

## SINOPSIS

Muchos gobiernos promueven la planeación educativa como manera de racionalizar el gasto en el sector educativo, arguyendo que la base científica de la planeación permite identificar las soluciones más idóneas a los problemas educativos. Sin embargo, la historia abunda en ejemplos de planes nunca implementados y de reformas que nunca llegaron a cumplir sus promesas. Este trabajo cuestiona la perspectiva de la planeación científica notando que los procesos de cambio en organizaciones siempre significan conflicto, y que ese conflicto se resuelve no por medio de la ciencia sino por medio de la política. Se analiza un caso en que una oficina de planeación llegó a tener éxito pleno en la implementación de sus planes. En este caso, en El Salvador, es claro que las técnicas más importantes para lograr el cambio no eran científicas, sino políticas.

## ABSTRACT

Many governments promote educational planning as a means to rationalize expenditures in the educational sector, arguing that the scientific basis of planning makes possible the identification of the best solutions to educational problems. However, history is filled with examples of plans that were never implemented, and reforms that never fulfilled their promises. This paper questions the view of planning as "scientific," noting that change in organizations almost always means conflict, and that conflict is resolved not by science but by politics. The paper presents a case study of successful planning, in which plans were implemented. This case, from El Salvador, makes clear that the important techniques for change were not scientific, but political.

## ARTÍCULOS

# La planeación educativa: ¿ciencia o política?\*

Noel McGinn  
y Donald P. Warwick\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que fue recibida con entusiasmo y se difundió por todas partes,

\* La investigación en que se basa este artículo fue financiada por la USAID. Es obvio que las conclusiones del presente trabajo son responsabilidad de los autores.

\*\* Noel F. McGinn: Obtuvo BA en Psicología, Universidad de California, 1957; MA en Psicología, Universidad de California, 1960; PhD en Psicología Social, Universidad de Michigan, 1963; en 1963-64 fue profesor en el ITESO de Guadalajara; posteriormente fue profesor de la Escuela de Educación en Post-Grado de la Universidad de Harvard, y Director del Centro de Estudios en Educación y Desarrollo de la misma universidad; ha colaborado asimismo en algunas universidades e instituciones internacionales; actualmente colabora como investigador en la Fundación Javier Barros Sierra de México.

Donald Warwick: Obtuvo BA en Psicología en la Universidad de Detroit; 1958; PhD en Psicología Social en la Universidad de Michigan, 1963; además ha trabajado en México y Perú; actualmente es catedrático de la Escuela Pos-Grado de Educación de la Universidad de Harvard; su especialidad es análisis del comportamiento de organizaciones públicas.

la planeación educativa no ha tenido mucho éxito en América Latina. El término "éxito" requiere alguna definición. El sentido más exigente sería el de que, mediante la implantación fiel de un plan (o proceso de planeación) educativo, se ayudará efectivamente a resolver los grandes problemas y eliminar las injusticias que padecen los pueblos latinoamericanos. Si adoptáramos como criterio para juzgar la eficiencia de la planeación educativa cambios radicales en las estructuras económicas y políticas de las naciones de América Latina, tendríamos dificultad en poder señalar casos de éxito. Hasta el momento, en casi todas partes la educación ha sido vista como reproductora de estructuras existentes, y la planeación educativa ha reflejado la hegemonía de gobiernos interesados en mantener el *status quo*.<sup>1</sup> Vista desde esta óptica, la planeación educativa no puede servir mayormente hasta que haya otros cambios, y en cual caso su análisis no sería de mayor interés.

Este trabajo no evalúa entonces la capacidad de la planeación educativa para producir por sí misma cambios radicales en la sociedad. Al contrario, se enfoca en la utilización de la planeación educativa para reforzar

estructuras y procesos existentes, o para facilitar procesos que favorecen el mantenimiento de estructuras amenazadas por cambios en sus ambientes externos o debido a procesos internos. En este caso, la definición de "éxito" del proceso de planeación está en su contribución al mantenimiento de estructuras vigentes.

Aun con esta definición, la evaluación del "éxito" de la planeación es difícil, pues solamente con el tiempo sería posible ver los efectos de la implantación de cambios inducidos o impuestos por un proceso de planeación. Por tanto, hemos adoptado para este trabajo un criterio más flexible pero aún estricto con respecto a la mayoría de las experiencias en planeación educativa en América Latina. Tomamos como criterio de "éxito" de un proceso de planeación, la implantación de los planes educativos en el sistema educativo.

Este criterio es aún estricto porque constantemente se ha hablado mucho sobre la reforma educativa en casi todos los países, pero pocas han llegado a ser implantadas; incluso en Cuba, el caso más radical de reforma, la planeación revistió inicialmente escasa importancia. En la mayoría de los países es posible que los planes educativos llenen los anaqueles, pero una vez publicados generalmente sólo los consultan los investigadores académicos.<sup>2</sup> Con frecuencia, las

<sup>1</sup> No hay razón para pensar; sin embargo, que la planeación puede servir sólo a la reproducción. Una variante de la planeación, la dialéctica, supone que todo tiene que cambiar, y busca cómo aprovechar las contradicciones. Otra variante, la innovativa, presume la necesidad de cambios más incrementales pero sumando a constituir modificaciones estructurales. Véase a Carlos Matus, *Planificación de Situaciones*, Caracas, Editorial Alfaro, 1976; y John Friedmann, *Retracking América*. New York, Doubleday, 1973.

<sup>2</sup> Para una reseña de los esfuerzos mundiales para introducir el cambio en los sistemas educativos, véase Rolland Paulston, *Changing Educational Systems: a Review of Theory and Experience*, Washington, World Bank, Development Economics Department, 1978. Paulston revisa varios cientos de estudios e informes sobre los esfuerzos de cambio

oficinas de planeación educativa no hacen más que recopilar y publicar estadísticas o patrocinar investigaciones sobre interesantes proyectos piloto que nunca se hacen extensivos a todo el sistema. Raras veces la Oficina de Planeación tiene control del presupuesto o de la asignación de los recursos, la prueba más evidente de su fuerza y su importancia.<sup>3</sup>

El estudio de caso que presentamos en este trabajo explora el desarrollo de una experiencia "exitosa" de planeación educativa.

En este caso, una oficina de planeación educativa no sólo produjo planes que consultaban regularmente, sino que también tuvo un estrecho control de la formulación del presupuesto y de las políticas educativas generales.

---

educativo. Concluye: "Pocos estudiantes han llegado a captar el concepto de poder tanto en las fases políticas y administrativa como en las de investigación y desarrollo de las reformas nacionales. Como los resultados de los esfuerzos por un cambio estructural se dan en función del poder y de actividades que en él se basan, éstos sólo pueden verse como una limitación básica" (p. 28). Paulston pide "evaluaciones de estudios de caso de las reformas educativas nacionales" (p. 29).

<sup>3</sup>Pueden encontrarse descripciones (un tanto anticuadas) de la planeación educativa en Héctor Correa, "Quantitative Analysis of the Implementation of Educational Plans in Latin America", *Socio-Economic Planning Sciences*, 9, 1975, y en Joseph P. Farrell, "National Planning Systems in Latin America: their Environments and their Impact", *Educational Planning*, 1:1, 1974. Una investigación más general es la realizada por Dan Imbar, "Organizational Patterns of Educational Planning", *Comparative Education Review*, 9:2 June, 1973, 73-79.

Dada esta definición del problema a estudiar, nuestra atención a la planeación se enfoca en el poder. El "éxito" de la planeación depende de la capacidad de un grupo u organización de imponer sus ideas sobre otros grupos y organizaciones. La calidad de las ideas puede influir en la generación y ejercicio del poder, pero no serán esas ideas en sí la explicación del "éxito" en la implantación del plan, sino que dependerá de otros factores.

Consideramos que el éxito de la planeación, definido de esta manera, se da en función de las habilidades en el desarrollo y manejo de las relaciones políticas, y no de la competencia técnica. Consideramos la planeación esencialmente como proceso político, en que se manipula información empleando técnicas con una alta carga de legitimidad científica, para imponer nuevas formas de organización. El auge de la planeación educativa en América Latina se explica, creemos, en términos del interés de nuevos grupos tecnócratas de competir por el poder con grupos dominantes tradicionales. A la vez, la planeación ha creado grandes expectativas de cambios y, de esta manera, ha servido para mantener por un tiempo más la estructura básica del sistema político y económico.

El caso es el de la República de El Salvador. La elección de este país como estudio de caso no se debe a

una creencia de que la planeación educativa (o cualquier otro tipo de planeación) fue exitosa, aplicando el criterio de solucionar problemas de injusticia, ni tampoco aplicando el criterio de mantenimiento de estructuras vigentes. La insurrección popular en ese país es prueba de que los planes no contribuyeron a un proceso auténtico de desarrollo, como a la vez atestigua el hecho de que no es posible mantener para siempre un régimen basado en expectativas que resultan falsas.

Pero aplicando el tercer criterio, si fue "exitosa" la planeación educativa en El Salvador, pues sirvió para asir y afirmar el poder para un nuevo grupo entre los dominantes. Como se verá, en El Salvador la planeación sirvió para prevenir cambios mayores, mediante la consolidación de la Reforma Educativa. La Reforma en sí, como se ha argumentado en otras partes, no produjo cambios significativos en la injusta estructura de la sociedad salvadoreña.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La Reforma Educativa de El Salvador es descrita por los participantes en Manuel L. Bonilla, *La Reforma Educativa Salvadoreña*, San Salvador, Ministerio de Educación, 1975; y en John Mayo, Robert Hornik and McAnany, *Educational Reform with Television: the El Salvador Experience*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1976.

Aunque la puesta en marcha de la Reforma fue cuidadosa, no produjo todos los resultados esperados y deseados. Por ejemplo, véase Martín Carnoy, "The Economic Cost and Returns to Educational Television", *Economic Development and Cultural Change*, 23:2 January, 1975, p. 207-248; Noel McGinn y Ernesto Toro "Una evaluación del Bachillerato Diversificado en El Salvador", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, X, 2, 1980; Jorge Werthein, "Los

Pero la Reforma contribuyó a un esfuerzo de modernización de una estructura de capitalismo dependiente y subdesarrollado. La consolidación de la Reforma, mediante la planeación, fue esencial para impedir un retorno al poder a grupos mas tradicionales entre los dominantes.

La historia que queremos analizar aquí es, entonces, la de la utilización de la planeación educativa como herramienta política para conseguir poder burocrático dentro del Estado<sup>5</sup> Mediante esta historia pretendemos

---

límites de la reforma educativa en El Salvador", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, VIII, 1978, 59-110; Guillermo Manuel Ungo y Luis Fernando Valero, "Fundamentos sociopolíticos y fines de la Reforma Educativa", *ECA: Estudios Centro Americanos*, XXXIII: 358, 1978, 569-578 Segundo Montes, "La penetración de la tecnología en El Salvador a través de la educación", *ECA: Estudios Centro Americanos*, XXXIV: 366, 1979, 250-263.

<sup>5</sup> El lector advertirá que hemos dejado fuera el análisis de muchos otros eventos que iban sucediendo en El Salvador en el periodo estudiado. No es que ignoramos la creciente violencia y represión de parte del Gobierno, la condición de miseria para la gran mayoría del pueblo y lujo para algunos pocos, los esfuerzos de los trabajadores de participar en la vida política nacional, incluyendo una resistencia a esos elementos de la Reforma Educativa que significaban más trabajo por menos pago. Tampoco elaboramos sobre la ingerencia de Estados Unidos en la Reforma, el papel del Banco Mundial, la actitud desarrollista del Ministro Beneke, la realidad educativa del país que tenía una de las tasas de analfabetismo más altas de América Latina, y otros hilos que sería interesante tomar. Advertimos que el enfoque es principalmente en el proceso de planeación, y el juego político dentro del Ministerio de Educación. Las citas en la nota 4 serán de utilidad para lectores que quieren una visión más global.

desmitificar la planeación, cuestionar su concepción como instrumento científico exento de consideraciones más mundanas como la política y la lucha por el poder. Queremos demostrar que la racionalidad de la planeación educativa está más en la relación entre sus planteamientos y el poder de un grupo sobre otro, que en el descubrimiento de soluciones “racionales” que deben ser libres de quejas por parte de grupos y clases desfavorecidos por ellas. Con estas afirmaciones no queremos cuestionar los motivos de los actores involucrados, algunos de los cuales tenían posiciones realmente progresistas dentro del aparato del Estado. Acciones y no motivos son el objeto de análisis.

Pero mejor es dejarles contar su propia historia. El análisis que hacemos se basa en extensas entrevistas con una serie de personas que fueron actores en la Reforma y en la planeación educativa. De ellos obtenemos perspectivas interesantes sobre cómo comenzó la planeación educativa en El Salvador, quiénes fueron los actores principales, y el impacto que tuvieron dentro y fuera del Ministerio de Educación; los conflictos que generó dentro de la burocracia, y en qué grado se arraigó en la estructura y operación del Ministerio. Hemos omitido los nombres de casi todos los actores entrevistados, debido a la situación por la que atraviesa el país. Donde sea necesario identificamos su papel o puesto en las organizaciones

formales e informales importantes en la educación salvadoreña.

## II. PRIMEROS PASOS

La primera mención de planeación educativa apareció en documentos del Ministerio de Educación de El Salvador en 1957. Por esa fecha el Ministerio llevó a cabo un estudio de “diagnóstico” que se usaría como parte del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico Nacional. El informe publicado de este diagnóstico no incluía ninguna descripción o comentario de la metodología y ninguna especificación de metas o fines; era solamente un conjunto de cuadros. Estos incluían la matrícula, el número de maestros, el número de instructores, descripciones de materiales de enseñanza y los costos unitarios y totales por nivel educativo entre 1957 y 1962. Las aproximadamente 2000 páginas mimeografiadas incluían también otra información, como por ejemplo los nombres de los ganadores de las competencias atléticas realizadas ese año en el país, lo que sugiere una cierta ambigüedad respecto del propósito del diagnóstico.

El siguiente diagnóstico formal apareció en 1964. Este documento comenzaba con una revisión de todas las leyes, decretos, estatutos y convenios referentes a la educación en El Salvador. Luego proporcionaba una descripción de las responsabilidades y operación de cada rama de la edu-

cación: primaria, secundaria, etc., y el currículum oficial para cada programa educativo en cada rama. La segunda parte del documento se ocupaba de los problemas a que se enfrentaba el sistema educativo del país. Se prestaba particular atención a la educación primaria y secundaria. Se identificaron como necesidades principales: la reforma curricular, la capacitación de maestros, nuevos materiales de enseñanza, escuelas completas llamadas unitarias en este documento, y el énfasis en la preparación vocacional y técnica en el nivel de secundaria. Con respecto a la educación vocacional y técnica el diagnóstico argumentaba en favor de: “*la diversificación al máximo de las profesiones*, destacando la formación de mano de obra capacitada y expertos para la producción industrial y agrícola” (*Diagnóstico de la Educación*, 1964: 102; el subrayado es nuestro). Señalaron 14 factores que contribuyen a limitar el rendimiento del sistema educativo. Entre éstos están la nutrición de los estudiantes, el *ajuste de la educación a las necesidades de la sociedad*, el academicismo en los programas y la cooperación entre las organizaciones. No se presentaron estadísticas de apoyo que fundamentaran estas afirmaciones.

También en 1964, Revelo Borja, Ministro de Educación, creó el departamento de Planeación, apoyado conjuntamente por un equipo de la UNESCO y USAID (Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional) que fue

invitado a colaborar en la identificación de las necesidades educativas. El departamento incluía entidades de Administración, Estadística, Planes de Estudio, Planeación Presupuestaria y Servicios Generales. En el Informe 1965-1966 el Ministro de Educación decía:

El Departamento de Planeación está destinado también a coordinar las actividades del sector educativo, según los lineamientos señalados por el Secretario de Educación y el Consejo Nacional de Planeación y Coordinación Económica (Memoria: 6.).

Poco después de su creación, el Departamento de Planeación publicó un documento mimeografiado de 60 páginas con el título de “Plan Quinquenal”. Este documento incluía proyecciones de la matrícula, maestros e instalaciones necesarias hasta 1969, pero no incluía una descripción de la metodología ni un análisis de apoyo. El Plan Quinquenal se incluyó también como un capítulo del documento *Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social, 1965-1969*, publicado por CONAPLAN, el Consejo Nacional de Planeación o Ministerio de Planeación. El capítulo 11 de este documento, “Población, Empleo y Recursos Humanos”, especificaba los nuevos puestos de trabajo que deberían ocuparse durante el periodo del plan tomando en cuenta la expansión y la mortalidad tabulados por ocupación y nivel educativo. El informe concluía diciendo que así

el sistema sencillamente no lograría producir el número necesario de egresados en la educación superior y produciría un exceso en el nivel de secundaria y primaria. Habría un déficit de mano de obra no *capacitada*.

En su informe al Congreso en agosto de 1965, al concluir su tercer año, el Ministro Revelo Borja dijo:

Por primera vez en su historia la educación salvadoreña posee un plan quinquenal para su desarrollo ordenado. El Plan demuestra que todavía no hemos solucionado los problemas que enfrenta el sistema educativo, pero predecimos una solución adecuada de los problemas a los cuales se les ha asignado prioridad absoluta.

El plan era similar en forma y contenido a los planes de muchos otros países de ese periodo y también de hoy en día, pero varias características merecen atención. Primero, había una referencia específica a la Televisión Educativa y a la necesidad de reorganizar la secundaria y crear hasta *24 especializaciones en el bachillerato*. En el Plan se pedía una reorganización del Ministerio para que modernizara su operación, aunque no se proporcionaban detalles. Por último, en el plan se recomendaba la elaboración de planes anuales para el Ministerio y para cada una de sus secciones.

El documento del plan creado y publicado cuando Revelo Borja era ministro no se implantó durante su periodo. Entre 1965 y 1967 la Oficina

de Planeación no hizo aparentemente sino generar boletines estadísticos anuales y publicar unos cuantos estudios sobre diversos aspectos de la educación.

Hacia 1967 parecía estar desacreditado lo que en 1965 se veía como una poderosa Oficina de Planeación. Gran parte de la actividad productiva de la Oficina en 1964 y 1965 había sido resultado de un esfuerzo común de UNESCO y USAID para reforzar la planeación y para generar un proceso de reforma mediante la planeación. El plan no logró atraer mucha atención y la mayoría de los consejeros en planeación se fueron. El país dirigió su atención a la elección de nuevo presidente.

### III. LA PLANEACIÓN DURANTE EL PERIODO DE BENEKE

En 1967 asumió al gobierno un nuevo régimen político encabezado por el Presidente Fidel Sánchez Hernández. Fue evidente desde el comienzo que el gobierno de Sánchez, apoyado por elementos modernizantes entre la élite, tenía un firme compromiso con la "reforma educativa". El Lic. Walter Beneke, que había sido embajador en Japón y, en fechas más recientes, jefe del comité de televisión educativa, fue nombrado Ministro de Educación.

A Beneke se le otorgó poder para realizar cambios. Cuando se le entrevistó en 1977, comentó:

Anteriormente no hubo una disposición política por reformar. Cuando entré tuvi-



mos un respaldo de arriba, especialmente de parte del Presidente, incluso antes de que él tomara posesión dijo que la educación iba a ser prioritaria para él. Cuando comencé, el presupuesto educativo era de 53 millones de colones; cuando salí era tres veces mayor. El Ministerio de Finanzas también nos apoyaba mucho. No hay nada que se pueda hacer en el gobierno sin ese tipo de apoyo.

Beneke ocupó el Ministerio de Educación apasionado por la acción, con ideas respecto a qué debía hacerse y una desconfianza por los planificadores; pero empleaba la jerga de la planeación.

El primer plan de reforma era sumamente lógico, pues era obvio lo que debía hacerse. Había más de 3000 maestros desocupados y, sin embargo, teníamos un sistema de escuelas normales que estaba produciendo más. Lo lógico era cerrar estas escuelas. También veíamos que el concepto de alfabetismo recomendado por la UNESCO no tenía sentido. Si la gente del país iba a llegar a algún lado, debía tener años de escolaridad. Así que incrementamos el mínimo de 6 a 9 años. Pero también era lógico tener más maestros en el nuevo nivel, así que establecimos la Ciudad Normal (escuela normal) para que los produjera... La verdadera pregunta era si íbamos a solucionar todos estos problemas de uno en

uno, o todos juntos. Decidimos atacarlos todos juntos.<sup>6</sup>

Convencido de que lo que debía hacerse era en gran medida obvio, Beneke no vió necesidad de conservar la oficina de planeación del Ministerio de Educación, por lo que la abolió en 1968. Según uno de sus cercanos colaboradores, Beneke temía que la presencia de una oficina de planeación pudiera usarse para aplazar las reformas. Alguien opuesto a una determinada acción fácilmente podría decir: "veamos esto o aquello antes de seguir adelante". Según un funcionario de USAID entrevistado en marzo de 1977, la opinión de Beneke era:

Estoy aturrido con los equipos de planeación del Banco Mundial, Estados Unidos, Suecia, etc. Todos me dan pla-

---

<sup>6</sup> Sería justo mencionar que la "sobreproducción" de maestros no existía en una condición de plena satisfacción de la demanda educativa. Muchos niños quedaban sin escuela. Los maestros no tenían trabajo porque el Gobierno no había expandido el gasto en la educación básica. En ese contexto, la acción del Ministro Beneke de expandir la educación obligatoria a 9 años, de instituir la televisión educativa que reemplaza a maestros, no parece tener mucha lógica. Creemos que la lógica se encuentra si uno presume que el objetivo inmediato principal no fue la extensión de la oportunidad educativa a toda la población, sino la modernización del sistema mediante la eliminación de grupos tradicionalistas atrincherados en puestos en la burocracia.



nes y más planes. Pero no me alcanzaría el tiempo para hacer todo lo que me dicen que debería hacer. Tengo que hacer que este niño nazca y pueda valerse por sí mismo, antes que preocuparme de la planeación.

Pero a pesar de su impaciencia con la planeación, gran parte de la Reforma parece haber sido “planeada”, por lo menos en el sentido en que no era el resultado de un conjunto inconexo de acciones espontáneas o caprichosas. En el Informe para 1968-69, Beneke comenzaba diciendo que la Reforma, iniciada en 1967, iba acompañada de un plan quinquenal capaz de llevarla a cabo.

Dada la extraordinaria limitación de los recursos humanos, físicos y financieros de que disponíamos, era indispensable la eficiencia para hacer el mejor uso de estos recursos. Los principales programas concretos en esta área eran:

- 1) elaborar un plan de acción quinquenal;
- 2) llevar a cabo una reorganización administrativa;
- 3) mejorar el sistema de supervisión;
- 4) transformar el sistema administrativo de educación secundaria;
- 5) mejorar la productividad de la Educación Rural. Lo primero era elaborar un plan de acción lo suficientemente realista para realizarlo en los cinco años de este gobierno. Ese plan quinquenal daría unidad al proyecto, concentraría los problemas, evitaría la dispersión de esfuerzos y proporcionaría a cualquier participante u observador de la reforma

una idea clara de lo que se intentaba hacer (*Memoria 5*).

Este plan quinquenal se publicó en 1970 como el Documento No. 2 de la Reforma. Cuando se le entrevistó en 1977, Beneke se refirió a éste como el primer plan quinquenal en la educación. Su consejero de la UNESCO decía en 1971 que el diseño de la reforma se estableció en septiembre de 1967.

En fin, hay evidencias de que el Lic. Beneke sí planeó su Reforma Educativa, pero sentía la necesidad de negar que planeaba, o que necesitaba una oficina de planeación. No quería compartir su poder en el Ministerio con ningún grupo. ¿Cómo explicar, entonces, su eventual apoyo a una oficina de planeación? En la sección que sigue pretendemos demostrar que no hay contradicción en sus acciones.

### **A) Antecedentes de la Oficina de Planeación**

Cuando la Oficina de Planeación se cerró en 1968, Beneke transfirió una función de planeación educativa del Ministerio de Educación al CONAPLAN. La razón principal parece haber sido la presencia en CONAPLAN de una persona en quien Beneke tenía gran confianza. Con formación de ingeniero, este hombre tenía una reputación de amplia cultura, capacidad analítica y organización efectiva. En 1967 había pasado de la Comisión de Televisión a CONAPLAN, en donde se le asignó la responsabilidad de examinar los sectores sociales, incluyendo vivienda

y educación, como parte de los programas presupuestarios. A Beneke le convino pedir que esta persona se encargara de los aspectos presupuestarios de la planeación educativa

Al acelerarse la reforma, los gastos de capital, especialmente para construcción de escuelas, se volvieron cruciales. Formalmente CONAPLAN mantuvo control de todo el presupuesto. Con uno de sus colaboradores de confianza como representante de CONAPLAN en este área, Beneke y sus asociados no tuvieron dificultad alguna en obtener un oído atento para los gastos de capital necesarios para llevar a cabo las reformas. Al mismo tiempo, sin embargo, no fue posible realizar todas las tareas necesarias para poner en orden el presupuesto del Ministerio de Educación. Una figura clave en el desarrollo de la planeación hizo este comentario durante una entrevista:

De pronto se volvió extremadamente importante tener dentro del Ministerio un pequeño grupo que coordinara el desarrollo de capital con la gente del Ministerio... Beneke quería en el Ministerio una Oficina que administrara el presupuesto; quería que alguien trabajara con CONAPLAN, el cual tenía poder de veto sobre presupuesto. Quería un pequeño centro entre los educadores y el presupuesto, pero no quería demasiada coordinación. Temía que si se tenía demasiada planeación, se tendrían planes pero no se haría nada (18 de enero de 1977).

En el área de presupuesto las principales tareas que enfrentaba por entonces el Ministerio era llevar a cabo las negociaciones de tres importantes préstamos: uno de AID para construir escuelas primarias en zonas rurales; el segundo también de AID, para televisión educativa, y el tercero, del Banco Mundial, para secundarias vocacionales. Con objeto de proporcionar el centro necesario para conectar el Ministerio con CONAPLAN, Beneke estableció el Comité para la Construcción de Escuelas (COPLACE). Al anunciar la creación de (COPLACE, Beneke escribió (en la Memoria 1968-69):

Con el fin de proceder sistemáticamente y de una manera ordenada a elaborar el plan más ambicioso de construcción de escuelas en la historia de la educación salvadoreña, creamos, dentro del Ministerio, un Comité de Planeación de Construcción de Escuelas (pág. 28).

En esencia, COPLACE juntó tres grupos de actores: los que manejaban el presupuesto, los arquitectos e ingenieros involucrados en la construcción, y los educadores, aunque sólo en forma simbólica. El objetivo de Beneke se expresó así:

En lo que se refiere a las funciones presupuestarias, hemos buscado una concepción unitaria y completa del problema educativo, y no la suma de los

presupuestos elaborados de una manera inconexa por cada una de las dependencias (Memoria, 1968-69: 9).

Beneke había logrado crear organismos para la planeación financiera y planeación física. Sin embargo, todavía le faltaban los mecanismos para un estrecho control de los servicios, específicamente los departamentos de Educación Primaria y Educación Secundaria.

El tercer tipo de planeación efectuado durante la Reforma fue la planeación curricular. Tres comités trabajaron juntos en la planeación del nuevo currículum: Servicios Técnicos Pedagógicos, el Comité Nacional de Educación Técnica y el Comité Asesor de Planes y Programas.

Hablamos de reestructurar el sistema educativo y esto fue hecho en STP. Estábamos involucrados en el cambio de programas para bachillerato. En el periodo posterior a la eliminación de la antigua oficina de planeación y antes de ODEPOR, gran parte de la función de planeación estaba en STP y estos comités. (Entrevista con el entonces director de STP, 20 de enero de 1977).

Cada una de las personas que encabezaban los diversos grupos que hacían planeación reconocieron que sus propios esfuerzos eran insuficientes para ajustar eficazmente la dirección de la Reforma, y que con un cambio en el gobierno gran parte de la Reforma podía quedar sin efecto, sin que hubiera alguna forma de institucionalización de los muchos cam-

bios introducidos por dicho proceso. Beneke compartía esta preocupación, pero quienes habían participado en las unidades de planeación sentían con más fuerza la necesidad de una oficina central de planeación, *formal*, dentro del Ministerio de Educación. Uno de los participantes principales reportó:

*Así entre 1968 y 1971 comenzamos a ver la necesidad de tener una organización para la planeación, un cerebro que se ocupara de la planeación y evaluación y otras cosas por el estilo. En 1971 se realizó la primera reunión para discutir esta cuestión. Beneke no creía en los comités, pero estuvo de acuerdo con ello (20 de enero de 1977; el subrayado es nuestro).*

## **B) Creación de ODEPOR**

Un informe de un asesor extranjero con poder de persuasión aportó argumentos adicionales para convencer a Beneke de la necesidad de planeación. Esto fue reforzado por la disponibilidad de un candidato muy calificado para ocupar el puesto, a quien Beneke conocía y respetaba. Al fin Beneke accedió a los consejos, aunque seguía dudando, y en septiembre de 1971 aceptó establecer la Oficina de Planeación y Organización (ODEPOR).

En comparación con la mayoría de los planificadores, el nuevo director aportó a su reciente cargo una perspectiva distintiva que daba un paso considerable a las dimensiones políticas y organizativas de la planeación.

Con formación de arquitecto, había trabajado varios años en CONAPLAN en la tarea específica de desarrollar un plan rector para la ciudad de San Salvador y su región. Esta experiencia lo había familiarizado con lo destacado de los intereses en competencia en la planeación urbana, ya que el fracaso del plan en lograr algún apoyo lo convenció de la necesidad de que los planificadores se alejaran de las visiones idealizadas y apolíticas del diseño y de que presentaran soluciones factibles a los políticos.

Al ingresar al Ministerio de Educación, el nuevo director había encontrado un equipo muy motivado que había tenido una experiencia de gran interés cuando estuvo al mando de Beneke.

Pero encontré que no creían en la planeación. Creían en actuar ahora y corregir los errores después. Teníamos un plan escrito pero no teníamos mecanismos para implantarlo. *Necesitábamos poder convencer al político de la necesidad de actuar*, y debíamos proporcionarle los instrumentos que necesita para hacer lo que quiere. Dada la transición hacia el nuevo gobierno, los políticos no estaban interesados en hacer gran cosa (el subrayado es nuestro).

Consideró que su tarea principal era estudiar cuidadosamente la situación para luego presentar un documento que analizara qué podía hacer la planeación y qué no. El documento se ocuparía también de la

estructura organizativa del Ministerio, lo cual consideraba esencial para el buen éxito de ODEPOR.

La primera versión del documento apareció en diciembre de 1971, con el título de "Hacia un concepto actual de la planeación". Este documento, de unas 80 páginas, se extendía ampliamente tanto sobre la teoría de la organización como sobre los estudios de administración pública. Las 10 proposiciones utilizadas para estructurar la discusión nos participan una idea del enfoque:

1. Cualquier propuesta de desarrollo inevitablemente dará resultados no gratos para uno o más miembros o elementos del sector considerado.
2. El proceso de planeación sólo será válido si garantiza una cierta capacidad administrativa que establezca la base de negociación necesaria para reconciliar o compensar las diferencias.
3. Sólo pueden sacarse proposiciones de planeación con sentido si los agentes responsables de la ejecución de las normas propuestas se incorporan en la fase inicial del proceso de planeación.
4. Partiendo de un problema reconocido, con el objetivo de establecer una razón para la organización, la capacidad administrativa necesaria al inicio del proceso de planeación requiere de la incorporación sólo de algunos de los agentes seleccionados entre quienes se

- encargarán de ejecutar las propuestas.
5. Los objetivos generales de la política educativa deberán extraerse de la política nacional de desarrollo económico y social, cuando exista el marco global de referencia deseado.
  6. Tomando en cuenta el dilema de eficiencia vs. equidad, un proceso de planeación saludable reconocerá la necesidad de reconciliar ambos grupos de intereses.
  7. El objetivo de la tarea de planeación y organización consiste en lograr no sólo un “ciclo completo” a corto plazo dentro del proceso de planeación, sino también en establecer una base de negociación continua para reconciliar los intereses en conflicto durante el proceso de ejecución.
  8. El sector educativo funciona dentro de un medio ambiente fluctuante entre la incertidumbre y la casi certeza y viceversa.
  9. Las incertidumbres ambientales nos sugieren tecnologías complejas para la tarea de planeación y organización, lo cual, a su vez, demanda “interdependencias recíprocas” entre las partes competentes. Además, la dirección heurística del proceso requiere de flexibilidad y adaptabilidad organizativa.
  10. El Ministerio de Educación deberá estructurarse en apego a sus cuatro funciones principales y sus tres niveles jerárquicos, todos

mutuamente interrelacionados mediante el agrupamiento de sus partes competentes... (IV-V).

El documento incluye también una exposición detallada de los principales puestos que deben incluirse en ODEPOR. Se propusieron tres secciones principales: planeación, programación y estudios aplicados, e información y estadística. Se adoptó esta estructura (que se mantuvo casi igual, por lo menos hasta el golpe militar).

Lo que plantea este documento no es una concepción racionalista de la planeación, por encima del conflicto y lucha entre grupos de interés. Varios puntos (por ejemplo el 1, 2, 3, 7) enfatizan conflicto y negociación, y otros (9, 10) la necesidad de ser flexible. Pero tampoco se habla de una planeación, diseñada para atacar problemas estructurales en la sociedad. Al contrario, la planeación es para apoyar planes de desarrollo (punto 5).

### ***1. El Plan Quinquenal***

Aparte de este documento organizativo, la primera tarea sustancial de ODEPOR fue crear un Plan Quinquenal general para el siguiente gobierno. En 1977 el director confesó que él y su equipo no sabían bien cómo enfocar los diversos componentes que un plan de esa naturaleza requería. El plan se elaboró rápidamente, en los ocho meses transcurridos entre la creación de ODEPOR en septiembre

de 1971 y la entrega del plan al ex-ministro Beneke en mayo de 1972.<sup>7</sup> No se comenzó a trabajar realmente en el plan hasta diciembre de 1971, aproximadamente.

El Plan Quinquenal se caracterizó por dos atributos principales que lo distinguían de los planes previos. Primero, en lugar de proponer una serie de objetivos de matrícula que podían o no lograrse, el Plan 1973-1977 establecía metas específicas que las diversas agencias operativas deberían lograr durante el periodo que cubría el plan.

El Plan declaraba:

Lo que se propone es sólo aquello necesario para lograr los objetivos. Estamos familiarizados con la mala costumbre de pedir más de lo que se requiere, y con la reacción de reducir que este vicio provoca. Pero estamos seguros de que las organizaciones y autoridades pertinentes verán el detalle y la sinceridad de este Plan Quinquenal (p. VIII).

El segundo rasgo principal del Plan es que describía el proceso de toma de decisión seguido para establecer las metas. La consulta a los directores de los departamentos operativos y la consideración de la factibilidad financiera permitieron que ODEPOR escogiera entre un conjunto de alternativas y luego especificara las polí-

ticas educativas que deberían seguir para lograr las metas contenidas en la alternativa seleccionada. Las políticas educativas (esencialmente declaraciones del tipo de énfasis que se debería dar) se definieron mediante repetidas reuniones con los administradores, de tal forma que éstos, de hecho, representaron un compromiso de parte de las agencias operativas.

El proceso de selección de alternativas implicó que se examinara su efecto según los criterios opuestos de *equidad y eficiencia*. Propuestos en el documento de diciembre de 1971, estos dos conceptos se usaron en el Plan para una evaluación cualitativa de los resultados numéricos descritos en cada alternativa. Se usó la equidad en referencia a la proporción de la población atendida por un determinado programa educativo. Mientras más gente sea atendida, la equidad aumenta. La eficiencia se usó en referencia a la contribución de los resultados de un programa educativo a la productividad nacional. Se usaron los costos (tanto los totales como los unitarios) como una variable de restricción o función límite. Se consideró que la primaria era más equitativa que la secundaria, pero menos eficiente. La educación superior se consideró más eficiente porque prepara mano de obra calificada.\*

La opción que se eligió, entre 27 alternativas de tres niveles de expansión de cada uno de los tres niveles de educación, fue la de dar más atención

<sup>7</sup> Aunque Beneke ya no estaba en el Gobierno, era tanta su influencia que la gente de ODEPOR sentía la necesidad de presentarle el Plan.

\* Se proporcionaron o citaron datos en apoyo de esto.

a los dos primeros ciclos de educación básica (grados 1-6) y menos atención a los grados superiores y a la educación post-media.

Los datos que se consideraron necesarios para este análisis fueron: matrícula, disponibilidad de cupo y maestros por aula, y costos unitarios. El documento no describe los datos usados para estimar la capacidad de las agencias operativas en la implantación de las políticas escogidas, la evaluación de los conjuntos alternativos de políticas para lograr las mismas metas, o la estimación del grado en el cual la implantación de las políticas daría de hecho como resultado el logro de los objetivos especificados en lo referente a la matrícula. Por otra parte, las políticas educativas, logradas mediante negociación con los diversos administradores, sí especificaban los tipos de acciones que se llevarían a cabo. Por ejemplo, para los dos primeros ciclos de educación básica (grados 1-6) el Plan pedía la expansión del doble turno para el 44% de los maestros, a los cuales se les pagaría un *incremento salarial del 50% donde fuera necesario* y factible. Especificaba un énfasis en las zonas rurales, basado en un estudio de ubicación de escuelas que debía hacerse. Pedía la regularización de la distribución de los alumnos por edades en cada grado escolar, suponiendo que esto ocurriría por la implantación de la política de Promoción Automática que el año anterior se había adoptado. Programaba la introducción de la Televisión Educativa en el cuarto

grado, especificando el número de alumnos que se abarcaría y el tamaño de los grupos (que sería mayor que sin la T.E.). También especificaba el número de televisores que se comprarían cada año.

Los funcionarios de ODEPOR consideraban que su base estadística era particularmente débil en cuanto a la evaluación de los resultados de la educación, por ejemplo el aprendizaje de los estudiantes. En 1972 comenzaron a diseñar un plan para un estudio nacional de evaluación. También sentían que la información preparada no siempre era asimilada por las divisiones operativas.

Recopilamos toda la información —una masa considerable de datos—. Se le pasó a las diversas dependencias del Ministerio. Pero debido a varias circunstancias no supieron qué hacer con esta información. Primero, no estaban acostumbrados a trabajar de esta manera. Segundo, los cuadros que preparamos no eran digeribles (Entrevista al jefe del Departamento de Estadística, 19 de enero de 1977).

Pero esta experiencia sentó un precedente según el cual ODEPOR recopilaría información de evaluación en las dependencias y la usaría en las discusiones con los administradores para alentarlos a que establecieran metas más realistas.

#### **IV. CONSOLIDACIÓN: 1971-1977**

Puesto que era común que en la designación de nuevos titulares ha-



bía poca continuidad de políticas, a todos les pareció sorprendente que el nuevo grupo de titulares en educación (el ministro y los dos vice-ministros) apoyaran tanto las reformas de Beneke como las de ODEPOR. El ministro tomó posesión en 1972; tenía amplia formación en leyes, sociología y administración, e incluso una maestría en Administración de Empresas. Un vice-ministro había desempeñado diversos cargos en el ministerio cuando Beneke estaba el frente, y se le consideraba favorable al esfuerzo de reforma. Sin embargo, la mayor sorpresa fue que el director de ODEPOR fue nombrado como el otro vice-ministro. Esto aseguraba que la estrategia de ODEPOR sería activamente promovida desde arriba en la jerarquía burocrática

### **A) Planeación y programación**

Entre 1972 y 1977, la historia de ODEPOR puede ser relatada en relación con dos conjuntos principales de actividades: aquellas conectadas con el Análisis Sectorial y las que llevó a cabo la Universidad de Programación y Estudios Aplicados. La mayor parte del tiempo de trabajo del grupo que estaba en la Unidad de Planeación y Estadística se ocupó en el análisis, aunque en algunos casos hubo un importante traslape entre ambos.

Facilitada con el trabajo hecho para cumplir con los requisitos del Banco Mundial de que hubiera estadísticas que justificaran una solicitud de préstamo, ODEPOR encontró fácil colaborar con AID en la preparación

de *Statistics for the Analysis of the Education Sector*: El Salvador, publicado por AID en 1973. En marzo de 1973, ODEPOR incluyó con las formas anuales de datos para recopilar información sobre matrícula y maestros, una encuesta de las condiciones físicas y el cupo disponible de las escuelas. Posteriormente estos datos integraron la base del marco muestral para los estudios relacionados con el Análisis Sectorial.

Pero el trabajo básico de planeación en ODEPOR comenzó con la implantación más amplia de las nociones que el director tenía sobre la involucración de las dependencias operativas en el proceso de planeación. Como parte del trabajo para el Plan Quinquenal, se había pedido a los directores de las divisiones operativas que identificaran las funciones de sus unidades. La siguiente etapa consistió en que especificaran los proyectos con los cuales se llevarían a cabo esas funciones y que desarrollarían el sistema hacia el logro de las metas de matrícula especificadas en el plan operativo anual. Las metas para el plan fueron establecidas por las divisiones operativas con ayuda de ODEPOR.

Se recopiló información adicional sobre las actividades de las diversas divisiones para los informes programáticos anuales del proyecto, el primero de los cuales se publicó en noviembre de 1973. Estos informes incluían una lista de todas las actividades de las cuales se ocuparía cada una de las unidades del Ministerio (incluyendo ODEPOR); la fecha de inicio

y la fecha estimada de culminación. Conjuntamente, los planes operativos y los informes programáticos anuales proporcionaron a ODEPOR un conjunto de metas cuantificadas que podrían emplearse para evaluar el funcionamiento de cada una de las demás unidades.

Año con año realizamos la programación anual de los proyectos. La idea es señalar los proyectos y las personas que van a estar trabajando en ellos ese año. Los pasos son Planeación y Evaluación. La idea de proyectos es realmente bastante nueva en la administración pública en El Salvador. Cada año tratamos de idear mejores formas de hacer lo que estamos haciendo, contratar gente, abrir escuelas, etc. La programación es básicamente la manera de cuantificar las metas por proyecto. Primero establecemos las metas, luego los objetivos, después los resultados. Todo esto está incluido en un tablero en la oficina del Ministro (Entrevista con el Subdirector de ODEPOR, 20 de enero de 1977).

La principal función (de la unidad de programación) es la instrumentación de los planes, hacerlos que funcionen mediante instrumentos organizativos, por ejemplo, los manuales de operación y el sistema de programación para los proyectos. Cuando yo llegué a casi todo se le llamaba proyecto. Posteriormente tratamos de identificarlos como un conjunto de actividades con objetivos específicos. La primera gran diferencia que vi como resultado de esto fue una

separación entre la aprobación rutinaria de documentos y las actividades con objetivos bien definidos. (Entrevista con el jefe de la Unidad de Programación, 21 de enero de 1977).

Al principio el problema mayor fue que las divisiones operativas no estaban acostumbradas a proporcionar este tipo de información.

...en algunas dependencias el director era el único informado sobre todo el proyecto; nadie más estaba en contacto con la visión total. Pero era problemático tener que acudir siempre al director. Ellos estaban ocupados en muchas cosas y por eso no les gustaba ser interrumpidos. Pero estaba también la gran queja de que estábamos ejerciendo una función de control al verificar el estado de los proyectos. El problema básico era que ellos no querían darnos la información porque temían que se usara para evaluarlos. Posteriormente, en algunos casos los directores delegaban esta función a alguien en un puesto inferior al suyo. Por ejemplo, el de Educación Primaria la delegó a un jefe de sección cuando reorganizaron su oficina. Esto funcionó bien. En Educación de Adultos, el director se la pasó a un subdirector; pero en otras áreas esto no se hacía (jefe de Programación, 21 de enero de 1977).

Las dependencias operativas veían el proceso en términos algo diferentes, obviamente condicionados por sus intereses.

Nuestras relaciones (con ODEPOR) se dan directamente a través del trabajo. Determinamos nuestras necesidades, elaboramos estrategias, desarrollamos proyectos. Ellos nos dicen la manera técnica de ocuparnos de eso. Esto sucede tanto para la planeación anual como para la planeación de proyectos. En términos prácticos, esto significa que nosotros verificamos con ellos durante nuestras reuniones mensuales y que ellos verifican con nosotros sobre la ejecución del plan... Esta unidad determina lo que le gustaría hacer y ODEPOP proporciona el necesario apoyo técnico para realizarlo. Ellos proveen las grandes líneas también, pero el pequeño mundo de detalles es nuestro (Director General de Primaria, 19 de enero de 1977).

Con la adquisición de una computadora, ODEPOR pudo proporcionar a las divisiones servicios estadísticos de que antes no disponía. Por ejemplo, los maestros en El Salvador propusieron una nueva ley sobre jubilación. Según cálculos de ODEPOR, el costo de la implantación de la propuesta habría sido excesivo, más allá de la capacidad del país, pero "parecía obvio que los maestros no se habían dado cuenta de esto cuando hicieron la propuesta." El director de ODEPOR recordó que en 1968, cuando se había hecho otra propuesta, menos costosa, el Ministerio la rechazó terminantemente porque no tenía medios para determinar su costo real. El resultado había sido

una huelga prolongada que casi terminó con la Reforma. Esta vez ODEPOR pudo elaborar un conjunto de propuestas alternativas que a la vez que satisfacerían las demandas magisteriales, estarían dentro de los límites de factibilidad financiera para el estado. ODEPOR usó también el centro de cómputo para otras tareas de rutina como la tabulación de datos para las transferencias de maestros.

## V. EL PAN QUINQUENAL

El último Plan Quinquenal fue publicado en dos partes. La primera parte, el Diagnóstico, contenía antecedentes, supuestos operacionales, metodología para la descripción y elección de alternativas, las implicaciones presupuestarias de las alternativas elegidas y las políticas asociadas con estas alternativas. Este documento tenía más de 300 páginas de extensión y fue preparado en forma de borrador ya en septiembre de 1976. El documento mismo del Plan era de 50 páginas y se publicó a fines de julio de 1977. Era un resumen de las políticas educativas (con comparaciones entre 1972 y 1977) y de las actividades específicas requeridas para llevar a cabo estas políticas. Los dos documentos se consideran en conjunto para los propósitos del análisis siguiente.

El Plan Quinquenal 1977-1982 tenía tres rasgos distintivos con respecto al Plan anterior. Primero, asig-

naba un papel singular y poderoso a la planeación en el manejo del sistema educativo salvadoreño. En tanto que el motivo original de la creación de ODEPOR fue asegurar la continuidad de las innovaciones introducidas por la Reforma Educativa de 1967-1972, muy bien podría ser que durante el periodo 1973-1977 sus actividades estuvieran encaminadas a la introducción de nuevas actividades, a la vez que aseguraba la continuidad de las que ya estaban en marcha. Sin embargo, para el periodo 1978-1982, el plan pedía la continuidad en vez del cambio, la consolidación en vez de la innovación. Luego de señalar que muchos gobiernos habían iniciado reformas educativas y que los resultados de los cambios estructurales necesitan de años para que obtuvieran resultados (por ejemplo, nueve años en el caso de la educación básica), el Plan declaraba:

La conclusión a que conduce esta visión de la realidad es que cualquier programa educativo del gobierno durante su gestión (por ejemplo, un Plan Quinquenal) debe ligarse con los esfuerzos previos que representan en muchos casos el periodo de "siembra" de las nuevas actividades que pueden "cosecharse" durante el periodo del Plan... las innovaciones en educación a escala nacional no nacen, se desarrollan y dan resultados en periodos difíciles de prever... y consecuentemente las propuestas contenidas en el siguiente Plan Quinquenal deberían ajustarse dentro de una visión del pasado, presente y futuro (*Plan Quinquenal*, 1977-1982: 2-3).

Lo que esto quiere decir es que quienes toman las decisiones no pueden cambiar la dirección de un sistema una vez que se ha puesto en marcha, y que debe emplearse mucha habilidad en la previsión de los resultados que se obtendrán en años futuros de las decisiones que hoy se toman. Para hacer bien esto se requiere una buena información y el tipo de destrezas técnicas que los planificadores tienen.

El segundo rasgo singular del nuevo plan consistía en las críticas explícitas al sistema educativo vigente. El Plan comenzaba señalando el hecho de que en ese momento El Salvador no estaba cumpliendo su (promesa y) objetivo constitucional de proporcionar educación a todos sus ciudadanos. El Plan insistía luego en que la educación primaria es fundamental y debe estar al alcance de todos. Reflexionando sobre los problemas ocurridos en 1972, el Plan 1978-82 sacaba por conclusión que la oposición de los maestros a la Reforma y a las innovaciones que proponía eran más bien el resultado de conflictos laborales con el Ministerio, que una reacción al contenido mismo de la Reforma. La página 12 señalaba las "inevitables interferencias políticas" de algunos maestros, y luego argüía que ahora son mucho mejores las relaciones entre el Ministerio y los maestros. Un buen número de políticas adoptadas en 1972 no logró producir los resultados deseados: las razones de estas

fallas se revisaron (y en algunas cosas se sugería que debía haber sido mejor). Se culpó a la televisión educativa por no haber sido más imaginativa. Los altos costos de la educación universitaria se atribuyeron a la excesiva politiquería.<sup>8</sup>

Combinado con estos juicios más cualitativos sobre problemas en el sistema educativo, aparecía un detallado análisis cuantitativo del Análisis Sectorial, y se utilizaron de la siguiente manera. Los promedios de la Prueba Nacional de Resultados (educativos) se computaron para diferentes combinaciones de estudiantes, agrupados de acuerdo con el tipo de escuela, región, ubicación (urbana/rural), número de alumnos por grupos y otras variables. Un análisis separado proporcionó los costos unitarios promedios de los diferentes tipos de combinación o agrupamiento. Se

discutieron las diferencias en el nivel de resultados (y resultados/costos) con los educadores en las divisiones operativas, a quienes se les pidió que especularan sobre las causas de las diferencias que aparecieron, y que especificaran el conjunto de acciones que podrían adoptarse para elevar las puntuaciones en resultados del grupo inferior en la comparación por diferencias, y a las del grupo superior.

De cada una de las medidas propuestas por cada división se sacó el costo. La relación costo/eficacia esperada de las medidas se expresó mediante un cociente basado en el mejoramiento total en las puntuaciones en la Prueba Nacional de Rendimiento Académico, que podrían realizarse, y en el costo total. Luego se ordenaron las medidas en función del costo/eficacia esperado, y este ordenamiento dio la base para seleccionar políticas educativas.

---

<sup>8</sup> Una leída a los documentos publicados por la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES) sugiere que ODEPOR tenía razón en presumir que el magisterio estaba en favor de una modernización del sistema educativo, y por tanto su resistencia no fue al contenido mismo de la Reforma. Pero también es justo mencionar que la Reforma se criticaba por lo que no se hizo, y que la resistencia de los maestros se debía principalmente a que fueron casi totalmente excluidos en el proceso de diseño, planeación e implantación de ella, y reprimidos violentamente cuando organizaron protestas sobre cambios en el escalafón. Aun así, es significativo que ODEPOR se atrevió a incluir en un documento público la admisión de errores y fallas de cumplimiento. Creemos que revela la seguridad que sentía respecto a su poder dentro del Ministerio.

## VI. LOGROS DE ODEPOR

¿Qué tan bien cumplió ODEPOR en su conjunto las expectativas que se tenían para ella cuando fue creada? ¿Qué se logró durante cinco años y medio? Los logros principales parecen ser los siguientes.

Primero, ODEPOR llegó a ser el centro de planeación y coordinación en el Ministerio de Educación. Los comentarios siguientes de un antiguo funcionario del Ministerio nos sugieren que ODEPOR fue mucho más que una organización de papel:

...Creo que ODEPOR es algo bueno para el Ministerio. Ha llegado a ser el cerebro, el centro de inteligencia del Ministerio. Su función es dar coherencia, una orientación central al Ministerio. También proporciona las alternativas con las cuales las divisiones pueden evaluar sus ideas.

Segundo, y tal vez lo más importante, ODEPOR tuvo un abrumador impacto en la determinación de las prioridades y el patrón de gastos para el sector educativo. Esto no quiere decir que ODEPOR trabajaba aisladamente en el establecimiento de prioridades, ya que sí se apoyaba en una consulta amplia a las unidades del Ministerio, sino que era el punto final donde se aniculaban estas prioridades. Sus recomendaciones, y esto se nota más en el Plan Quinquenal, pasaron por CONAPLAN sólo con cambios sin importancia. Como señaló uno de los Vice-Ministros con respecto a CONAPLAN: "Aceptan de inmediato lo que proponemos, y firman de inmediato." Dentro del Ministerio, ODEPOR desempeñó también un papel principal en garantizar que los proyectos especificados en el Plan Quinquenal se estaban logrando realmente y que el patrón de gastos de las diversas unidades se apegaba a las normas especificadas. No es de sorprender que esta última función a veces haya puesto en conflicto a ODEPOR con las divisiones operativas del Ministerio.

Tercero, dentro del Ministerio, ODEPOR se encargaba de promover

una mayor comunicación entre el Ministro, los Vice-Ministros y los jefes de las diversas unidades. En años recientes, ODEPOR convocaba a reuniones periódicas, con frecuencia semanales, a todos los administradores más antiguos para discutir cuestiones relativas a políticas, los avances del Plan Quinquenal y la formulación de un plan nuevo, así como otros temas.

Dado lo anterior, consideramos que ODEPOR tuvo mucho éxito en cuanto a satisfacer las expectativas. Otra prueba crítica de su éxito se dió en 1978 con otro cambio de gobierno. Se nombró un nuevo director de ODEPOR, pero esa persona también había trabajado dentro de la organización anterior, y la Oficina de Planeación siguió jugando un papel principal en la determinación de políticas en el Ministerio de Educación. La mayoría de los planificadores de los demás países tendrían razón para envidiar la posición de poder de que disfrutó ODEPOR.

## VII. ANALISIS

El desarrollo de la planeación educativa en El Salvador puede dividirse en tres grandes periodos. Durante el primero (1964-1967), se discutieron casi todas las ideas principales de la planeación, pero no se implementaron propuestas. Durante el segundo periodo (1968-1972), la planeación se usó principalmente para justificar decisiones tomadas sin el beneficio de un análisis detallado. Durante el tercer

periodo (1972-1977), la planeación tecnocrática surgió en todo su esplendor y llegó a ser poderosa a través de una cuidadosa atención al uso de estrategias políticas.

La propuesta de planeación presentada por el Ministro Revelo en 1965 anticipó casi todos los rasgos principales de la Oficina de Planeación que se estableció más adelante en 1972. Pero Revelo tuvo una escasa base política propia, el gobierno estaba a punto de concluir su periodo y la motivación para cambiar la estructura de poder en el Ministerio de Educación no estaba allí. Las buenas ideas no se implantaron.

El ministro Beneke, por su parte, integró un nuevo gobierno ansioso de implantar programas que atrajeron la atención y reforzaron la hegemonía del régimen. La resistencia por parte de una burocracia atrincherada y un sindicato de maestros militantes hizo necesario que Beneke usara todas las fuentes de poder con las que contaba.<sup>9</sup> Además de su energía considerable y su carisma personal, se apoyó en los efectos legitimadores de la tecnología (televisión educativa) y la planeación para justificar los cambios que quería hacer en el sistema. Por supuesto que el apoyo desde arriba fue crucial, como él mismo reconoció. Pero ese apoyo fue recogido y conservado en parte por su capacidad para manipular símbolos que por aquel tiempo gozaban de un

prestigio considerable. Realmente Beneke hizo poca planeación, quizá no mucho más que la que se había iniciado con el Ministro Revelo. Pero sus acciones en la planeación reforzaron su poder, especialmente con respecto al control de las fuentes de recursos para sus proyectos.

ODEPOR desarrolló un tipo muy complicado de planeación tecnocrática; se apoyaba fuertemente en el uso de la información para prever y controlar las acciones de otros. Es importante señalar de qué manera el uso que ODEPOR hacía de la información difería del que proponía la unidad de Planeación del Ministro Revelo. Esa unidad, como la mayoría de las oficinas de planeación educativa, presentaba simplemente los resultados de un análisis nacional y esperaba a que quienes tuvieran poder recogieran las ideas. Pero el análisis racional era incompleto, no incluía ningún cálculo de los intereses políticos de los diversos grupos que podían influir en la formulación de políticas y la puesta en marcha de programas.

Por otra parte, ODEPOR comenzó con la suposición de que no había consenso alguno de las metas y que, por lo tanto, ninguna solución sería "racional" únicamente a partir de la perspectiva de quienes logran poner en marcha sus objetivos. La primera información que se recopiló fue la que ayudó a ODEPOR a enterder la estructura de poder del Ministerio y a formar las coaliciones que serían esenciales para imponer sus ideas. Mediante la coopción y la negociación ODEPOR

<sup>9</sup> Es decir, fue necesario dados los objetivos modernizantes de Beneke. Obviamente había otras soluciones posibles, aun en ese contexto político.



pudo colocarse en una posición de poder considerable.

Las habilidades tecnológicas de planeación se emplearon de diversas maneras. Primero, se usó la información para desarrollar relaciones positivas con algunas de las divisiones operativas —ODEPOR empleó sus habilidades técnicas para ayudarlas a lograr sus objetivos—. Segundo, la capacidad de manejar enormes masas de números y computadoras dio al personal de ODEPOR una imagen de neutralidad científica que le ayudó a legitimar sus recomendaciones. Tercero, ODEPOR usó la evaluación para controlar las acciones de otros, no pidiéndoles que aceptaran propuestas racionales sino solicitándoles que se apegaran a acciones y metas previamente acordadas. El tipo de poder que Beneke manejó requería de considerables gastos de energía y, en ocasiones, de fuerza y coerción directa. El poder desarrollado por ODEPOR era cibernético, es decir, dependía del uso de la información, más que de la energía.

La respuesta al subtítulo de este artículo bien podría ser que una planeación, para tener “éxito”, es decir, llegar a ser implementada, tiene que ser política. Sin una apreciación de la estructura de poder, de los fundamentos políticos de las organizaciones humanas y los procesos de control sobre las fuentes del poder, no hay razón para imaginar que un planificador pueda lograr éxito en su profesión. El éxito de la planeación educativa en El Salvador se debía,

más que nada, a la astucia de personas que sabían aprovechar de la imagen y técnicas de su profesión para imponer y defender sus ideas e intereses.

Al contrastar “ciencia” con política” en el subtítulo, perseguimos dos objetivos. Primero, queremos poner en duda el concepto de la planeación como método científico, donde por método científico se entienden unos procedimientos objetivos y desapasionados que dan los mismos resultados independientemente de quien los emplee. En este caso hemos visto que la planeación fue utilizada para conseguir ciertos fines: su uso por otros grupos, por ejemplo los maestros, hubiera resultado en otras recomendaciones y acciones. Segundo, queremos sugerir que tampoco la planeación es ciencia en el sentido del contenido de la información que genera. Solemos pensar en información científica como incuestionable, verídica en sí. La información recopilada y manejada para la planeación en El Salvador, aunque no fuera falsa, tampoco fue la verdad completa de la realidad del país, sino que dejó fuera elementos muy importantes. Fue una información organizada para servir a un propósito, para ser consecuente con una posición valoral que no fue tomada con base en un análisis desapasionado sino que, al contrario, representaba intereses creados.

Preferiríamos no contrastar la ciencia y la política. La distinción viene de la epistemología positivista, que concibe un mundo de verdades

independientes de las acciones de los seres humanos. En una ciencia dialéctica, toda ciencia es apasionada, interesada porque todas las acciones humanas son interesadas. El criterio de verdad no se busca en la objetividad del método, en la intención (o falta de ella) de parte del planificador, sino en la realidad creada por la acción.

En ese caso, las fallas de implementación de los planes constituyen una señal definitiva de deficiencias en la "ciencia" del planificador. El "éxito" de la planeación educativa en El Salvador se debió a que la planeación fue entendida como política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONILLA, Manuel L.  
1975 *La Reforma Educativa Salvadoreña*. San Salvador, Ministerio de Educación.
- CARNOY, Martin  
1975 "The Economic Cost and Returns to Educational Television", *Economic Development and Cultural Change*, 23,2.
- CORREA, Héctor  
1975 "Quantitative Analysis of the Implementation of Educational Plans in Latin America", *Socio-Economic Planning*, 1,1.
- FARRELL, Joseph P.  
1974 "National Planning Systems in Latin America: their environments and their impact", *Educational Planning*, 1,1.
- FRIEDMANN, John  
1973 *Retracking America*. New York, Doubleday, 1973. Imbar, Dan  
"Organizational Patterns of Educational Planning" *Comparative Education Review*, 9, 2.
- MATUS, Carlos  
1976 *Planificación de Situaciones*. Caracas, Editorial Alfar, 1976.
- MAYO, John, Robert Hornik y Emile McAnany  
1976 *Educational Reform with Television; the El Salvador experience*. Stanford, California, Stanford University Press.
- McGINN, Noel y Ernesto Toro  
1980 "Una Evaluación del Bachillerato Diversificado en El Salvador" *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, X, 2.
- MONTES, Segundo  
1979 "La penetración en la Tecnología en El Salvador a través de la educación", *ECA: Estudios Centro Americanos*, XXXIV, 366.
- PAULSTON, Rolland  
1978 *Changing Educational Systems: a Review of theory and Experience*. Washington, World Bank, Development Economics Department.
- UNGO, Guillermo Manuel y Luis Fernando Valero  
1978 "Fundamentos sociopolíticos y fines de la Reforma Educativa", *ECA; Estudios Centro America-XXXII*; 358.
- WERTHEIN, Jorge  
1978 "Los límites de la reforma educativa en El Salvador", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, VIII, 1.