

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO

33814

PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESCEN-
TRALIZACION EDUCATIVA

LA MICROPLANIFICACION EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION Y REGIONA=
LIZACION DE LA EDUCACION.

LOS PROCESOS DE EJECUCION Y EVALUACION



INFORME PRELIMINAR

Norberto Fernández Lamarra

María Inés M. de Tula

Pedro Valentín Virasoro

Ana Vitar

Buenos Aires , octubre de 1988

I N T R O D U C C I O N

El presente Informe constituye el sexto y último de los documentos previstos en el plan de trabajo destinado a / apoyar técnicamente y a elaborar la documentación necesaria para los programas de regionalización y descentralización de la educación , particularmente en cuanto a microplanificación.

En los anteriores documentos se ha planteado la // discusión teórico-metodológica sobre la regionalización de la educación y el proceso de planificación requerido y se han desarrollado las primeras etapas de este proceso , diagnóstico y programación ; en el presente documento se plantean las etapas de ejecución y evaluación.

Como Anexo 1 se presenta el contenido temático de los cinco informes anteriores. Como puede extraerse de dicho contenido , esta documentación pretende no sólo orientar el proceso/ de planificación en los programas de regionalización y descentralización sino también tiende a considerar y reflexionar sobre los aspectos teórico-conceptuales vinculados con estos procesos.

Este Informe desarrolla , en primer lugar , los aspectos vinculados con la ejecución de un programa de regionalización y descentralización educativa. Se plantean los principios /// orientadores de esta etapa , su articulación con la dinámica interna y con el contexto socio - cultural y los problemas relacionados con la gestión de un programa de este tipo: la ausencia de políticas definidas , la participación , la comunicación , la capacitación de los recursos humanos , los contextos institucionales , la / disponibilidad de recursos financieros , los instrumentos de acción, etc .

Luego , en la segunda parte de este Informe , se aborda el proceso de evaluación , su importancia y su necesidad. Se analiza el ciclo de evaluación en un programa de regionalización y / descentralización y su papel según sea global o específico y según su nivel - central , regional o local. Se plantea el proceso de eva-

//

luación antes de la ejecución y luego de ella ; en cuanto a este último se analiza la de proceso (seguimiento y control) y la de resultado . En relación con la de proceso , en el Anexo 2 se la desarrolla más detalladamente tanto en cuanto a lo conceptual // como a sus pautas operativas. En la parte final de este documento se plantean los modelos cuantitativos y cualitativos y los // aspectos relevantes a ser evaluados en un programa de esta naturaleza.

Como ya hemos señalado este documento se constituye en el sexto de los preparados para apoyar técnicamente , desde la perspectiva de la planificación , los programas de regionalización y descentralización de la educación que lleven a // cabo los gobiernos provinciales . El documento final , que se // elaborará a partir de estos informes preliminares , aprovechará y sistematizará los aportes , reflexiones y propuestas metodológicos incluidos en ellos e intentará orientar los procesos de microplanificación que la regionalización y descentralización educativa está poniendo en marcha en numerosas zonas del país.

INDICE

- ▣ EL PROCESO DE EJECUCION DE UN PROYECTO DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION
- ▣ EL PROCESO DE EVALUACION EN UN PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION
- ▣ Anexo I: Contenido temático de los Informes de avance y del Informe Parcial
- ▣ Anexo II: La Evaluación de los Procesos (Seguimiento y Control de Gestión). Análisis conceptual y pautas operativas.

EL PROCESO DE EJECUCION DE UN PROYECTO DE REGIONALIZACION
Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

1. Principios orientadores para la ejecución de un PRDE
2. Dos actividades fundamentales en la gestión
3. Los problemas de gestión

EL PROCESO DE EJECUCION DE UN PROYECTO DE REGIONALIZA-
CION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION.-

La transformación de políticas en resultados es el eje orientador de las acciones durante el proceso de ejecución de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación. Este cometido obliga entonces a plantear el problema de su gestión ya que, como afirma Haag, toda mejora en el proceso de gestión tiene por efecto siempre e indefectiblemente aumentar la eficacia de una organización en la medida que le permite actuar mejor con los medios disponibles (1).

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

Intentar ofrecer respuestas a este interrogante merece una serie de consideraciones de orden diverso.

Es de señalar, en primer término, que el cambio educativo no sólo es un hecho insoslayable, debido a la crisis por la que atraviesa el sector, sino también un desafío precisamente por la existencia misma, de esta situación crítica.

En este marco la planificación educativa juega un rol preponderante, pero si no se realiza una reflexiva crítica sobre su función, poco o nada podía hacer en favor

de la consecución de los objetivos que el programa se propone.

Una revisión de las experiencias del país y las de América Latina indica que si bien se confió a la planificación el papel de la conducción y orientación técnica de los procesos de cambio, la realidad indica que no la llegó a cumplir, ya que las esferas políticas y administrativas no le transfirieron responsabilidades significativas al respecto. Por otra parte, las mismas orientaciones conceptuales y metodológicas de la planificación no favorecieron una mayor inserción de la misma en el proceso de gobierno ni en un adecuado nivel de ejecución de los planes elaborados (2).

Para superar estas limitaciones es necesario concebir una planificación integrada con el proceso más amplio de gobierno, con amplias y fluidas interrelaciones con el gobierno, con el nivel político y con el administrativo, an que el planeamiento se constituya en la dimensión esencialmente reflexiva, contribuyendo al diseño compartido de las acciones que corresponde desarrollar para alcanzar los objetivos que se establezcan (3).

Del mismo modo, otros autores han insistido sobre esta cuestión enfatizando que "la consideración de que la planificación es una forma de conducir el proceso político fue dejada de lado ... y es justamente este hecho, la disponibilidad de planes y la ausencia de procesos de planificación, en donde tiene su origen y fundamento principal la controversia sobre la crisis de la planificación".(4).

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

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

Por consiguiente, las líneas de autoridad, la comunicación entre los distintos organismos y la conducta de los individuos quedaban automáticamente sujetas a la racionalidad del plan.

En la práctica de la planificación, este ordenamiento en torno del plan rara vez fue cumplido. Como afirma Kliksberg, "las variables "marginadas" se hacen sentir cotidiana y permanentemente: las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder, las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de normas, los contenidos reales, de las tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales" (5).

Es por ello conveniente que los diagnósticos efectuados para la implementación de un programa de Regionalización y Descentralización de la Educación incluyan entre sus variables a la gestión, concebida en términos de un proceso

complejo en el que intervienen aspectos típicamente organizacionales, pero también otros de índole psicológica, política, y cultural.

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

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

Una nueva manera de entender la gestión de un programa debiera basarse, por todo ésto, en:

a) una adecuada articulación entre política, planificación

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

b) Una visión multidimensional de la gestión

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

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

Proceso de Regionalización y Descentralización de la Educación otras variables, no menos importantes:

- . las motivaciones del personal y su grado de adhesión al programa, ya que no debe olvidarse que todo plan educativo no debe ser ejecutado por el conjunto del personal del sector y quien no participa ni es consultado en su elaboración, pueda plantear resistencias, ya que la resistencia es a menudo una forma de expresar una opinión;
- . el tipo de liderazgo y comportamiento institucional predominante en el sector educación, que -como ha quedado suficientemente demostrado- el autoritarismo y la rutina fueron vicios que no se lograron superar totalmente. Al no lograrse una efectiva participación en los niveles de base del sistema, se consiguió únicamente una desconcentración del nivel central y la creación de nuevos escalones de poder en zonas y regiones (6).
- . el tipo de capacitación requerido para una adecuada implementación del programa, de modo que el personal del sector adopte una actitud igualitaria y al servicio de la comunidad, en la cual el liderazgo se ejerce sólo en función de las herramientas y conocimientos que se pueden ofrecer.
- . la posibilidad de establecer relaciones orgánicas con organizaciones y dirigentes reconocidos por las comunidades, en procura de respaldos legítimos al programa.
- . la posible presencia de grupos antagónicos, que pueden interferir en el desarrollo del programa si es que sus con-

flictos y luchas dominan el contexto institucional.

c) La coordinación entre las distintas unidades de gestión

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

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

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

Este es un punto que debería tener especial atención durante los estudios diagnósticos y de factibilidad, ya que excelentes planes muchas veces no pueden ser adecuadamente eje-

cutados por no existir las condiciones a las que se hiciera referencia. Caminos transitables, medios de transporte y comunicación oral y escrita se convierten en uno de los factores de naturaleza exógena al programa que más influyen en la eficacia de su gestión.

En relación con la circulación de la información en el sistema, Haag incorpora en su análisis algunos conceptos vertidos por Mélése (7). La descentralización debería comenzar por una descentralización de las percepciones ya que los diferentes niveles de un sistema hablan lenguajes diferentes; por ese motivo, lo que parece significativo a un nivel puede adquirir en otra unidad un sentido diferente. En tanto que la circulación de la información va acompañada por una transformación de significados, la descentralización debería posibilitar que cada unidad -en lugar de responder correctamente a las múltiples cadenas de control en su propio código- pudiera captar informaciones en el interior y del exterior, reconocerla según su lenguaje y reorganizar sus representaciones. Si ésto se produjera, cada nivel se constituiría como un lugar de asociación del conjunto de las informaciones, de interpretación y de emergencia de significados propios y las relaciones inter-niveles no se limitarían a informes de actividades, controles o discusiones sobre desviaciones.

d) La gestión como instancia mediadora de distintos actores sociales.

Robirosa señala que la eficacia de un proyecto de acción reside en "una apropiada articulación de los actores sociales efectiva y/o potencialmente involucrados, que tenga en cuenta las formas más eficientes de dicha articulación en función de su oportunidad dentro de los procesos de gestión y fundado en modalidades democráticas de interacción... una de las falencias más críticas de la planificación es que no considera las estrategias operativas (+) de los actores como parte sustantiva de los aspectos más tradicionalmente referidos al tratamiento de información" (8)

e) Especificidad y diversidad en la gestión de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación

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

La Conferencia Internacional de Educación convocada por UNESCO en el año 1979 en su Recomendación N° 72, relativa a la mejora de la organización y la gestión de los sistemas de educación, dice: "Si bien es evidente que para lograr una mejor gestión un objetivo fundamental debe ser el

(+) subrayado por el autor

de alcanzar resultados óptimos con una determinada inversión de recursos, es preciso reconocer, sin embargo, que las actividades educacionales no pueden ser juzgadas únicamente en términos de costo-beneficio, sino que será también preciso tener en cuenta los aspectos intangibles y no calculables de la educación (9).

Parece indiscutible, entonces, que tanto la ejecución como la evaluación de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación deba seguirse en una perspectiva amplia, capaz de incorporar los factores cualitativos, tradicionalmente excluidos, que convergen y/o condicionan la obtención de determinados resultados. La especificidad de la gestión del Proyecto reside, consiguientemente, en que debe ordenar lo sustantivo sobre lo instrumental de acuerdo a una opción valorativa que privilegie una correspondencia estrecha entre la tarea que desarrollen la administración y las necesidades y problemas fundamentales de la sociedad (10).

La no especificidad de las funciones "técnico-organizativas de la gestión reside en la variedad que puede asumir y que obedece principalmente a la diversidad de los contextos". De acuerdo a Haag es posible sostener que: "un sistema escolar presenta propiedades que lo hacen obedecer al principio de equifinalidad que sustenta que un mismo estado final puede alcanzarse por vías diferentes. En consecuencia, para una misma finalidad o un mismo objetivo, una solución

satisfactoria para una organización puede muy bien no serlo del todo para otra si el medio es diferente (lo que en la práctica es casi siempre el caso)". (11)

Con esto se quiere afirmar que si bien estos principios orientadores durante la etapa de ejecución del Proyecto se formulan en relación a todas las regiones que componen un territorio provincial, ya que se derivan de la ideología del programa, las diferencias regionales plantean la necesidad de que el proceso de gestión se adecue a las distintas realidades. En función de ello, es plausible pensar en la posibilidad de procesos de ejecución disímiles. Así por ejemplo, la estructura organizativa podría presentar mayor grado de complejidad en una región con gran concentración de población que en otra que no presente esas características, si es que se considerare que ello favorece una mayor agilidad en la gestión. Del mismo modo, las necesidades de coordinación pueden ser mayores en aquellas regiones o localidades en las que se haya producido un significativo avance del programa, y estén en marcha un buen número de proyectos (formales y no formales) con activa participación de la comunidad y organismos de otros sectores.

Los análisis efectuados en países en los cuales se implementaron Proyectos de Regionalización y Descentralización de la Educación muestran que la aplicación indiscriminada en todas las regiones de criterios similares de organización y gestión actuó como un factor obstaculizador para un

cambio efectivo, ya que se reprodujo con signo inverso el criterio tradicional, que simplifica la realidad a través del desconocimiento de sus diferencias. Un ejemplo interesante en este sentido constituye la reforma efectuada en Panamá, cuya estrategia enfatiza la distinción básica entre dos realidades diferentes: la urbana y la rural.

2. Dos actividades fundamentales en la gestión

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

De esta forma, se presentan las cuestiones centrales que la gestión de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación debe atender:

- 2.a.- establecer y mantener un entorno interno (en el sector educación) que permita alcanzar los objetivos previstos.

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

- formulación de una política y objetivos claros, ya que queda claro que la ambigüedad a este nivel no hace sino producir mayor ineficacia.
- adecuación del marco normativo y legal a fin de no interferir la gestión del Proyecto.
- establecimiento de zonas prioritarias, en función de los escasos recursos imperantes en las mismas.
- gradualidad en la implementación del proyecto, a fin de consolidar el proceso en una región y acumular experiencia y conocimientos antes de su extensión
- delegación de funciones con una correspondiente distribución de responsabilidades, efectuada en forma clara y precisa.
- establecimiento de un proceso de comunicación y coordinación ágil y eficiente.
- adecuada movilización, utilización y captación de recursos financieros, materiales y humanos.
- articulación dinámica y democrática de los intereses de los diferentes grupos institucionales -docentes, supervisores, técnicos, alumnos - a fin de que las acciones respectivas se mancomunen en dirección del logro de los objetivos propuestos.

En relación con el contexto institucional, los responsables de la gestión de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación - en los distintos niveles- deberían tener presente que en una institución juegan una multiplicidad de factores, en virtud de las diferentes dimen-

siones que en ella están presentes:

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

La enumeración de estas dimensiones muestra claramente la necesidad de considerar que la gestión de un programa -que se supone necesariamente un contexto institucional- es un proceso que aún cuando implique primordialmente la racionalidad de medios-fines, no está exento de la influencia de los factores antes mencionados.

Las características de la actividad docente constituyen un

aspecto insoslayable durante la marcha del programa

Las características de la actividad docente

En relación a la actividad docente, es necesario explicitar algunas de las características fundamentales de trabajo:

- necesidad de ofrecer soluciones cotidianamente en las aulas, para las cuales muchas veces el docente no está capacitado técnicamente, pero que se ve obligado a instrumentarlas.

Un problema significativo por su complejidad y magnitud son las respuestas técnicas necesarias para la labor educativa en áreas marginales.

- exigencia continua de búsqueda de alternativas nuevas y efectivas para garantizar los aprendizajes, ante la cual los docentes responden o bien con una práctica rutinaria o bien con respuestas sustentadas por la evidencia empírica (muchas veces en contraposición con las conclusiones de las últimas investigaciones);
- reorganización y creación de estrategias para atender nuevas necesidades sociales y educativas;
- exigencias de responsabilidad por el logro de determinados resultados en períodos determinados. Desde este punto de vista, el docente es un asalariado que debe dar cuenta de los productos obtenidos (estudiantes promovidos y

reprobados);

- . exigencias éticas o valorativas, en el sentido que debe actuar en relación a sus alumnos estableciendo un tipo de relación basada en el respeto y en actitudes democráticas, proponiendo actividades que orienten hacia el desarrollo personal y que sustenten una concepción del hombre acorde con los ideales de la sociedad en la que se desenvuelve.

De acuerdo con ello, la gestión de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación debería tener en cuenta los siguientes principios, relacionados con la actividad docente:

- la asignación de suficiente libertad de decisión y la eliminación de las reglamentaciones que coarten o sancionen su iniciativa;
- una adecuada y permanente capacitación técnico-pedagógica, que le posibilite asumir su rol con mayor criticidad e intensifique el compromiso y la responsabilidad social inherentes a su trabajo;
- contribuir a que funcionen debidamente los mecanismos de coordinación a fin de facilitar el trabajo articulado y cooperativo entre los docentes de un centro escolar, una localidad o una región;
- la generación de mecanismos internos que faciliten el control de gestión, en el marco de una concepción que no enfatice el control como sanción, sino como recolección de

información útil para reflexionar sobre la propia práctica;

- contribuir a que existan las condiciones materiales favorables para un adecuado desempeño de sus tareas (salarios, infraestructura de apoyo).

Otro aspecto del "medio interno" que influye en gran medida en la complejidad de la gestión de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación dependen de la naturaleza misma del programa:

- el carácter de sus objetivos, referidos a la transformación educativa y/o social;
- la oferta: servicios formales y no formales;
- la cobertura: el proyecto puede abarcar todo el ámbito provincial o una región del mismo (en sus primeras etapas); uno o varios niveles (primario, medio, superior); la totalidad o parte de las subestructuras (curricular, administrativa, legal, etc.);
- tiempo de ejecución y recursos disponibles.

Una cuestión de suma importancia es la referida a los tiempos "políticos" y los tiempos técnicos. Seguramente el equipo gobernante presionará para que antes de culminar su mandato se registren cambios significativos en el Sistema Educativo provincial. Aunque tal planteo sea legítimo, los responsables de la gestión del Proyecto de Regionalización y Descentralización deberían tener la suficiente ca-

pacidad de negociación y persuasión frente a las autoridades gubernamentales, en virtud que el tiempo necesario para la consolidación de los cambios -sobre todo en un proyecto participativo- generalmente es mucho más prolongado que el tiempo del político.

2.b. - Incorporar en forma permanente elementos del contexto socio-cultural en el cual se desarrolla el Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación.

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

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

Estos elementos del contexto -que pueden ser variables pa-

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

Las características que asuma el proceso de ejecución de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación dependen en gran medida también de las características de las poblaciones beneficiarias del mismo.

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

- . es posible que la ejecución se realice con mayor eficacia en localidades o regiones que tengan un mínimo de integración (política, económica, cultural, etc,) a la sociedad global. La existencia de regiones con población marginal planteará problemas y estrategias de gestión totalmente distintas a las que puedan emplearse en las regiones con elevados o aceptables índices de integración.

Las estrategias mencionadas se refieren a los diversos aspectos inherentes a un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación: participación comunitaria, adecuación curricular, etc.

En relación a este problema, es recomendable que los ni-

veles regional y/o central desempeñen una intensa función docente y de asistencia técnica a fin de evitar la intensificación de las disparidades regionales.

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

3. Los problemas de gestión

- a) Ausencia de una política claramente definida, lo cual aumenta la ineficacia y la falta de coordinación. En éste punto, la antigüedad de los fines se torna una cuestión relevante, en tanto vuelve incierto los límites de un Proyecto de Regionalización y Descentralización de la Educación.
- b) La participación. Si se tiene en cuenta que la participación implica la expresión y la interacción de intereses diversos en la definición de intereses, objetivos y medios, en el curso de la ejecución de un Proyecto de éste tipo- como también en las instancias de diagnóstico y planificación estratégica- deberá tenerse siempre presente ésta situación, en función de instrumentar estrategias que optimicen la racionalidad y atiendan los intereses de los sectores mayoritarios.

- c) La comunicación. Una condición ineludible en un proyecto de éste tipo es el establecimiento de una red de comunicación entre los diversos niveles de programación y gestión y entre los distintos actores involucrados.
- d) La capacitación de los recursos humanos. Si la implementación de un Proyecto de Regionalización no se plantea una adecuada formación de los participantes, la eficacia del programa podría verse seriamente afectada. El proceso de capacitación debería incluir, por otra parte, a los actores de los distintos niveles (técnicos, docentes, administrativos, miembros de la comunidad) y utilizar estrategias metodológicas que sean adaptables a las distintas realidades regionales, a fin de procurar la neutralización de obstáculos derivados del monto de información que se posea, de la utilización de diferentes códigos lingüísticos, de diferentes grados de motivación o interés, etc.
- e) La existencia de contextos institucionales que ofrezcan resistencia al Proyecto.
- En relación a este punto, la naturaleza de las estrategias implementadas por los niveles centrales para procurar la integración y la adhesión al proyecto de las instituciones es fundamental. Es conveniente advertir que una adecuada estrategia debe abarcar tanto a los centros escolares o nucleares como a instituciones de otros sectores, a fin de coadyuvar a la coordinación intersectorial.

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

f) La escasa disponibilidad de recursos financieros.

Es común en el ámbito de los países de América Latina, los desajustes existentes en la ejecución de programas sociales entre los tiempos de implementación y los tiempos financieros o bien entre una programación exitosa y la inexistencia de recursos para llevarla a cabo.

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

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

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

g) Los instrumentos de acción.

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

Es conocida la excesiva rigidez e inflexibilidad de los sistemas presupuestarios, compuestos de formularios ela-

borados en medios técnicos especializados y que por lo tanto no están al alcance de quienes no poseen los códigos necesarios para su comprensión.-

NOTAS

- (1) HAAG, D. ¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación? UNESCO- OIE- 1981, p.8
- (2) FERNANDEZ LAMARRA, N. Y AGUERRONDO, Inés. Las reformas de la Educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales. En Mudanças educacionais na America Latina. Situação e Condições. Fortaleza. Universidade Federal do Ceará. 1983. p.234
- (3) FERNANDEZ LAMARRA, 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. Documento presentado en la Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento Educativo de América Latina, Bs. As., 1983
- (4) DE MATTOS, C. Planes vs. planificación. Revista de la Cepal N° 8, agosto 1979, pp. 85-86.
- (5) KLIKSBURG, B. La reforma administrativa en América Latina, Una revisión del marco conceptual. En Oszlak, O. (comp) Teoría de la burocracia estatal. Bs. As., Paidós, 1984, p.
- (6) FERNANDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. op. cit.
- (7) MELESE, J. Approches systématiques des organizations,

vers l'entreprise á complexité humaine. Cítado por
Haag, D. op. cit., pág. 125

- (8) ROBIROSA, Mario, et al. Marco de referencia para la investigación sobre metodologías apropiadas de planificación de asentamientos humanos. Flacso. Bs. As., 1985
- (9) UNESCO-CIE Recomendación N°72 a los Ministerios de Educación relativa a la mejora de la organización y la gestión de los sistemas de educación a fin de aumentar su eficacia y generalizar el derecho a la educación. En Haag, D. op. cit.
- (10) En esta óptica se ubica el Paradigma multidimensional de Administración de la Educación, presentado por Benno Sander. Cfr. SANDER, B.
- (11) HAAG, D. op. cit. pp. 8 - 9.

EL PROCESO DE EVALUACION EN UN PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

1. Consideraciones generales
2. El "ciclo" de evaluación en un PRDE
3. La evaluación en un PRDE según su amplitud
4. La evaluación según el nivel de su realización
5. La evaluación en los distintos momentos del PRDE
 - a) Evaluación ex-ante
 - b) Evaluación del proceso
 - c) Evaluación ex-post
 - d) Evaluación de resultados
6. Los modelos de evaluación y los paradigmas cuantitativos y cualitativos.
7. Aspectos relevantes a ser evaluados
8. Evaluación del proceso de evaluación

ANEXO I: Contenido temático de los Informes de avance y del Informe Parcial

ANEXO II: La evaluación de procesos (Seguimiento y Control de Gestión). Análisis conceptual y pautas operativas.

EL PROCESO DE EVALUACION EN UN PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

1. CONSIDERACIONES GENERALES

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

En estos programas la evaluación adquiere fundamental importancia ya que los mismos ofrecen un elevado grado de complejidad, razón por la cual estas actividades deberían comenzar desde el momento mismo en que el programa se inicia a fin de ir controlando el logro de objetivos, los efectos no esperados y el proceso mismo; el que pese a las previsiones realizadas va a poseer una problemática de funcionamiento propia, ya que cada caso es único (1).

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

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

formales;

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

Las características fundamentales que adquiere la Evaluación en un Programa de Regionalización y Descentralización - en adelante PRDE -, permiten definirla como "un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados del programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo"(2) De acuerdo con ello:

1. La Evaluación adquiere un carácter de investigación por cuanto pretende obtener conocimientos sobre una realidad específica;
2. La Evaluación posee una finalidad práctica, ya que la información que ella ofrece está destinada a tomar decisiones en relación con la marcha del programa, con su continuidad o extensión o con la implementación de programas similares;
3. En virtud de su carácter de insumo para la toma de decisiones, es un proceso que conecta las instancias "técnicas" con las de conducción política del programa. Los resultados de la de la Evaluación permiten orientar las decisiones de las autoridades, referidas a opciones de política, a asignaciones y distribución de recursos, a la continuidad del programa.

4. Al mismo tiempo, la información que se deriva de la evaluación permite alimentar un circuito de re-alimentación permanente entre las diferentes etapas del proceso de planificación y gestión constituyéndose en los eslabones críticos que conectan y orientan los distintos momentos (diagnóstico, formulación de planes, ejecución de programas y proyectos). Así por ejemplo, las evaluaciones efectuadas durante la ejecución de un proyecto posibilitan una más adecuada programación, ya que ofrecen elementos para efectuar ajustes. Del mismo modo, pueden alimentar el diagnóstico para que la tarea de re-interpretación de la realidad y de las necesidades un grupo se cumpla ininterrumpidamente.

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

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

Diversas razones pueden aducirse para explicar esta situación:

- Frecuentemente la discusión sobre la Evaluación de programas educativos - o sociales - estuvo planteada en términos meramente técnicos: el diseño, la "objetividad" del evaluador, la validez y confiabilidad de los resultados. De esta manera, se ocultaron (lo que no significa que se hayan neu-

realizado) dos importantes aspectos inherentes a la naturaleza misma de la evaluación: su dimensión axiológica y política.

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

La dimensión política de la Evaluación se advierte claramente cuando se considera que un equipo de Evaluación se desenvuelve en un contexto institucional en el cual participan grupos diversos, con variedad de perspectivas o intereses en relación con la evaluación. Así, el grupo de evaluación está "enredado" en la acción y no es independiente de ella ni de los actores. La conocida expresión de "evaluador independiente" es confusa. "El evaluador independiente sólo posee la libertad de elegir sus lealtades de decidir a quien escuchar, qué preguntas plantear, qué prioridades establecer, quién tiene el derecho de saber qué"(3) En un PRDE el equipo de evaluadores seguramente tendrá relaciones (y compromiso) con diversos grupos: autoridades, docentes, padres y su responsabilidad será hacer explícitos los logros y avances, como también los errores y retrocesos de los distintos niveles y áreas. Quedan claros entonces los problemas que pueden presentarse si es que la

Evaluación no es asumida como una actividad reflexiva destinada a mejorar la práctica y no a sancionar y controlar.

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

Lafourcade (4) presenta un interesante análisis sobre algunas tareas que se cumplen en el Sistema Educativo con intenciones evaluativas, pero que en virtud del modelo burocrático existente "poco o nada representan algo que se asemeje a una evaluación institucional con todo lo que esta expresión indica". Ejemplo de ello son los formularios de evaluación de los docentes que se entregan a los directores de los establecimientos educativos, y que además de presentar deficiencias técnicas, son poco comprendidos convirtiéndose en la práctica en formalismos que deben ser cumplidos. Del mismo modo la información estadística -sobre matrícula, repitencia, asistencia - es considerada generalmente como un mero "requisito ministerial", en virtud de lo cual se desaprovecha el potencial que los datos presentan: constituirse en una evidencia para reflexionar sobre el propio funcionamiento. Desde otra perspectiva, es dable observar como valiosos (y muchas veces costosos) esfuerzos se "pierden": se organizan programas de capacitación de los docentes pero no se instrumentan mecanismos de evaluación que permitan comprobar si esos docentes han transferido en sus aulas los contenidos de la formación.

Al respecto, en un PRDE debería ponerse especial cuidado en evitar la burocratización de las actividades de Evaluación. A pesar del estilo democrático y participativo declarado en

los documentos, en la práctica puede instaurarse un estilo burocrático (5) si es que, por ejemplo, los resultados de la evaluación no son utilizados por los equipos - en cualquiera de los niveles del sistema - como información que debe ser devuelta a la comunidad educativa para la reflexión y su aceptación.

- La característica que presentan - en líneas generales - las evaluaciones de los aprendizajes de los alumnos es la de constituir una instancia final del proceso educativo: el examen. Planteada en estos términos sólo constituye una actividad de asignación de puntajes a los logros evidenciados (y no evidenciados) por los estudiante , que no ofrece ningún tipo de explicación sobre el fracaso escolar (tampoco sobre los éxitos) a ninguno de los actores involucrados: alumnos, docentes, padres, autoridades. Por otra parte, se plantea la necesidad de evaluar convenientemente los cambios introducidos - del sistema de evaluación del nivel medio, por ejemplo - a fin de conocer el impacto que produjo en el proceso educativo la incorporación de reflexionar sobre la calidad de los procesos - valga la redundancia-.

- Un tipo de explicaciones interesantes la ofrecen las perspectivas "comprensivas", de corte subjetivista o etnográfico que apelan a la explicitación de la significación profunda que tiene para los sujetos la evaluación. Se expresa que la dimensión implícita del tipo de evaluación existente en el Sistema Educativo está constituida por procesos de sanción-control. Basta para corroborar esto una indagación sobre el significado de las expresiones lingüísticas más comunes utilizadas en la jerga estu dialtil y en la cultuta escolar. "Estar en capilla" remite a la muerte; "saquen una hoja en blanco" - la prueba sorpresa - supone la utilización de la evaluación como un mecanismos de castigo y de consta-

tación de lo que en realidad el alumno no sabe.(6)

Si bien este tipo de argumentos no presentan consecuencias prácticas directas que indiquen de modo taxativo como organizar las actividades de evaluación en un PRDE, son sumamente fértiles para permitir una comprensión integral de los mecanismos profundos que desencadenan ciertas prácticas educativas y de los casi "infinitesimales" engranajes que un cambio cualitativo de la educación debería desarticular. Del mismo modo, tales enfoques permiten interpretar los significados -explícitos e implícitos - que las personas asignan a las situaciones vividas.

2. EL CICLO DE EVALUACION EN UN PRDE

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

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

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

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

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

Las fuentes de información.

Uno de los mayores problemas que generalmente se presentan durante la planificación y gestión de un programa de acción social en cualquiera de sus etapas- es la no disponibilidad de datos suficientes o confiables para programar las acciones.

La importancia de la organización de un sistema de información es innegable en un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación. Tal sistema funciona con distintos niveles de operación, de modo que cada una de las instancias -central, regional, local- no constituya por sí misma un sistema sino una escala dentro de una estructura global de información con niveles diversos.

Cada nivel de gestión dentro del sistema cumple funciones específicas. Tal como se afirmó con anterioridad, en el nivel central la información provee elementos de juicio para las grandes decisiones de política; en el nivel regional la información cumple funciones de carácter relativamente general para toda la región; en el nivel local la información proporciona los elementos inmediatos para la identificación de necesidades, determinación de acciones prioritarias y evaluación de resultados y procesos.

Una de las características fundamentales que se presenta en el sistema -sobre todo a nivel local- es la capacidad potencial para generar información directa sobre el comportamiento del servicio y la situación socio-educativa. A pesar de ello, son conocidas las dificultades derivadas de la inexistencia de fuentes de donde extraer la información.

Se plantea por ello la necesidad de capacitar al personal de los centros educativos y comunitarios para realizar las tareas de recolección y organización de la información.

Entre las fuentes de información a las que se puede recurrir para recolectar y organizar información sobre el estado del sistema (educativo) se puede mencionar el archivo institucional. Si bien la mayoría de los centros educativos registran información sobre alumnos, promociones, movimiento de personal, nivel socio-económico de las familias, etc, ocurre muchas veces que esos datos son incompletos o son enviados a los ministerios o secretarías. Sería deseable que los centros que no contaran con un archivo completo lo organizaran, a fin de obtener información periódicamente sobre los alumnos, docentes, los procesos educativos, el estado de la planta física y el equipamiento, el personal directivo, administrativo y de servicios y las características más relevantes del entorno educativo.

Otra fuente de información la constituyen los formularios estadísticos organizados a nivel nacional o provincial, tales como Censos de Población y Vivienda, Estadísticas socio-educativas.

Algunos datos referidos al contexto socio-económico pueden ser tomados de informes o documentos de organismos locales o regionales de planificación, de los registros de otros sectores institucionales (salud, agricultura, centros culturales).

También puede recurrirse a otras fuentes informativas, de carácter complementario, pero de gran utilidad, como por ejemplo, documentos o monografías sobre aspectos de la historia o la rea-

lidad de una comunidad, memorias de reuniones, noticias periodísticas, etc.

Una fuente de información que todo programa de regionalización se debiera plantear sistematizar es la memoria colectiva de la comunidad, ya que todo grupo social tiene registros (aun cuando ellos sean orales) de los principales acontecimientos y factores que han contribuido a generar la situación actual. Si bien se puede argumentar que este tipo de información presenta escasa confiabilidad por su escasa sistematicidad u objetividad, no es menos cierto que la percepción de los hechos que tienen los individuos directamente afectados es uno de los pilares fundamentales en los que debiera basarse un diagnóstico, la programación de alternativas superadoras de los problemas detectados y el proceso de evaluación.

Finalmente, se puede mencionar como fuente de información relevante (por su carácter de pertinencia y confiabilidad) a los Censos Educativos, de la comunidad, la región o una provincia. Sin embargo, estas ventajas se relativizan cuando se piensa en el enorme esfuerzo que significan: adecuada preparación, etapa de pruebas, recolección y sistematización de los datos. A pesar de ello, si es que la información disponible es escasa, poco confiable o dispersa, estos censos aparecen como una solución adecuada para obtener información completa y entregada directamente por los usuarios o beneficiarios de un programa.

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

3. LA EVALUACION EN UN PRDE SEGUN SU AMPLITUD

Puede ser global o específica:

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

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

4. LA EVALUACION SEGUN EL NIVEL DE SU REALIZACION

Lo que se espera obtener con las evaluaciones varía de acuerdo con la posición que se ocupa en el sistema. Así, mientras los encargados de tomar las decisiones fundamentales necesitan conocer la eficiencia, eficacia y efectividad generales del programa, es posible que los ejecutores directos de las actividades (por ejemplo docentes)



estén más interesados por cuestiones prácticas como el valor de metodologías para el trabajo en terreno.

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

De este modo:

a) la Evaluación en el nivel central. Su función principal consiste en:

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

De acuerdo a estos objetivos, el equipo técnico del nivel central desarrolla, entre otras, las siguien-

tes actividades relacionadas con la evaluación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si a esto se añade el hecho de que en no pocas ocasiones se recurre al secreto y a la información confidencial para evaluar las actividades o para emitir juicios acerca del funcionamiento de un sector o de ciertos individuos, se nota inmediatamente como se puede generar en el sistema una intrincada red de comunicación que solo aportará ruido al mismo.

4. LA EVALUACION EN LOS DISTINTOS MOMENTOS DEL PRDE

La evaluación no debiera ser considerada solo como una instancia final del proceso de planificación y gestión.

Aun cuando no se designen formalmente con ese nombre ni se prevean espacios o tiempos para su realización, de hecho durante el desarrollo del programa se toman decisiones que se basan no sólo en los objetivos del mismo, sino también de acuerdo a las estimaciones que se han ido produciendo en los distintos sectores. Es indudable que si tales actividades estuviesen sistematizadas se lograría de modo más eficaz el logro de los objetivos del programa.

Se adopta una definición de evaluación amplia, que incluye diversos tipos de actividades durante la planificación y gestión del PRDE.

- a) Evaluación EX-ANTE. generalmente implementada durante la planificación y antes de la ejecución del programa (aunque también suele estar presente durante su desarrollo).

El diagnóstico puede ser entendido, en su sentido más amplio, como una evaluación contextual destinada a ubicar los problemas o necesidades que el programa pretende solucionar. Si se entiende que la Evaluación es un proceso continuo, se entiende que durante la ejecución del programa esta evaluación inicial seguramente va a resultar enriquecida con interpretaciones o la aparición de nuevas necesidades, surgidas justamente del mismo proceso participativo.

Un segundo tipo de Evaluación que puede mencionarse es la llamada evaluación de insumos o evaluación de factibilidad, costos y beneficios, de naturaleza hipotética durante el

proceso de planificación (por lo cual necesita ser muchas veces ajustada durante la ejecución del programa). Inter- viene para alimentar las decisiones que hacen a la selección de estrategias o modo de ataque de los problemas detectados.

Trata de especificar los recursos necesarios -humanos, fi- nancieros, tecnológicos, de tiempo - necesarios para el lo- gro de los objetivos previstos. Establece además las formas en que esos recursos deberían emplearse y señala la estra- tegia que mejor serviría en un contexto específico.

Es evidente que un programa de acción social los costos y beneficios no pueden ser determinados unicamente desde una perspectiva económica. De acuerdo a ello en esta instancia, la Evaluación sirve para estimar los costos sociales que puede traer aparejado la elección de determinada estrategia. Del mismo modo, los beneficios no sólo son directos, sino tambien colaterales. El programa puede beneficiar directa- mente a algunos y perjudicar indirecta o colateralmente a otros grupos. Es por ello que la identificación de otros actores sociales que actúan (o podrían actuar) significa- tivamente en el campo del programa es un factor importan- te, ya sea que estos grupos acorden o rechacen las modifi- caciones que se proponen introducir.

Un análisis integral permitirá, consiguientemente, obtener un modelo dinámico del sector de realidad sobre el que in- cidirá el programa y como tal, "no solo permitiría evaluar hipotéticamente los costos y beneficios (de todo tipo) de las acciones, sino que permitirá diseñar en detalle las estrategias que constituyen el programa o proyecto y, en etapas posteriores del proceso, elaborar estrategias que constituyan el programa o proyecto y, en etapas posterio- res del proceso, elaborar estrategias de acción complemen-

tarias del proyecto en sí, constituyéndose además eventualmente en la base para diseñar modificaciones en los proyectos y las estrategias de acción". (7)

b) Evaluación de PROCESOS (Seguimiento y control de gestión)

Se ha señalado que durante la ejecución del programa o proyecto es necesario verificar que los diversos componentes, tales como personas, recursos, participación de la comunidad y la toma de decisiones, confluyan y se armonicen según lo establecido. Fundamentalmente porque en el transcurso de la ejecución siempre pueden surgir imponderables desviaciones en las actividades que obligan a realizar una estricta evaluación del proceso, con el fin de reorientar las actividades programadas.

Lo programado es susceptible de errores por deficiencias posibles en las provisiones - necesidades de recursos humanos y materiales, cronograma de actividades, etc. - o por faltas en el funcionamiento operativo, por las características idiosincráticas tanto de los ejecutores como de la población-objetivo del programa, o bien por factores exógenos a la planificación misma que pueden constituir trabas o alicientes para el logro de los objetivos.

Dado que este tipo de evaluación se realiza durante la implementación del proyecto, afecta a todos y cada uno de los elementos constitutivos del proyecto, desde las metas hasta las mismas variables de evaluación, generando información acerca de las dificultades que se van presentando, lo cual es imprescindible para atacar a tiempo las falencias de lo programado, corrigiendo y revisando el funcionamiento, la adecuación de las metas a la realidad, la utilidad de la organiza-

ción, etc. Todo ello aumentará sustancialmente las probabilidad de éxito del proyecto.

Obviamente la importancia de este tipo de evaluación estará supeditada a la flexibilidad del plan de modo tal que éste pueda admitir las modificaciones necesarias.

Si bien la evaluación de procesos es contemporánea a la ejecución del proyecto y no espera que éste esté terminado -lo que sería propiamente la actividad de la evaluación de resultados - desde un punto de vista analítico, es posible distinguir dos momentos o actividades sustantivas:

- el registro de la información necesaria y
- su examen comparativo en relación con las metas del plan y con un modelo que, a priori, se juzgue óptimo a nivel de la organización y sus actividades.

Aparecen como dos actividades diferentes. Sin embargo sólo constituyen dos perspectivas de un todo, ya que resulta inútil obtener información parcial si no es para rectificar o ratificar los rumbos así como es imposible hacer lo último si no se cuenta con elementos valorativos que lo justifiquen.

El control de las operaciones y los procedimientos permite arribar a conclusiones acerca de su desarrollo. Sin embargo para que este control sea posible, es necesario "inyectar" en el sistema la información adecuada. Esta provisión de información será concretada a través de un proceso por el cual se recolectan en forma sistemática datos útiles para el funcionamiento del sistema.

La conjunción de las dos actividades: el registro de información y el examen comparativo, permitirá la retroalimentación del sistema a partir de la cual será posible el reajuste, el reacomodamiento de la estructura y la operativa del programa.

En el anexo II de este informe preliminar se brindarán pautas operativas que permitan encuadrar específicamente la tarea de esta instancia de la evaluación de los procesos.

Es importante señalar que, pese a lo evidente que aparece la importancia de la Evaluación de Procesos, en la práctica, es aún más improbable de encontrar en la tarea de la planificación y en la ejecución de políticas públicas en general estas actividades evaluativas y de registro, que las de evaluación final o de resultado - aún cuanto éstas ya son bastante raras -.

Si hay algo que caracteriza, como ya hemos visto, a la práctica de programar e implementar proyectos, sobre todo en el área social, en Argentina y en América Latina, sin considerar la etapa de evaluación. Además la programación realizada suele ser demasiado rígida y por lo tanto poco susceptible a las modificaciones y reajustes que pueden derivarse de la evaluación del proceso. Por otro lado las demandas y necesidades propias de la realidad socioeconómica de los países en desarrollo y casi permanente crisis convierten al quehacer político en un permanente intento de resolución de problemas pero con un sentido excesivamente pragmático que no entronca con planes globales, grandes principios políticos, proyectos de gran magnitud y a largo plazo. Se implementa un programa determinado y antes de ver si éste está funcionando bien y si los resultados se vislumbran tan como se los desea, ya se están implementando otros y así sucesivamente.

Probablemente pueden coadyuvar a esta situación distintos tipos de factores. De todos ellos es importante destacar aspectos de índole estructural y de orden político. Para evaluar hacen falta recursos de todo tipo, desde financieros hasta humanos debidamente capacitados. Hacerlo es costoso y aún más

cuando simultáneamente se está implementando el programa. Derivar recursos, ya escasos, aplicables al programa, a las actividades evaluativas, generalmente se lo juzga inadecuado e inoportuno. Pero, por otro lado, factores políticos, ya que es mucho más impactante el lanzamiento de las acciones que su evaluación. Esto no indica necesariamente irracionalidad en la gestión política, aunque demuestra la no comprensión de la importancia de la planificación adecuada y conveniente.

No obstante, corresponde insistir en la necesidad de concretar el proceso de evaluación de la gestión y parcial de logros. El hecho de que la costumbre sea el no hacerlo no implica la invalidez de la actividad. Ha quedado claramente expresado en los párrafos anteriores, la importancia del control de gestión y del proceso de relevamiento de la información necesaria.

d) Evaluación EX-POST

Se realiza con posterioridad del completamiento del programa y es en función de ella, fundamentalmente, que se calificará al programa ejecutado como satisfactorio o como susceptible de ser modificado para hacer más efectiva la gestión posterior.

Si en un PRDE se planifica en forma gradual su ejecución y se toma, por ejemplo, como etapa de la misma implementación del programa en cada uno de las regiones, sería conveniente que este tipo de Evaluación se realizara en forma integral con posterioridad a la consolidación del proceso en cada unidad territorial. De este modo, la experiencia recogida, suficientemente evaluada, servirá para efectuar ajustes o re-programaciones en función de las características socio-culturales y económicas de las regiones que aún no se incorporaron al programa.

En la evaluación ex-post se puede distinguir:

- una evaluación de procesos completada, que no hace sino retomar los elementos más significativos del seguimiento y del control de gestión. Una lectura reflexiva de la información permitirá analizar la misma en relación con los procesos que más han contribuido a los objetivos del programa y con aquellos que pudieran tener relación particular con las desviaciones o efectos negativos que se observaron.
- una evaluación de resultados que tiene por objetivo principal medir e interpretar el logro de los objetivos. Tales resultados se comparan con los objetivos previstos a fin de determinar el grado de eficacia del programa.

En sentido general, "los resultados de un programa son los cambios o modificaciones que producen en una población o en un cierto contexto. Si tales modificaciones son las esperadas según las definiciones que proporcionan los objetivos, se denominan logros".(8)

La Evaluación de resultados se refiere principalmente a:

- si el programa produjo o no cambios;
- la intensidad o magnitud de los cambios y
- la calidad de los mismos.

Se entiende que estos aspectos valen para cada uno de los objetivos que tenga el programa.

Existe otro tipo de Evaluación llama de impacto, que debería ser realizada un tiempo después de la implementación de un PRDE, de modo que pueda expresar los resultados realmente producidos, a nivel de objetivos amplios y de largo alcance.

Se entiende por impacto la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios resultante (total o parcialmente) de un proyecto o programa (9). Ejemplo de ello son los cambios reales en la calidad de vida como consecuencia de la participación en el programa: mejoramiento del estado nutricional de los niños en edad escolar, aumento de las tasas de alfabetización, mayor grado y calidad de la participación comunitaria en la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo y acrecentamiento de la capacidad de los grupos beneficiarios para un desarrollo autónomo.

Es dable prever el impacto tanto a nivel individual, como de grupo familiar o comunitario o en todo el territorio de una provincia o la nación.

Tal como se afirmó anteriormente, algunos elementos del impacto pueden empezar a surgir a partir de la puesta en marcha del programa (participación, organización comunitaria, interés y responsabilidad por la educación). Debe indicarse en relación a ello la necesidad de construir "indicadores sociales" de modo que durante el desarrollo del programa tales procesos queden registrados.

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

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

se hará el análisis y la interpretación de los datos recogidos.

Se utiliza la expresión "modelo de Evaluación" para dar cuenta del "esquema general que señala las características básicas de un programa que deben ser evaluadas y los procedimientos principales para recoger la información pertinente"(10).

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

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

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

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

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

Los paradigmas evaluativos en los PRDE

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

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

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

En este sentido Lafourcade afirma: "La organización, el funcionamiento y la infraestructura de los servicios existentes en Latinoamérica, sólo poseen una cierta utilidad para mucho menos de la mitad de los grupos de edad que la necesitan en una etapa crítica de sus vidas. Si los países que ya se han acostumbrado a vivir con ese déficit se dispusieran a enfrentarlo a través de la estructura educativa en vigencia (construyendo los edificios y designando los maestros necesarios para poder atender a los que no están en la escuela)

no les alcanzaría seguramente el monto de varios presupuestos destinados a educación, con lo cual llegarían a la conclusión que el problema no puede solucionarse"(11). Es indudable que si la evaluación se entiende sólo como la medición de resultados, las posibilidades de convertirse en un instrumento de apoyo a la toma de decisiones serían muy escasas, ya que no ofrecerá datos suficientes para ensayar alternativas de solución más eficaces.

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

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

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

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

6. Los aspectos relevantes de ser evaluados

De acuerdo con las consideraciones antes efectuadas, es posible elaborar una somera explicitación de los principales aspectos que integran el Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación, a fin de proceder a su organización sistemática para dar cuenta de los aspectos principales que debería incluir la evaluación del programa.

Para ello se presenta el gráfico de la página siguiente:

MARCO TEORICO-IDEOLOGICO
DEL PROGRAMA

EVALUACION EX-ANTE

Variables o elementos contextuales

- . Destinatarios
- . Docentes y administradores
- . Planes y programas
- . Estructura organizacional
- . Organismos de apoyo técnico
- . Materiales de apoyo
- . Planta física y equipamiento
- . Variables o aspectos del contexto socio-cultural-económico-político

EVALUACION DE PROCESOS

Variables o elementos del proceso

- . Conducción técnico-pedagógica
- . Gestión administrativa
- . Aspectos o lineamientos curriculares
- . Relaciones con la comunidad y otros sectores institucionales
- . Evaluación de procesos

EVALUACION EX-POST Y DE IMPACTO

Variables o elementos de los resultados

- . Egresados de la educación formal
- . Población beneficiada con proyectos de educación no formal
- . Docentes y administradores capacitados
- . Currículum regionalizado
- . Organismos de apoyo
- . Planta física y equipamiento
- . Variables o aspectos del contexto socio-cultural-económico-político

En función de cada uno de los factores contemplados en el gráfico presentado, es posible considerar una serie de aspectos plausibles tanto de análisis cuantitativos como cualitativos.

a) Los docentes y administradores

La evaluación de los docentes está centrada básicamente en el análisis de su papel en el desarrollo de los procesos educativos.

Aunque resulte obvio, es dable recordar que tal evaluación sólo adquirirá significación si es que se han implementado actividades de capacitación y oportunidades para que los maestros participen activamente en la planificación y gestión del Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación. Es sabido que cuando un plan es definido por un grupo reducido de autoridades y docentes, el precio que se paga es alto: negativa de los maestros a aceptar los cambios propuestos o simulación de la adhesión, mediante una aceptación aparente de los objetivos y el rechazo en la práctica de las acciones tendientes a su logro.

Por otra parte, es recomendable que la evaluación esté orientada por criterios similares a los utilizados durante el período de capacitación. En este sentido, se podría considerar que:

= la tarea del docente debe ser entendida como un ejercicio vinculado con su entorno institucional y social, y no como una labor mecánica

- De allí que el docente no es considerado un mero ejecutante de métodos y técnicas destinados a la transmisión de un saber ni percibido como representante de la autoridad y único poseedor del saber
- el docente no es el único agente del cambio educativo y que sus habilidades pedagógicas son condicionantes (y no determinantes) de la calidad de la educación. De allí que no deba ser considerado como el único responsable de la formación de los estudiantes

La evaluación del desempeño docente -si bien incluye el manejo de datos cuantitativos- debería enfatizar una interpretación cualitativa sobre la práctica, de modo tal que permita obtener explicaciones sobre los cambios que se han producido y sobre los factores que parecen entorpecerlo.

En relación con esto, cabe recordar que el modelo institucional prevaleciente -centralizado y burocrático- y las condiciones laborales en las que se ejerce el rol no han contribuido al desarrollo de las pautas de conducta adecuadas para un proceso de enseñanza y aprendizaje crítico y creativo. Si a ello se agrega la naturaleza dispar del vínculo docente-alumno (que coloca "naturalmente" al docente en la posición del que sabe más) se tiene que la evaluación debería dar cuenta de múltiples y complejos factores.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la evaluación es el referido a la eficacia técnico-pedagógica evidenciada por los docentes.

De este modo, los aspectos más importantes a tener en cuenta en evaluación de los docentes serían, entre otros:

- la capacitación técnico-pedagógica, en relación a manejo de nuevos contenidos, técnicas de enseñanza, modalidad de evaluación de los aprendizajes, uso de recursos didácticos, en relación con las características socio-culturales relevantes del grupo de beneficiarios
- las pautas, valores y actitudes propios de la "cultura" de los maestros:
 - . la modalidad de definición de la comunicación en las situaciones de aprendizaje
 - . las imágenes y representaciones sobre el ejercicio del rol y los "buenos" y "malos" alumnos
 - . las actitudes hacia los alumnos que evidencian fracasos escolares
 - . las actitudes hacia la participación comunitaria
 - . el compromiso con las acciones tendientes al logro de los objetivos del Programa

En relación con la evaluación del desempeño de supervisores y directivos, caben las mismas afirmaciones realizadas a propósito de los docentes. Si es que no brindaron oportunidades de capacitación y reflexión sobre las características y modalidades asumidas en el ejercicio del rol, seguramente la evaluación -seguramente organizada de acuerdo a los criterios que describen el perfil deseado de supervisores y directivos- arrojará sólo resultados negativos. Para citar un ejemplo: si la supervisión continúa exhibiendo los rasgos que la han convertido en elemento clave en

el sector educación -debido al uso del poder derivado de su ubicación en el sistema y a las condiciones burocráticas en que se la ejerce- la evaluación sólo brindará información sobre lo que ya se sabe.

b) Los destinatarios

El sentido otorgado a la evaluación de los procesos y resultados observados en los destinatarios del Programa tendría que dar cuenta no sólo de la "promoción" (sentido primordial de la evaluación burocrática) sino de la calidad de los procesos que los diferentes grupos de beneficiarios han vivido.

Asimismo, es deseable que el equipo responsable se plantee la evaluación del logro de objetivos a largo plazo y del impacto del Programa en sus destinatarios. Es obvio que para concretar estas aspiraciones se deberá disponer de información periódica sobre los estados de consecución y las características que las prácticas educativas adquieran a medida que se avanza en el desarrollo del Programa. Si no se implementara esta evaluación de procesos, la mayor o menor efectividad de las acciones no podrá ser establecida, con lo cual se pierde la oportunidad de acumular y re-crear las experiencias exitosas.

Por otra parte, la modalidad participativa que adquiere la evaluación permite que los distintos actores del sistema -fundamentalmente sus beneficiarios- adquieran niveles progresivos de comprensión de los factores que en una situación de aprendizaje (formal o no formal) condicionan el desarrollo de los procesos y la obtención de resultados.

De acuerdo con lo expresado, los principales aspectos que deberían tenerse en cuenta en relación con los destinatarios del Programa son, entre otros:

- desarrollo de la capacidad organizativa para generar y conducir procesos educativos
- desarrollo del saber popular y de control sobre el conocimiento común y científico (socialización de conocimientos existentes y producción de nuevos saberes)
- grado y contenido de la participación comunitaria en procesos educativos (formales y no formales)
- actitudes de reflexión crítica para evaluar los procesos educativos en los cuales se ha participado
- resultados observados en los beneficiarios de distintos proyectos educativos

La institución educativa, por otra parte, debería evaluar su capacidad de retener y promover a los destinatarios de la educación básica y de otros proyectos que se hayan organizado. Tal estimación tendría que completarse con una interpretación referida a la calidad de los procesos que han llevado a la obtención de resultados observados.

c) El curriculum

Un aspecto importante de la evaluación curricular en un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación es la efectividad de los lineamientos curriculares. Tal efectividad puede ser medida en términos del grado en que el curriculum representa una respuesta efectiva y adecuada a las necesidades indi-

viduales, comunitarias, regionales, provinciales y/o nacionales.

Otra cuestión importante está referida al planeamiento del currículum, ya que se consideran aspectos referidos a la organización y administración de los procesos. Desde esta óptica, se evalúan:

- funciones de los responsables
- uso de los recursos y adecuación y pertinencia de los mismos
- eficacia curricular: grado en que el currículum escrito (o planificado) permite que las acciones tiendan a la solución de los problemas identificados

De acuerdo aun punto de vista técnico-pedagógico, el currículum puede ser evaluado en función de sus grados de:

- flexibilidad: posibilidad de que ciertos contenidos sean seleccionados por los miembros de las localidades o unidades de ejecución; posibilidad de efectuar reajustes durante el proceso de su desarrollo
- organización: estructuración de los componentes curriculares en función de su coherencia interna e integración
- adecuación: de los distintos componentes curriculares (objetivos, contenidos, técnicas y modalidades de evaluación) a las necesidades, intereses y edad de los beneficiarios

Un punto que merece ser destacado en la evaluación curricular es la distinción entre documentos curriculares y currículum real (o realidad curricular). El currículum escrito atiende al conjunto de estructuras académico-organizativas que propician una forma legitimada de selección y acceso a los conocimientos que la sociedad considera significativos. La realidad curricular engloba,

en cambio, el interjuego de elementos educativos, psicológicos, sociales, políticos y culturales variados que coinciden en una institución educativa e inciden en la índole y calidad de los procesos educativos que en ella se desarrollen. La realidad curricular se da porque coinciden en un tiempo y en un espacio determinado distintos actores sociales, con historias personales, inserciones sociales e intereses diversos (Glasman y de Ibarrola, 1980). Esta distinción implica que la evaluación curricular debería atender a estas dos dimensiones del curriculum: la de los productos (los diseños curriculares) y la de los procesos (realidad curricular o curriculum real).

d) Los servicios de apoyo técnico

La evaluación en un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación también debería encarar la evaluación del desempeño de los servicios de apoyo técnico. Los aspectos principales que podrían tenerse en cuenta en este sentido son:

- la organización de los servicios
- la capacidad de atención de los distintos niveles en relación con las unidades bajo su dependencia:
 - . suficiencia del apoyo
 - . oportunidad en la que se efectúan los mismos
 - . efectividad del apoyo, en el sentido si se adapta y adecua a las demandas formuladas, sabe interpretarlas y ofrecer alternativas de solución que resulten útiles
 - . empeño del organismo, en el sentido de la instrumentación de todas las acciones para las que está capacitado humana, material y financieramente.

e) La gestión administrativa

La evaluación de los aspectos referidos a la administración de un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación debería atender principalmente a los siguientes factores:

- La toma de decisiones: en relación con el grado observado de descentralización o desconcentración y el contenido de las decisiones que son tomadas por las unidades menores
- La comunicación y coordinación entre las distintas unidades del sistema, tanto en las relaciones verticales entre niveles como en las propias al interior de un mismo nivel
- Los procedimientos: rapidez de los procedimientos y practicidad y adecuación de las decisiones adoptadas
- La organización: adecuación de la nueva estructura al logro de los objetivos previstos por el programa; flexibilidad de la misma para introducir cambios que se consideren necesarios durante el desarrollo del Programa.

Un aspecto importante de la evaluación será el de detectar si la nueva estructura organizacional se presenta (y funciona) como una forma más ágil y menos burocrática. En este sentido puede argumentarse que si el proceso de descentralización no es conducido y estructurado eficazmente, el establecimiento de las unidades regionales y locales puede contribuir a una acentuación de la situación de burocratización existente, en vez de mejorarla.

- Movilización y captación de los recursos, materiales, financieros y humanos necesarios para el adecuado desenvolvimiento de las acciones

Un punto importante en la evaluación de la gestión es su eficiencia, medida en términos de la relación costos-beneficios

- El nivel de participación comunitaria en la gestión del Programa, como los espacios institucionalmente "permitidos" para que tal participación se concrete
- La eficacia institucional: en relación con el grado y tipo de objetivos obtenidos (excluyendo en este punto los curriculares)
- La efectividad y relevancia de la gestión: en relación con su incidencia en el contexto comunitario y social global, el grado de satisfacción de los miembros de la institución y los destinatarios de los proyectos

f) La planta física y el equipamiento

En este punto se podrían mencionar los siguientes aspectos:

- Adecuación de la planta física y el equipamiento a los objetivos del Programa y la idiosincracia de los destinatarios
- Suficiencia de los espacios físicos y del equipamientos y recursos educativos
- Utilización del espacio físico por otras escuelas de la localidad (o del núcleo) y organismos de otros sectores institucionales
- Remodelación y/o ampliación de la planta física
- Adquisición y mantenimiento de equipamiento y recursos educativos

7. La evaluación del proceso de evaluación de un Programa de Descentralización y Regionalización de la Educación.

La necesidad de evaluar el proceso de la evaluación del Programa es insoslayable. Para ello, se podrían tener en cuenta lo siguiente:

- El grado en que la información provista por la evaluación es útil para la toma de decisiones
- El alcance de la evaluación, en el sentido de la cobertura con que fue planteada u las distintas dimensiones o aspectos del Programa sobre los que informa
- La claridad y especificidad de las conclusiones ofrecidas, en función de la utilización de un lenguaje claro y de fácil comprensión por todos los usuarios y beneficiarios del Programa. El carácter de comunicabilidad debe ser completado con la precisión de la información ofrecida, ya que sin ella difícilmente puedan ser tomadas ciertas decisiones. En relación con esto conviene tener presente que la ambigüedad es un recurso habitualmente utilizado por aquellos evaluadores que evitan el compromiso de realizarse señalamientos que signifiquen responsabilizar a un sector, por ejemplo (ejemplo, por la ineficiencia de ciertas acciones)
- La oportunidad con que presentan los resultados
- La significación de las conclusiones obtenidas para los distintos actores del proceso educativo

En un programa social la evaluación puede llegar a convertirse en un instrumento eficaz para contribuir al éxito de los mismos si se le proporcionan las herramientas y las condiciones necesarias para que su desarrollo no se vea obstaculizado por factores de diverso orden. A medida que los programas vayan avanzando en la ob-

tención de mejores fundamentos informacionales, se contará con mayores posibilidades de lograr la efectividad y relevancia de las innovaciones.

NOTAS

- (1) FORNI, Floreal. Formulación y Evaluación de proyectos de acción social. CIDES-OEA, BsAs, 1983
- (2) BRIONES, Guillermo. Evaluación de programas sociales. Sgo de Chile, PIIE, 1985
- (3) MAC DONALD, B. La evaluación y el control de la educación, en GIMENO SACRISTAN, J. y PEREZ GOMEZ, A. La enseñanza. Su teoría y su práctica. Madrid, Akal, 1985 pg.473
- (4) LAFOURCADE, Pedro. La evaluación en organizaciones educativas centradas en logros. México. Trillas, 1982
- (5) Un planteo sobre estilos de evaluación, de acuerdo a criterios políticos puede consultarse en Mac Donald, B. op.cit.
- (6) La expresión "estar en capilla" proviene de ciertas jergas carcelarias para aludir a la situación en la cual el condenado a muerte esperaba al sacerdote para recibir sacramentos antes de la ejecución. Algunas reflexiones sobre la dimensión psicológica de la Evaluación basada en la interpretación de material proyectivo producido por aproximadamente 200 docentes universitarios puede consultarse en VILLAGA de BURGOS, A. La Evaluación en Educación...el maltrato pedagógico. Una forma de investigación. Centro de Pedagogía Universitaria, Universidad Nacional de Tucumán, 1987
- (7) ROBIROSA, Mario. Métodos y técnicas de evaluación de pro-

yectos de acción social: su uso en Latinoamérica y el Caribe. BsAs. FLACSO, 1981

(8) BRIONES, G. op cit, pg. 147

(9) SEGUIMIENTO Y EVALUACION. Pautas básicas para el desarrollo rural. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del CAC de las Naciones Unidas - Roma. 1984

(10) BRIONES, G. op cit. pg. 23

(11) LAFOURCADE, P. op. cit. pg. 40

CONTENIDO TEMATICO

ANEXO I

DE LOS INFORMES DE AVANCE Y DEL
INFORME PARCIAL

Norberto Fernández Lamarra

María Inés Malchiodi de Tula

Pedro Valentín Virasóro

Ana Vitar

Buenos Aires, Setiembre de 1988

1er. Informe: Aproximación a un desarrollo conceptual metodológico para la Planificación en los Proyectos de Regionalización educativa con especial énfasis en la Microplanificación

1. Introducción.

Precisiones y orientaciones metodológicas generales

1.1. Fundamentación

1.2. Encuadre interdisciplinario

1.3. Esquema tentativo del trabajo a realizar

2. Marco teórico conceptual

3. Marco metodológico.

2do. Informe: El Proceso de Planificación en el marco de los programas de regionalización y descentralización educativa. Aportes para una discusión conceptual y metodológica.

1. Planificación

1.1. Conceptualización

1.2. Diferentes momentos históricos de la planificación en general

1.3. Prospectiva, planificación y previsión

1.4. La Planificación educativa. Función e importancia de la Planificación educativa.

1.5. Criterios metodológicos

1.6. Dificultades en la implementación

1.7. Condiciones Facilitadoras.

2. Diagnóstico

- a. Conceptualización, Los resultados del diagnóstico
- b. Algunas consideraciones metodológicas para la elaboración del diagnóstico
- c. Instancias del proceso del diagnóstico
- d. Consideraciones operativas
- e. Problemas en la elaboración del diagnóstico.

3. Formulación de Planes

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

4. Seguimiento y control de gestión

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

5. Evaluación

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 la evaluación

4. Consideraciones operativas

5. Problemas en el desarrollo de la evaluación

3r. Informe: El Proceso de Elaboración del Diagnóstico. Desarrollo metodológico y operativo.

1. Introducción.

Qué es el Diagnóstico.

2. Contexto del Diagnóstico: Los factores condicionantes

2.1. Factores condicionantes internos

2.2. Factores condicionantes externos

3. Cómo encarar el diagnóstico

3.1. Marco referencial y conceptual

3.2. Modos de aproximación al objeto de Diagnóstico

3.3. Criterios metodológicos

3.4. Dimensión espacial y temporal del diagnóstico

3.5. Instancias del diagnóstico.

4. Pautas operativa para la elaboración del Diagnóstico a Nivel Central

- 4.1. Función del Diagnóstico a Nivel Central
- 4.2. Diseño de la situación ideal
- 4.3. Caracterización de la situación real
5. Consideraciones acerca del Nivel Regional
6. Pautas operativas para la elaboración del Diagnóstico a Nivel Local en función de la Microplanificación
 - 6.1. Función del Diagnóstico a nivel local
 - 6.2. Diseño de la situación ideal
 - 6.3. Caracterización de la situación real
7. Difusión
8. Participación
9. Importancia de la Capacitación

4to. Informe: La microplanificación en el Marco de la Descentralización y regionalización de la Educación. Enfoques sobre el Diagnóstico, su proceso y técnicas.

1. Introducción.
2. El Diagnóstico de la realidad educativa en el marco de los programas de regionalización y descentralización
3. Aspectos sociales y económicos cuyo relevamiento se considera fundamental en el estudio de la realidad.
4. Introducción en el tema de la Cultura
5. Pautas para la realización de una investigación diagnóstica.
6. Métodos y técnicas de aproximación al conocimiento de la

- 4.1. Función del Diagnóstico a Nivel Central
- 4.2. Diseño de la situación ideal
- 4.3. Caracterización de la situación real
5. Consideraciones acerca del Nivel Regional
6. Pautas operativas para la elaboración del Diagnóstico a Nivel Local en función de la Microplanificación
 - 6.1. Función del Diagnóstico a nivel local
 - 6.2. Diseño de la situación ideal
 - 6.3. Caracterización de la situación real
7. Difusión
8. Participación
9. Importancia de la Capacitación

4to. Informe: La microplanificación en el Marco de la Descentralización y regionalización de la Educación. Enfoques sobre el Diagnóstico, su proceso y técnicas.

1. Introducción.
2. El Diagnóstico de la realidad educativa en el marco de los programas de regionalización y descentralización
3. Aspectos sociales y económicos cuyo relevamiento se considera fundamental en el estudio de la realidad.
4. Introducción en el tema de la Cultura
5. Pautas para la realización de una investigación diagnóstica.
6. Métodos y técnicas de aproximación al conocimiento de la

región.

7. Anexo: Guía temática para un trabajo de campo en la
Pcia. de San Luis

5to. Informe: La programación y la Formulación de proyectos
en la Microplanificación Educativa

1. Consideraciones generales

2. El Proyecto

2.1. Elementos constitutivos

2.2. Etapas del diseño del Proyecto.



ANEXO II

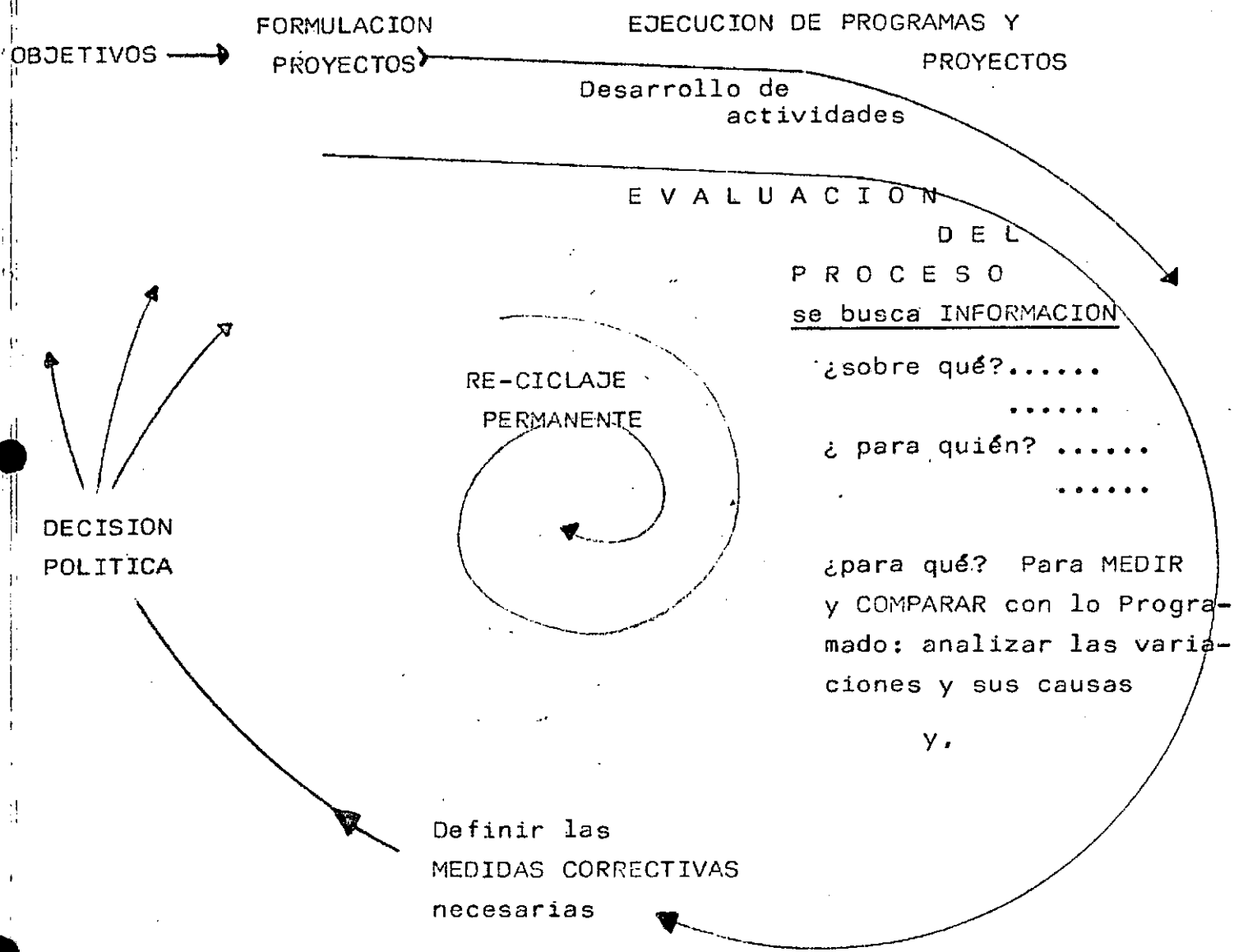
EVALUACION DE PROCESOS (Seguimiento y control de gestión) Análisis conceptual y pautas operativas. (*)

En el cuadro siguiente se intenta mostrar de que manera se entronca la actividad evaluativa con el desarrollo del proceso de implementación de un programa o de un proyecto.

Es posible visualizar que durante la ejecución de lo programado se desarrolla una actividad de registro de determinado tipo de información a fin de poder medir, ponderar y comparar en relación a lo proyectado. De ese modo se puede producir un correcto análisis de las variaciones presentadas pero con la finalidad perentoria de conocer sus causas y de ese modo estar en condiciones de definir las medidas correctivas que garanticen el éxito del programa.

A riesgo de ser demasiados esquemático se tratará de indicar algunas pautas concretas para la realización de las acti-

-
- (*) En el 4º informe de avance se desarrolló esta temática bajo el título de "seguimiento y control de gestión". La profundización bibliográfica y la elaboración conceptual posterior ha llevado a su reemplazo y su consideración global dentro del marco de la Evaluación ya que se ha considerado que los criterios teóricos y metodológicos son los mismos sea para la evaluación que se realiza durante como la que se realiza al finalizar el proyecto.



vidades implicadas en la evaluación de los procesos de implementación de programas y proyectos.

Dado que la información registrada en el transcurso del seguimiento constituye el insumo básico para el control de gestión, antes de señalar qué tipo de información, para quién y cuáles son sus fuentes y modos posibles de análisis, será necesario explicar cuáles son los aspectos o variables que pueden estar sujetos a análisis.

La Evaluación de Procesos, en su fase del control de la implementación, comprende la consideración de las siguientes variables(esto es en términos generales; el contexto y las circunstancias pueden hacer que los aspectos a considerar sean otros):

1. El proceso mismo de ejecución, es decir el desarrollo de las actividades previstas, midiendo ya la eficiencia de su realización, ya la eficiencia de la organización involucrada en ellas y la estructura del programa;
2. El logro parcial de las metas/objetivos establecidas, es decir, si los propósitos del programa se van cumpliendo según lo estipulado. Aquel que realiza el control de la ejecución no puede esperar al final de los plazos previstos sino que debe efectuar una evaluación permanente para analizar si lo que se ha realizado implica logros parciales en dirección al cumplimiento final de los objetivos definidos en la programación;
3. La intervención de factores exógenos al plan mismo e incluso al sistema sectorial correspondiente (en este caso el Sistema educativo) ya sea como condicionantes previstos o como imprevistos que hay que considerar o reconsiderar.

Estos tres aspectos sustantivos son las variables básicas de análisis y sobre las cuales se debe trabajar para obtener la información necesaria para poder evaluar el desarrollo y eventualmente realizar los reajustes convenientes.

En función de hacer comprensibles estas variables, serán se-

ñalados a continuación, subaspectos o dimensiones susceptibles de ser relevadas.

Respecto a la primera variable, es decir: el proceso mismo de ejecución, el enfoque se corresponde, en términos generales, con lo que Briones designa como:

- evaluación de los procesos de mantenimiento del programa que se refiere estrictamente al funcionamiento y a su estructura operativa y
- evaluación de los procesos mediante los cuales "se transmiten y adquieren las innovaciones y cambios que el programa espera alcanzar en la población usuaria y/o en su contexto - es decir, las actividades programáticas específicas derivadas de los objetivos propuestos-.

Respecto al segundo aspecto, es decir: el logro parcial de las metas establecidas, cabe señalar que su consideración no es tan sencilla y que solo puede hacerse a través de dos indicadores. En primer lugar el logro de metas parciales - si es que han sido fijadas desagregadamente, lo que, en verdad, no es muy común, aunque es conveniente hacerlo-. En segundo lugar, por la receptividad del programa en la población, lo que dice de la calidad misma del proceso, su repercusión en el contexto, el apoyo obtenido, etc.

Finalmente, con la variable que analiza los factores intervinientes, se está haciendo referencia a aquellos aspectos que desde fuera del programa y/o del sistema, ejercen algún tipo de influencia y condicionamiento que devienen traba o favorecimiento del desarrollo de las acciones. Estos factores exógenos pueden ser de distinta índole, desde condiciones políticas, enfrentamientos de intereses, lucha por el poder dentro del sec-

tor de origen del programa o intersectorial, hasta circunstancias de crisis económica y financiera, pasando por los rasgos cosioculturales que caracterizan a la población beneficiaria.

El proceso de registro de información sobre las variables enunciadas antes constituye lo que en informes de avance anteriores se ha denominado: seguimiento.

De alguna manera el diseño de esta actividad busca responder a las siguientes cuestiones:

- 1) quién necesita información (no es lo mismo que la información sea requerida y buscada por el nivel central que por el local; no es lo mismo el ejecutor del programa que el decisor político)
- 2) para qué es necesaria (la información puede ser en función de mínimos reajustes o para tomar decisiones globales en políticas o planes más amplios)
- 3) qué tipo de información se debe registrar (indicando su calidad en el sentido del detalle requerido, el grado de desagregación, etc - lo que depende también de los destinatarios)
- 4) cómo se la va a procesar y analizar (recursos tecnológicos, estadísticos, etc.)
- 5) con qué periodicidad se la requiere

Teniendo en cuenta las respuestas a las preguntas anteriores con las cuales es posible construir y organizar el proceso de seguimiento y registro, se procede a desarrollarlo, lo cual puede, si es factible, seguir el siguiente camino:

Proceso del seguimiento

- 1) Determinación de actividades, procesos e insumos críticos en función de una cierta jerarquía de objetivos del proyecto.

Un programa o proyecto puede tener (y de hecho así sucede) varios objetivos aunque no todos de la misma categoría. Por ejemplo, un PRDE tiene el objetivo de la descentralización de las tareas administrativas, pero a su vez puede tener otros como asegurar la óptima utilización de los recursos existentes. Ambos objetivos son importantes. Sin embargo, en el espíritu del Programa el primero lo es más por lo que la atención se concentra allí convirtiéndose en un punto crítico que, dada la dificultad de implementación, es necesario seguir de cerca a fin de lograr efectivamente el objetivo. Esto no significa olvidar los otros sino definir áreas o puntos focales críticos susceptibles de ser evaluados en primera instancia y con particular intensidad.

- 2) Determinación de las necesidades de información y de los indicadores más pertinentes.

Obviamente esto se realiza según lo fijado en 1). Lo único que es conveniente señalar es la necesidad de ser muy estrictos en la pertinencia y significación de los indicadores así como en su sensibilidad para brindarnos información. Por otro lado debe considerarse las posibilidades reales de relevamiento y de análisis. Absurdo sería seleccionar indicadores con los cuales luego no fuera posible trabajar.

- 3) El proceso de obtención de información se produce a través de distintos caminos:

- El sistema de información existente a nivel de la organización. En términos generales toda organización produce, con cierta periodicidad algún tipo de informe con datos sobre su funcionamiento, sobre recursos, sobre producción, etc. Por ejemplo, las series estadísticas que pueden provenir, en los niveles centrales, de las oficinas de estadísticas, informes institucionales, memorias anuales, etc.

Se trata de aprovechar al máximo los datos ya generados dentro y fuera del programa e incluso del sistema, minimizando la recolección de datos adicionales de fuentes primarias.

- Fuentes secundarias de información (censos, series estadísticas, etc.) En esta caso hay que considerar muy especialmente:

a) la actualidad de los datos a fin de evitar interpretaciones erróneas en el tiempo;

b) la posibilidad de desagregar con suficiente precisión. Este quizás sea uno de los mayores problemas porque, en general, la información secundaria es producida por las oficinas centrales convirtiéndose el resultado en términos de abstracciones globales de escasa o mala utilidad para los niveles locales. El procesamiento de la información, aunque pueda provenir de las unidades operativas más pequeñas, suele hacerse en forma centralizada y agregada con un relativo y eventual reflujo de información desagregada hacia las regiones. Si bien esto es una realidad que hay que tener en cuenta, hay que insistir en un manejo más descentralizado de la información a fin de lograr, en especial en el área social,

que sea realmente útil para los intereses regionales y locales;

c) la congruencia de las definiciones y categorías de los datos existentes con las necesidades de información.

La recolección de datos se hace, como ha sido explicado, sobre la base de indicadores. Estos deben ser definidos y categorizados de manera uniforme y según las necesidades efectivas del programa, si no será posible su utilización como insumos para la evaluación del Programa.

- Recolección de datos primarios. Esto ya ha sido desarrollado ampliamente en la etapa del Diagnóstico. Aún así cabe insistir en la necesidad de minimizar la captación de datos primarios. Esto, fundamentalmente, porque estando en ejecución el programa o proyecto, es muy costoso derivar recursos y tiempo para la realización de esta actividad. De todos modos, dado que es necesario hacerlo, para tener garantía sobre todo de la efectividad de lo que se realiza, será preciso esforzarse por encontrar los indicadores, los objetos de análisis y las técnicas más adecuados para hacerlo

En el sentido antes expuesto, es necesario insistir en algo que constituye una urgencia y hasta un imperativo en vistas a la concreción de los distintos programas sociales en realización y en programación. Una de las mayores falencias detectadas en la mayoría de los países de Latinoamérica es la carencia de un adecuado Sistema de Información. De ese modo, los distintos sectores gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, las organizaciones co-

munitarias y la población en general, generan información que, en definitiva resulta inútil para todos y cada uno de sus gestores, por ser parcializada y convertida, en consecuencia, en abstracciones, que lejos de lograr el objetivo del conocimiento de la realidad, la ocultan. Lo mismo ocurre con los niveles de desagregación, con la heterogeneidad en las categorías y la falta de canales de información que permita el flujo y reflujo de la información obtenida y producida.

En función de todo ello, se juzga fundamental promover un sistema integrado de información que prevea la solución de todos esos inconvenientes convirtiendo a la información verdaderamente en un insumo de las transformaciones sociales.

5) Análisis de los datos

Su finalidad es sacar conclusiones respecto al estado de la ejecución, no solo en su aspecto interno sino también en su impacto en la población meta y su contexto.

Tradicionalmente se ha discutido acerca de las características del análisis posible y cuál es su importancia en relación a los programas sociales. Aparentemente era preciso optar por un análisis cuantitativo o un análisis cualitativo. Tal como ha sido expuesto en el capítulo sobre Evaluación, la realidad impone una consideración complementaria, reconociendo, de todos modos, que el análisis cualitativo ha sido, en general, menos desarrollado que el otro.

Sin intentar en este momento desarrollar instancias del análisis, es importante señalar que, a fin de proveer insumos útiles para la evaluación, desde el punto de vista cualita-

tivo será necesario:

- a) Categorizar y codificar la información que permitan sistematizar información que, por su carácter cualitativo suele ser compleja y susceptible de un alto grado de subjetividad. La categorización y la codificación reducen la cantidad de datos a menos unidades analíticas y permite un mayor grado de objetividad en el manejo de la información.
- b) Elaboración de matrices y representaciones gráficas.
- c) Elaboración de tipologías y clasificaciones.
- d) Determinación de conexiones causales - explicativas.

Puede haber otros modos de análisis aunque los señalados son los más comunes en los datos de carácter cualitativo.

Respecto al análisis cuantitativo, se trata del "tratamiento estadístico de los datos con el fin de establecer diversas formas de estructuración. Estas estructuraciones se expresan en su mayoría, en términos numéricos y pueden referirse a una o más variables contenidas en la información (distribución de frecuencia, promedios, correlaciones, etc.)

Hasta aquí se ha registrado y elaborado la información necesaria para la Evaluación del Proceso. Ahora esto debe convertirse en el material nutriente del Control de la gestión, es decir, la comparación con:

- 1) un modelo considerado óptimo de funcionamiento, organización y ejecución y

2) las metas establecidas.

En este sentido, referidos a la variable que hace a los aspectos organizativos y de funcionamiento, Briones señala algunos puntos focales a los cuales hay que prestarle especial atención:

- la dirección/conducción del Programa/Proyecto en los distintos niveles (decisorios y operativos)
- el funcionamiento administrativo (lo que se refiere a los procedimientos, mecanismos burocráticos, etc.)
- el funcionamiento financiero (asignación de recursos económicos y financieros, presupuesto, etc)
- el grupo técnico (actividades de asesoramiento y capacitación, etc.)
- la estructura de los canales de comunicación e información (formales e informales)

En definitiva, se trata de realizar la evaluación de la eficiencia del sistema operativo sea en su estructura como en su funcionamiento.

Se considera necesario establecer a priori, ciertas pautas que se consideran óptimas de funcionamiento, lo que implica cierto diseño organizacional - ejemplo de esto es el Documento nº 1 del PRDE de la Provincia de San Luis - . Este modelo será fundamental para la evaluación de la realidad. Obviamente, al ser un modelo apriorístico, debe ser lo suficientemente flexible como para poder ser susceptible de modificaciones y reajustes.

En general los PRDE son diseñados organizativamente según criterios técnicos provenientes de los presupuestos teóri-

cos y de experiencias ya ejecutadas. Ello constituye el modelo a chequear en la evaluación.

En este sentido y más allá de las variables o aspectos a considerar, hay que señalar que es necesario un sistema de control efectivo basado en un sistema de información adecuado y útil.

Para lograr una mayor efectividad en la tarea, el sistema debe distribuir mecanismos, recursos y momentos de medición, ponderación y evaluación a través de todo el proceso y generar los canales de comunicación rápidos y sensibles que permitan el bosquejo inmediato y la toma de decisión urgente respecto a las medidas correctivas que encaucen debidamente los procesos en realización.

En la evaluación parcial de logros hay que obtener información para poder determinar si las metas establecidas se van alcanzando o si es necesario algún tipo de reajuste sea de las actividades o, incluso, de las metas.

Indudablemente, esto exige que en la programación se establezcan instancias parciales susceptibles de ser evaluadas a través de una coherente desagregación de los objetivos y de las mismas metas de modo tal que por su cronogramación pueda registrarse su realización o no independientemente de la finalización del programa total. Se reconoce la dificultad para llevar a cabo esta evaluación parcial porque en general esa desagregación no se hace - del mismo modo como no siempre los objetivos son traducidos en metas operativas-. No obstante es conveniente hacerlo porque permite estar alerta, por un lado, respecto a las realizaciones y por otro, respecto a la pertinencia y realismo de las mismas metas.

Complementariamente y como orientación evaluativa respecto de si se van cumpliendo los objetivos, hay que considerar la repercusión que el desarrollo del Programa tiene en la población meta y en su propio contexto.

Ante un programa de acción social, y en especial un programa educativo, los beneficiarios no quedan al márgen e indiferentes si los objetivos son formulados a partir de necesidades sentidas o lineamientos políticos compartidos y si las actividades programadas han considerado las características socioculturales comunes.

Si durante el desarrollo del programa se detecta que la población no apoya (aunque no rechace) ni se muestra receptiva o interesada, tanto los ejecutores como los decisores políticos deben estar totalmente alertas; evidentemente hay resortes del programa que no funcionan correctamente o hay fallas estructurales en los objetivos y en las metas o hasta incluso en el diagnóstico.

Si esto es previsto a tiempo, el programa tendrá oportunidad de salvarse aplicando correcciones en el rumbo. Pero si no se evalúa a tiempo, si no se detecta oportunamente el desfase, el programa fracasará y esto no es solo grave para el programa en sí mismo sino también para el futuro de otros programas que se deseen desarrollar. La indiferencia y el desinterés traerán aparejado el desencanto y el escepticismo.

Ahora bien, esta variable que hace sustancialmente al impacto que va produciendo el PRDE en la población, no es de fácil manejo y exige dos condiciones fundamentales:

- manejo técnico adecuado y
- permeabilidad a los puntos de vista de la población de modo tal que lo programado sea susceptible de reajuste e incluso de reemplazo.

Desde el punto de vista metodológico se recomienda la utilización de técnicas de sondeo de opinión rápidas y simples, grupos motivacionales, etc. No se trata de realizar grandes investigaciones sobre la opinión de la gente sino tener la capacidad de captar secuenciadamente opiniones y reflexiones concretas que permitan darle valores a las variables que se están considerando.

Finalmente, quedan por considerar el control de los factores exógenos intervinientes en el proceso de implementación de los programas.

Es evidente que existe una gran cantidad de tipos de factores de carácter político, económico-financieros, socioculturales, etc. Enumerarlos sería engorroso y hasta estéril ya que su aparición es, en cierta medida, contextual. Aún así podrían señalarse algunos que pueden considerarse como comunes a todas las realidades y todos los tiempos:

- la estructura de poder (formal e informal);
- las relaciones originadas a partir de dicha estructura de poder;
- los sistemas de valores y creencias;
- la segmentación social imperante;
- la dinámica poblacional;
- los sistemas de tenencia y distribución de los recursos, etc.

Este listado, aún de los factores básicos, no pretende ser exhaustiva. Solo intenta mostrar qué tipo de cuestiones pueden intervenir, favorable o desfavorablemente, en el desarrollo de lo programado.

Un programa o proyecto puede haber sido pensado y estructurado brillantemente, sus objetivos ser magníficos, las actividades las más pertinentes, la comunidad haber participado y sus ejecutores tener la mayor buena voluntad, sin embargo factores ajenos a la problemática específica, constituyen trabas de tal magnitud que hacen fracasar el intento.

El tomar conciencia de su existencia y de su posible accionar no significa que desaparecerán. Sin embargo, conocer su existencia, permite contrarrestar su acción cuando constituyen trabas y permite, también, potenciarlos cuando favorecen el éxito de las políticas públicas y sus objetivos.-

NOTA BIBLIOGRAFICA

Para la realización de este anexo se ha utilizado fundamentalmente la bibliografía de los informes anteriores y las consideraciones conceptuales allí vertidas.

En especial fue utilizada la siguiente bibliografía:

BRIONES, Guillermo, Evaluación de Programas Sociales, Sgo de Chile, PIIIE, 1985

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, Evaluación de Proyectos Sociales, BsAs, ILPES-CIDES, 1988

CAC/ONU, Seguimiento y Evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural, Roma - CAC, 1985