiacion, etc.

h) Mecanismos de ejecución y control de la gestión del proyecto

Para la realización de las actividades y su adecuado control será necesario revisar el diseño onstitucional vigente sea a nivel central como local. Dado además, que es necesario insistir wn el papel protagónico que debe darse a la comunidad tanto en la programación como en su ejecución y evaluación, es probable que haya que pensar, diseñar e implementar un modo de organización distinto al tradicional a fin de que se haga efectiva la participación de representantes comunitarios o hasta de la comunidad global lo cual garantizaría, probablemente no el éxito total del proyecto pero al menos la aceptación y el consenso sobre el mismo.

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

i) Difusión y discusión de lo programado

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

Así como se considera vital el reciclaje de la información originada en el Diagnóstico de modo que éste sea una actividad permanente, 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: 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.

La participación comunitaria no es solo una posibilidad en el momento de decir 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 facti-

bilidad 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 tambien, y esto es decisivo, tener la posibilidad orgánica de discutir y otrogar consenso o no acerca de lo que se ha planificado.

III. BIBLIOGRAFIA

BRIONES, G (1985) Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa. Santiago. Chile. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

COHEN, E y FRANCO, R. (1988) Evaluación de proyectos sociales Bs.As. ILPES/ONU- CIDES/OEA - GEL

CALDERON, H y ROITMAN, B. Notas sobre formulación de proyectos Santiago, Chile, ILPES, 1973

FERNANDEZ LAMARRA, N. Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación, Bs.As. CFI, 1987

PERU (1982) Microplanificación educativa a nivel del NEC rural Lima, Ministerio de Educación.

ARGENTINA (1987) Documento del Proyecto PNUD ARG/86/005 "Creación y Puesta en Marcha de la Unidad de Proyectos de la Subsecretaría de Cooperación Internacional". Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto