

# El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México, 1984), Vol. XIV, No. 4, pp. 43-68

Noel McGinn  
Luis Porter Galetar\*

Cuando los directores de Planificación Educativa de 19 países latinoamericanos se reunieron en junio de 1983 en Buenos Aires, la mayoría de sus comentarios se refirieron al fracaso de la planificación.<sup>1</sup> Un participante presentó la siguiente lista de quejas:

- Los planificadores están excesivamente preocupados por el plan como documento.
- Se sobrenfatiza la macroplaneación.
- Es de carácter altamente tecnocrático, y permite poca o ninguna participación de los que son responsables de la ejecución del plan o de los que se ven afectados por él.
- El proceso de planificación se caracteriza por su insuficiencia de reflexión, análisis, investigación y experimentación respecto al proceso educativo y sus alternativas.
- Como resultado de lo anterior, el uso de la información descriptiva y diagnóstica es superficial y está deficientemente integrada.
- Esto resulta en un bajo nivel de desarrollo de la planeación operativa, etc. (Fernández, 1983).

En general, quienes lo escucharon casi no mostraron desacuerdo con lo anterior. La planificación educativa, si bien es importante y necesaria, no ha logrado responder a las expectativas creadas a su

---

\* Graduate School of Education Harvard University

<sup>1</sup> La reunión fue organizada conjuntamente por la OEA, la UNESCO y el gobierno argentino. La última vez que se habían reunido los planificadores había sido en 1974.

alrededor. Más aún, como otro participante comentó, la misma letanía de quejas se ha venido repitiendo durante los 25 años en que la planificación ha sido formalmente reconocida en América Latina.

Estas mismas quejas pueden formularse respecto a la planificación en general; la económica claramente ha fracasado tanto o más que las diferentes formas de planificación social. Si analizamos algunos de los temas que están detrás de las autocríticas de los planificadores de la educación, podemos estar en mejor posición para evaluar la planificación en términos generales.<sup>2</sup>

## I. DEFINICIÓN DE LOS TEMAS

¿Qué significa “planificación” cuando se afirma que “la planificación ha fracasado”? ¿se refiere a una teoría de la planificación que ha sido puesta a prueba y ha resultado deficiente?, ¿o se trata de una crítica a la práctica de la misma, que se considera como deficiente en su intento por aplicar una teoría? Es esencial mantener presente esta distinción entre la planificación-como-teoría y la planificación-en-la-práctica al examinar los éxitos y los fracasos de la planificación educativa.

¿Qué vamos a entender por “éxito” y por “fracaso” de la planificación? Cuando los críticos externos a la planificación señalan las deficiencias, generalmente se refieren, como “fracaso”, a la ausencia de cambios dramáticos en el objeto de la planeación. Su lógica es: las escuelas aún tienen problemas, por tanto la planeación ha fracasado. Los planificadores tienen otra cosa en la cabeza. El “fracaso” para ellos casi siempre significa que sus planes no fueron llevados a la práctica, que su esfuerzo no fue tomado en cuenta. Han fracasado, dicen, porque las propuestas nunca se convierten en acciones. Su lógica es: los planificadores hemos fracasado en nuestro intento por mejorar las escuelas porque los políticos no nos han hecho caso.

Ambas perspectivas son razonables. La planificación, como un esfuerzo por usar información para decidir cómo cambiar la realidad,

---

<sup>2</sup> Ha habido varias críticas a la planificación educativa en América Latina que han sido publicadas. La única evaluación cuantitativa es la de Correa (1975). Otras evaluaciones más cualitativas: Labarca (1977); Lyons (1966); Morales Gómez (1979) y Rodríguez Noboa (1978).

puede ser evaluada primero en términos de si las acciones propuestas son posibles o viables. ¿Pueden en efecto llevarse a cabo? En segunda instancia, la planificación puede ser evaluada en términos de si las acciones ejecutadas en efecto cambiaron la realidad en el sentido intencionado o esperado. Los juicios sobre el éxito o el fracaso de las consecuencias de la planificación necesariamente tienen que asumir que las acciones propuestas han sido llevadas a la práctica.

La evidencia es clara en el sentido de que la educación, planificada durante los últimos 25 años, ha fracasado desde el punto de vista de su contribución a la reducción de las disparidades sociales y económicas que caracterizan a casi todos los países de América Latina. Como parte de sus “milagros” económicos, tanto Brasil como México expandieron no sólo sus economías, sino también sus sistemas educativos. Este crecimiento, sin embargo, no trajo consigo ni democracia ni justicia social. En lugar de esto, disminuyó la participación de los pobres en el ingreso total de la nación, mientras que la de los ricos aumentó (Jallade, 1977; Banco Mundial, 1979). A las naciones en desarrollo se les indicó que planearan su educación para generar los “recursos humanos” necesarios para el crecimiento económico. Se pensaba que la oferta de mayor educación y capacitación resultaría en un menor desempleo y en una menor dependencia de fuentes externas de tecnología.

Pero, después de 25 años de planificación, las tasas de desempleo son tan altas o más que antes, y los graduados universitarios se ven obligados a aceptar empleos que anteriormente eran ocupados por personas con educación secundaria (Muñoz, 1979). La participación política es en general más baja, el número de analfabetos es el mismo (aunque su proporción ha descendido), y tanto la dependencia tecnológica como la cultural han aumentado.<sup>3</sup> ¿Es esto evidencia del fracaso de la planificación educativa? Algunos sostienen que no es así, porque la mayoría de los planes fueron archivados tan pronto como salieron de la imprenta.

En los casos en los que la planificación no puede ser culpable de los resultados porque los planes no fueron llevados a la prácti-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en 1975 México estaba gastando más en la importación de tecnología que en todo su sistema educativo (Sagasti, 1976).

ca, ¿cómo podemos explicar lo que sucedió?, ¿cómo fueron tomadas las decisiones y cómo fueron ejecutadas las políticas? Algunos críticos señalan la falta de políticas y de acciones consistentes, y se quejan del “espontaneísmo” o “bomberismo”, términos ambos que sugieren que las acciones se realizan sin la reflexión suficiente. El argumento implícito es que si los planificadores y/o políticos tomaran el tiempo necesario, siempre adoptarían las decisiones que cualquier persona racional calificaría como apropiadas.

El argumento es falso desde dos puntos de vista. En primer lugar, la apariencia de racionalidad de un curso de acción depende en parte de los objetivos que persigue. Pero los actores sociales no siempre están de acuerdo con los objetivos, y en ocasiones lo que para unos es éxito, para otro grupo necesariamente significa un fracaso. En segundo lugar, incluso si se actúa sin prisas, a menudo no es posible conocer el mejor curso de acción, en parte por la complejidad de la situación, y en parte también por su novedad.

Si entendemos que la situación que existe en un momento determinado es la resultante de la acción de varias fuerzas sociales no consensuales, podemos ver cómo un grupo puede actuar en forma consistentemente lógica y no ser exitoso en el logro de sus objetivos. La acción racional requiere dos elementos: la selección de las acciones que, en caso de realizarse, lograrían los objetivos propuestos; y la selección de acciones que pueden llevarse a cabo. Este último elemento está condicionado por los objetivos y por la elección de acciones por parte de todos los actores, en una situación dada. En toda situación determinada, un actor puede fracasar en su intento de movilizarse hacia un objetivo, pero no necesariamente porque se volvió irracional o porque actuó en forma espontánea.

El argumento central de este ensayo es que las decisiones más importantes que han dado forma a la educación en los países de América Latina, se han tomado en forma racional, esto es, utilizando la planificación, pero la que vemos públicamente y que fue criticada en Buenos Aires, no es el principal factor en la determinación de la política educativa en América Latina. La planificación-en-la-práctica que afecta lo que sucede, no es la planificación-como-teoría que se discute en los Congresos. De hecho, creemos que algunos grupos son altamente exitosos para llevar a cabo sus planes dentro de

los sistemas educativos de varios países. No toda la planificación fracasa. Puede parecer un fracaso para aquellos que tienen una visión distinta sobre qué tipo de educación sería buena para el país, pero las consecuencias de la planificación son consistentes con los objetivos de aquellos que la llevan a cabo. Si examinamos algunos casos de planificación educativa exitosa en este sentido, podremos entender qué métodos debemos recomendar a los ministerios de educación. Por otra parte, si examinamos aquellas instancias en las que la planificación parece haber fracasado, pero en las que los sistemas educativos han cambiado a pesar de estos aparentes fracasos, podremos identificar procesos de planeación-en-la-práctica que provocan cambios a pesar de la existencia de una planificación-como-teoría, que es impotente.

El modo dominante de la planificación educativa-como-teoría en América Latina puede ser caracterizado como “normativo”. En el siguiente apartado explicamos cómo la planificación-en-la-práctica, de naturaleza normativa, ha fracasado en el logro de sus objetivos explícitos. En seguida revisamos dos casos, en los cuales los planes fueron llevados a la práctica y tuvieron (algunos de) los efectos deseados. Pensamos que la planificación-en-la-práctica en estos casos fue “situacional” o “estratégica” aunque la teoría anunciada fue normativa. Después, para sugerir una respuesta a la pregunta de por qué la planificación normativa-como-teoría sigue siendo popular, describimos cómo se tomaron decisiones dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México, durante el régimen pasado. Ese proceso fue racional, y utilizó información en el diseño de las estrategias para el logro de objetivos, pero la planificación-en-la-práctica no fue normativa. Se acercó más a la variedad situacional de la planificación educativa. El ensayo termina sugiriendo que el mejoramiento de la planificación requiere mejor teoría. Para desarrollar esta teoría, sin embargo, hay que desmitificar la planificación, distinguiendo entre la retórica de la misma y las acciones planeadas que sí ocurren.

## II. LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA EN EDUCACIÓN

En última instancia, la planificación se preocupa por el control sobre el futuro. Planeamos en un intento de asegurar que el futuro resulte

de tal forma que se aproxime a la manera como lo deseamos. El enfoque dominante de la planificación educativa en América Latina (y, al parecer, en la mayor parte del mundo) ha asumido que la forma más efectiva de control consiste en una predeterminación de la manera en que deberán comportarse los actores dentro del sistema. Este supuesto está basado en tres más:

1. Que es posible anticipar los tipos (más importantes) de problemas a los que habremos de enfrentarnos en el futuro.
2. Que los planificadores saben ahora (o pueden saberlo a través de la investigación) cuáles son las formas más efectivas para la solución de los problemas.
3. Que la aplicación de los medios específicos para la solución de los problemas no representa, en sí misma, un problema (ya sea porque no es parte de la responsabilidad del planificador o porque el cliente del planificador tiene suficiente poder y competencia para llevar a la práctica las recomendaciones).

Desde esta perspectiva, la planificación involucra el uso de información para determinar el tipo de acciones que deben ordenarse por anticipado, que deben convertirse en normas, de tal forma que se asegure el comportamiento correcto y por tanto el resultado esperado. El lector perspicaz se dará cuenta que en la lista de supuestos recién expuesta no se mencionan los objetivos. Los planificadores normativos en educación típicamente toman por dados los objetivos. Una premisa implícita es que los objetivos no cambiarán durante el proceso en el que se lucha por alcanzarlos.

La introducción de la planificación normativa-como-teoría comenzó a finales de los cincuenta, época en la cual los gobiernos nacionales y las agencias internacionales definían el problema principal de los sistemas educativos, como el de ofrecer acceso a la educación (primaria) a todos los niños en edad escolar. El objetivo del sistema educativo fue definido como el de satisfacer la "demanda social" por educación. La tarea del planificador (dado el nivel de recursos físicos proporcionados por el gobierno, el número y la calidad de los maestros, y la información sobre la tasa de crecimiento poblacional) era la de calcular cuánto tardaría en alcanzar este

objetivo. El planificador podía fijar la fecha del objetivo, alejarla o acercarla, y calcular, a partir de ello, más o menos cuántos maestros y recursos físicos se requerían en cada caso.

Las proyecciones del planificador en torno a los recursos requeridos pueden haber sido correctas en el momento en que se hicieron. Pero de la misma manera que para un arquero el viento puede cambiar, o el blanco puede acercarse o alejarse, o la flecha fallar en su vuelo, la realidad que los planificadores trataban de “controlar” no se quedaba quieta. Pocas proyecciones dieron en el blanco, en el sentido de que los sistemas de educación primaria en América Latina crecieron más rápida o más lentamente de lo que los planificadores habían predicho (Correa, 1975).

En el cuadro 1 encontramos una comparación de las tasas planificadas y reales de crecimiento de la matrícula en las escuelas primarias, durante el periodo 1960-1970, en varios países de América Latina. En algunos casos, el error de la proyección fue bastante grande, en otros considerablemente menor ¿Cómo podemos explicar las diferencias?

La explicación convencional hace referencia a la calidad de los datos disponibles. Los países sin buenos censos, por ejemplo, no proporcionan al planificador el tipo de información básica que necesita para hacer una proyección confiable. Una explicación más sofisticada gira en torno al argumento de que el planificador utilizó un modelo errado, que la ecuación de regresión, construida para predecir tendencias históricas en el crecimiento de la matrícula, especificó mal una o más variables o bien dejó algunas fuera que deberían haberse incluido.

Estas explicaciones son razonables, pero no son las únicas posibles. Lo que las caracteriza es que suponen que la demanda es el único factor importante en la expansión de la matrícula, que las escuelas existen y que los maestros están listos, esperando sólo que aparezcan los alumnos. No sugieren la posibilidad de que el crecimiento de la matrícula está también en función de la oferta, de la creación de la oportunidad educativa, que a su vez está en función de la implantación de decisiones de política que conduzcan a la construcción de escuelas y a la formación de maestros. Lo que falta en la base de datos, o lo que no se especifica en el modelo de

proyección, es el compromiso de los líderes políticos de expandir la matrícula, y su habilidad para convertir estos compromisos en acciones reales. La realidad que los planificadores tenían que controlar no era tanto la de las tasas de nacimientos o los deseos de los campesinos de educar a sus hijos, sino la voluntad de la clase en el poder de invertir en educación, especialmente en educación primaria.

### CUADRO 1

#### Éxito de los planes educativos entre 1960 y 1970 en la proyección de las tasas de crecimiento de la matrícula en educación básica\*

País	Plan	Longitud de la proyección en años	Tasa de crecimiento	
			Planeada	Real
Argentina	1965-69	4	3.85	1.80
Bolivia	1963-64	2	13.62	2.28
	1965-66	2	20.27	4.63
Brasil	1963-65	1	10.94	3.88
	1964-66	4	6.65	6.29
	1967-76	3	5.68	4.35
Rep. Dominicana	1968-85	2	4.56	7.15
Ecuador	1955-65	4	7.53	6.01
	1964-73	5	4.36	5.35
	1963-69	6	4.72	5.76
El Salvador	1965-69	4	6.89	5.68
Guatemala	1965-69	3	5.64	6.36
	1969-72	3	9.02	-0.75
Honduras	1965-69	5	6.04	8.04
Nicaragua	1965-69	5	9.31	5.97
Paraguay	1965-66	2	4.55	3.05
	1967-68	2	5.00	3.78
Perú	1967-70	4	6.31	4.41
	1965-69	4	5.89	6.25
Uruguay	1965-74	6	1.86	3.16
Venezuela	1963-64	2	5.78	2.98
	1965-68	3	6.07	3.31

\* Adaptado de Correa, *op. cit.* Hemos listado las proyecciones para la educación básica que en efecto se hicieron y eliminado los casos en los que los planificadores aparentemente no hicieron proyecciones.

Lo anterior aparece claramente en el caso de la matrícula en escuelas primarias en México. La Constitución de 1917, elaborada durante la Revolución, promete educación para todos, pero para mediados de los cincuenta, sólo la mitad del grupo de edad correspondiente estaba asistiendo a la escuela primaria. Al mismo tiempo, la estrategia de desarrollo económico exigía mantener fijos los salarios, de modo que se pudiera generar el capital necesario para el desarrollo industrial.

El descontento aumentó al punto de la violencia, y el gobierno decidió regresar a estrategias populistas que antes habían funcionado —prometió una expansión masiva de la educación en un plan de once años, que aseguraba la matrícula universal en educación primaria para 1970—. Los supuestos de los planificadores respecto a la disminución de la tasa de nacimientos resultaron ser falsos, pero el gobierno no aumentó el gasto en educación primaria lo suficiente como para mantener el crecimiento proyectado de la matrícula, en parte porque había disminuido la presión política. No se cumplió el objetivo en 1970. Puesto que el descontento político brotó en las universidades durante finales de los sesenta, el gobierno aumentó el gasto en educación superior más que en educación primaria. De esta forma, el objetivo de educación primaria universalizada no se había logrado en 1976. Se alcanzó en 1980, fundamentalmente porque un ministro enérgico y políticamente astuto hizo de la educación primaria su prioridad número uno.

Los planificadores económicos no han tenido mejores resultados que los educativos en términos de sus proyecciones. El cuadro 2 presenta un conjunto abreviado de resultados de planes económicos, que predecían tasas de crecimiento de las economías de los países latinoamericanos. No nos sorprenden las diferencias entre las tasas de crecimiento proyectadas y logradas, porque somos conscientes de los numerosos factores externos e incontrolables que determinan la salud de una economía. Por ejemplo, los planificadores subestimaron la tasa de crecimiento en Ecuador para la década de los setenta, porque la dimensión de sus reservas petroleras y el aumento en los precios mundiales de petróleo no podían predecirse cuando se hicieron las proyecciones. Este mismo tipo

de factores afectaron otros países también. Los cambios no podían preverse porque fueron resultados de acciones humanas —del genio de los geólogos y de la voluntad política de los dirigentes de los países árabes.

## CUADRO 2

### Éxito de planes económicos en el logro de las tasas proyectadas de crecimiento\*

País	Periodo histórico	Tasa vigente	Metas del plan		Tasa real 1970-1980
			Periodo	Tasas	
Argentina	1960-70	2.4	1971-75	4.2	1.2
			1974-77	4.0	
Bolivia	1950-76	3.4	1972-77	5.3	2.7
			1976-80	5.1	
Ecuador	1950-74	3.7	1972-77	4.2	5.5
Perú	1961-72	2.9	1971-75	3.5	0.2
Uruguay	1963-75	0.8	1972-77	2.0	2.0
Venezuela	1961-71	2.0	1970-74	2.5	0.7

\* Adaptado de T. Beluis; "Empleo y planes de desarrollo 1970-1980", Santiago, PREALC/21, 1982.

### III. LOS FRACASOS DE LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS SESENTA

Poco abatidos por las dificultades de hacer simples proyecciones de matrícula, los planificadores educativos se dieron a una tarea más ambiciosa: la especificación de las modalidades y de la duración de la educación que tenían que ofrecerse para satisfacer los "requerimientos de recursos humanos" de los planes de crecimiento económico. El método elegido, llamado "planificación de recursos humanos", es estrictamente de naturaleza normativa y fracasó como planificación-en-la-práctica.

Puesto que la planificación de recursos humanos tiene mucho mayor sentido en el caso de las ocupaciones profesionales de alto nivel con un alto grado de especialización (o baja sustituibilidad), también tiene más sentido que la planificación logre objetivos de largo plazo.

La lógica de la planificación de recursos humanos es que debemos planear ahora para tener suficientes, por ejemplo, ingenieros electrónicos y científicos computacionales para 1999, dentro de 16 años, cuando los que este año entren al primer grado de primaria estén egresando de la universidad.

Si en un país de América Latina se pudiera asegurar una ventaja competitiva en alguna industria dentro de 16 años, tendría sentido destinar recursos. En un mundo en el que la ciencia y la tecnología cambian lentamente, o en direcciones predecibles, tendría sentido comenzar ahora a educar a los ingenieros y científicos del futuro, como especialistas.

Casi todos los países de América Latina han utilizado la planificación de recursos humanos, en algún momento, como parte integral de sus esfuerzos nacionales de planificación educativa. Los participantes en la reunión de Buenos Aires fueron especialmente críticos respecto a esta experiencia. Uno de los mismos se refirió a ella como un “esquema tecnocrático-autoritario que caracterizó todas las experiencias de planificación educativa en los años sesenta” (Roggi, 1983).

De la misma manera que con la proyección de la demanda social, los planificadores educativos se dieron cuenta que la realidad en la que trabajaban “no se quedaba quieta” mientras planificaban; que no podían anticipar los tipos de sucesos que podrían ocurrir y que tendrían efectos muy importantes sobre esa realidad; que no podían siquiera controlar lo que sucedería en el sistema, objeto de su planificación, mucho menos la economía con la cual supuestamente estaba articulada.

El desencanto con el método de planificación de recursos humanos creció durante los años sesenta. Enfrentados a la evidencia de que pocos planes se llevaban a la práctica, y reconociendo las tremendas restricciones a la fiel aplicación de un plan rígido de largo plazo, los planificadores buscaron otras soluciones. Se reconoció la importancia de los factores políticos. Uno de los principales defensores de la planificación de recursos humanos escribió que incluso si los planes de recursos humanos no se llevaban a la práctica, de todas formas tenía sentido hacerlos. Correctos o no, los planes de recursos humanos son persuasivos por su base cuantitativa. Proporcionan una dirección al esfuerzo y un estímulo a la acción (Davis, 1966: 41).

#### IV. NUEVOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS AÑOS SETENTA

La mayoría de los planificadores no aceptaron esta “politización” de la planificación. Los fracasos de los años sesenta provocaron esfuerzos dobles para mejorar los métodos de planificación normativa. Los planificadores sostenían que sus fracasos se debían al hecho de no haber tomado en cuenta información suficiente sobre la realidad en cuestión. Esto significaba dos cosas: que necesitaban concebir esa realidad más ampliamente, y que necesitaban más información sobre cada aspecto de la misma.

La base conceptual para el nuevo enfoque de la planificación fue la teoría de sistemas. La Presupuestación y Planificación por Programa (PPB) fue una de las aplicaciones más importantes a la planificación educativa. En el papel, PPB parecía un excelente enfoque para asegurar el mejoramiento periódico de una organización. Exige evaluaciones constantes y un esfuerzo para maximizar la eficiencia en la búsqueda del logro de los objetivos. Economistas entrenados en Estados Unidos regresaron a América Latina para poner a prueba este nuevo modelo en sus países.

PPB se introdujo en América Latina más o menos al mismo tiempo en que empezó a ser abandonado en los Estados Unidos. Las experiencias en América Latina fueron similares a las de los Estados Unidos. La experiencia de la Secretaría de Educación Pública de México es ilustrativa.

La SEP, siguiendo instrucciones del ministro rector de Programación y Presupuesto (SPP), publicó en 1979 el esquema de un nuevo presupuesto basado en cinco objetivos fundamentales y 52 programas, 12 de los cuales fueron identificados como prioritarios (Solana, 1979). Cada uno de los *ítems* del presupuesto fue identificado en términos de su relación con uno de los cinco objetivos fundamentales, y para cada *ítem* se especificaron indicadores de la implementación de la actividad particular o del programa. Todos los indicadores incluidos en el presupuesto eran medidas de esfuerzo, más que medidas de la producción de algún beneficio. Por ejemplo, el presupuesto especificaba que el plan sería evaluado en términos del número de libros publicados y distribuidos o del número de maes-

tros capacitados o de alumnos “formados” o (en el caso de la división de investigación de la SEP) el número de documentos escritos. Pero no había indicaciones de cómo determinar si los libros publicados o los maestros capacitados o los alumnos formados o los documentos escritos daban como resultado un mayor aprendizaje o algún otro beneficio para la nación. No había, por ejemplo, especificaciones sobre cómo determinar si se mejoraba el medio cultural (cuarto objetivo) o si se elevaba la calidad de la educación (quinto objetivo). No había medidas de eficiencia (tercer objetivo) ni indicadores que especificaran mejoramientos en la relación entre educación y el sector productivo (segundo objetivo). Únicamente respecto al primer objetivo —la oferta de 9 grados de educación al 100% del grupo de edad— había claridad de cómo evaluar los programas desarrollados. Más aún, un análisis cuidadoso de los 52 programas incluidos en el presupuesto y una comparación con presupuestos de años anteriores, sugiere que sólo las etiquetas habían cambiado, o sea que la estructura de la SEP permanecía casi idéntica. Algunos comentarios de funcionarios de la SEP eran similares a los de los críticos del PPB en los Estados Unidos —nadie (quizás sólo la SPP) tomaba en serio las metas—. De hecho, la SEP elaboró dos presupuestos: uno para mostrar a la SPP y otro para tomar decisiones operativas en la SEP. Un alto funcionario comentó: “es un gran evento político, y lo hacemos en parte para comprometer a todos”. No se hicieron esfuerzos anuales para evaluar el logro de los objetivos del programa —la mayor parte del proceso de presupuestación implicó sólo añadir un porcentaje fijo (especificado arriba) al gasto total del año anterior (McGinn, Orozco y Street, 1981).

Estas desviaciones del modelo normativo de PPB no fueron acciones de planificadores incapaces, sino más bien el esfuerzo cuidadoso y reflexionado de un grupo experimentado y sofisticado de la SEP para protegerse de lo que consideraban demandas poco realistas y técnicamente sin valor de la SPP. Para seguir operando en lo que ellos consideraban una forma significativa, los planificadores de la SEP tenían que ignorar las normas de la SPP. Más adelante analizaremos cómo estas desviaciones de la racionalidad normativa permitió que estos planificadores lograran otro tipo de objetivos.

La teoría de sistemas ha inspirado esfuerzos de planeación en educación superior. En la mayoría de los países de América Latina,

la tradición de la autonomía universitaria generalmente ha significado que el financiamiento de la educación superior ha sido manejado por un grupo del gobierno, distinto del que maneja otros elementos del sistema educativo. Como consecuencia, los objetivos y métodos para planear las universidades han sido, a menudo, bastante distintos que los que se han considerado como esenciales para niveles inferiores. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países de América Latina están intentado descentralizar el control administrativo de la educación primaria y media, también están intentando formar sistemas nacionales de educación superior que someterían a las universidades a un control mucho mayor. En muchos casos, el método de planificación propuesto está basado en la teoría de sistemas. La universidad se define como un sistema para la producción de recursos humanos (Cruz, 1978). La planificación de recursos humanos se promueve como el medio para especificar los tipos y números de graduados que se han de producir, y el análisis de sistemas se usa para sugerir cómo organizar las escuelas y facultades para aumentar su eficiencia. Los principales problemas de planificación han tenido que ver con la calendarización de recursos (profesores, alumnos, aulas). Mucha menor atención ha recibido la evaluación de la calidad de la educación ofrecida, lo que puede verse reflejado en la posibilidad de que los graduados consigan empleo o en su contribución a la independencia nacional en cuanto a la ciencia y tecnología.

Como otras variedades de la planificación normativa, el énfasis sobre la racionalización de la educación superior a través de la creación de un sistema nacional, centraliza autoridad en los planificadores (y en sus clientes) y reduce la participación de los profesionales actualmente involucrados en la generación de nuevos conocimientos y de nuevas formas de creatividad científica y humanística. El giro hacia un sistema nacional de educación superior en México tiene sentido sólo como un esfuerzo de control político de las universidades, pues la falta de la información necesaria y del personal planificador requerido hacen imposible el logro de los objetivos técnicos asignados (McGinn y Street, 1980).

Estas fueron las versiones recientes del enfoque normativo de la planificación, adoptadas en América Latina después de la primera ronda de fracasos. Puesto que la planificación normativa en edu-

cación toma a los objetivos como fijos y no como parte del proceso de planeación, el “éxito” del plan normativo debe ser juzgado en términos del logro del objetivo. En esos términos, la planificación en América Latina no ha sido más exitosa en los años setenta de lo que fue en los años sesenta. No contamos con estudios similares al realizado por Correa para el periodo 1960-70, pero como observaron los participantes en la reunión de Buenos Aires, basta con que uno voltee para ver que la educación, tanto a nivel primario y secundario como a nivel superior, no ha logrado el tipo de beneficios sociales esperados. Las distancias sociales siguen siendo grandes e incluso han aumentado, la productividad nacional ha permanecido demasiado baja, y la dependencia económica y cultural ha aumentado.

Está claro que no se debe culpar a la educación por estos problemas. Es un error decir que la educación ha fracasado si el principal determinante de la injusticia es el modelo de desarrollo económico que ha sido impuesto al país por la clase dominante.

## **V. EJEMPLOS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EXITOSA EN AMÉRICA LATINA**

No todos los esfuerzos de planificación educativa pueden ser considerados como fracasos. Debemos hacer notar desde ahora que, en parte, esto se debe a que los objetivos fijados para estos procesos de planificación fueron diferentes de aquellos que descubrimos en los planes normativos. En estas experiencias “exitosas” se puso más énfasis sobre la generación de movimiento, que sobre el logro de un determinado estado de cosas. Por ejemplo, en estas experiencias de planeación resultó más importante demostrar que la matrícula había aumentado con el tiempo, que haber alcanzado a atender un determinado porcentaje del grupo de edad correspondiente. Era más importante demostrar que los niveles de aprendizaje habían cambiado, a que los estudiantes sabían cierta cantidad de material. Era más importante demostrar que los empleadores estaban más satisfechos con los egresados que contrataban, a que el desempleo se había reducido en determinado porcentaje.

Estos fueron el tipo de objetivos que se fijaron las reformas educativas en Chile (1965-1970) y en El Salvador (1968-1972). Pode-

mos citar estos dos casos como ejemplos de planificación educativa exitosa, en términos de la implantación de decisiones derivadas de la planificación y en términos del logro de (al menos algunos de los más importantes) objetivos del proceso.<sup>4</sup>

En ambos casos había habido experiencias previas de planificación que habían fracasado. Ambos países habían adoptado la planificación durante los días de euforia de la Alianza para el Progreso. Los esfuerzos de Chile por reformar la educación incluían un plan para una escuela de 9 años que fuera común para los estudiantes que irían a la universidad y para los que tendrían salidas técnicas terminales; incluía también la existencia de escuelas medias académicas experimentales que proporcionaban un currículo selectivo y los métodos de enseñanza más modernos, y contenía una serie de esfuerzos especiales para reducir la deserción. En 1962 había sido formada una Comisión de Planificación Educativa por uno de los planificadores educativos más prominentes de América Latina, Oscar Vera Lamperein, mientras que la Alianza para el Progreso había ofrecido asesoría extranjera, llegando al análisis de recursos humanos más comprensivo, jamás realizado en América Latina. El resultado fue un documento plan que los educadores encontraron emocionante por su grado de detalle y por sus ideas creativas para la modernización del sistema educativo. Pero este plan, como muchos otros anteriores, nunca se llevó a la práctica.

Algo muy similar ocurrió en El Salvador. Había habido bastante interés en la reforma educativa de finales de los años cincuenta. A principios de los sesenta la televisión educativa era mencionada, con frecuencia, como la solución a los difíciles problemas de capacitación de maestros y de financiamiento educativo. En 1964 el apoyo financiero de la AID y de UNESCO permitió la creación de una gran Oficina de Planificación Educativa, que generó un plan de cinco años y que planteaba exigencias de reformas importantes en

---

<sup>4</sup> No debe entenderse esta afirmación como un apoyo a las actividades descritas, ni a sus defensores. Tampoco debe entenderse como un juicio ingenuo de que las reformas transformaron las estructuras económicas, políticas o sociales de sus países. Por ejemplo, ver los estudios de Calvo *et al.* (1976) y Wertheim (1978). Una crítica detallada de las implicaciones políticas de estas reformas, así como una descripción mucho más amplia, puede encontrarse en McGinn, Schiefelbein y Warwick (1979) y en McGinn y Warwick (1981).

la estructura y distribución de la educación. En el país, casi todos hablaban de la necesidad de reformas, pero no sucedió nada, y el plan desapareció junto con la oficina que lo había elaborado.

En unos pocos años, sin embargo, ambos países lanzaron reformas educativas importantes que dieron como resultado cambios significativos en todos los aspectos del sistema educativo. Esto incluyó cambios curriculares en los niveles primario y medio, un aumento significativo de la matrícula escolar, un cambio en la estructura del sistema, la introducción de la televisión educativa, la centralización y el mejoramiento de los programas de capacitación del magisterio, cambios administrativos en los ministerios de educación y esfuerzos por inducir procesos de planificación en las universidades. Estos cambios ocurrieron en otros países, pero no todos al mismo tiempo, y no como resultado de un proceso de planificación.<sup>5</sup>

La planificación jugó un papel importante en estas reformas en tres fases sucesivas: 1) en la identificación y selección de cursos de acción; 2) en la implementación de decisiones ya tomadas y 3) en la institucionalización de las reformas ya implantadas. La planificación es importante para determinar qué acciones utilizar para cambiar una situación, para ayudar a asegurar que las acciones en efecto se realizan, y para ayudar a crear reformas organizativas que impidan que la situación original se vuelva a presentar. El proceso de planificación chileno demuestra las primeras dos fases, y el proceso en El Salvador la tercera.

## **VI. LA PLANIFICACIÓN PARA IDENTIFICAR CURSOS DE ACCIÓN**

La disponibilidad de la información es crucial para la identificación y selección de cursos de acción. El planificador normativo utiliza información sobre el pasado para describir lo que debe hacerse en el futuro. En Chile, los planificadores también usaron la información

---

<sup>5</sup> Costa Rica es el otro país de América Latina con una experiencia similar en cuanto a una planificación educativa exitosa. Algunos países, como Cuba y Nicaragua, lograron reformas masivas, pero sin planificación. Otros países, por ejemplo Perú, tuvieron planificaciones y reformas que fracasaron.

para generar posibilidades de acción que no existían previamente (y que por tanto no podían ser descritas). Bastan dos ejemplos.

En un esfuerzo por desarrollar un medio “técnico” para determinar dónde ubicar escuelas —lo que reduciría el poder de los políticos de los partidos de oposición que presionaban al ministerio para que éste ubicara nuevas escuelas en sus regiones—, los nuevos planificadores, en 1965, desarrollaron por primera vez una descripción verídica de dónde estaban los niños y qué capacidad tenían las escuelas de sus comunidades. Esta información fue obtenida recurriendo a personal voluntario y a cuadros juveniles del Partido Demócrata Cristiano, quienes se esparcieron por el campo, observando las escuelas y visitando los hogares.

Los resultados fueron más allá de la mera identificación de los sitios ideales para la construcción de escuelas. Primero, la presencia de representantes del gobierno en áreas rurales y marginadas urbanas ayudó a estimular la participación política y a convencer a los padres de que inscribieran a sus hijos en la escuela. En segundo lugar, los voluntarios descubrieron que muchas escuelas tenían espacio sin utilizar. Los planificadores determinaron que a través de una calendarización más adecuada y de un mejor uso de los edificios (esto es, desviándose de las normas existentes relativas al uso de edificios), podía aumentarse la matrícula en alrededor de 20%, sin la necesidad de construir nuevas escuelas. Esto permitiría que el gobierno lograra cumplir su promesa antes de tiempo. En tercer lugar, los datos de las familias fueron utilizados (para sorpresa de todos) para demostrar que casi todos los niños habían estado inscritos en la escuela, en algún momento de sus vidas, pero que la habían abandonado. En otras palabras, el hecho de que las escuelas no matricularan al 100% de los niños en edad correspondiente no era resultado de una escasez de escuelas, sino de que los niños la abandonaban después de haberse inscrito. Esto cambió el foco de atención de los gastos masivos en la construcción de escuelas a la consideración de las razones por las cuales los niños no permanecían en ella. La evidencia cualitativa procedente del personal voluntario que visitó a las familias sugirió que muchos niños se vieron forzados a abandonar la escuela porque sus familias no podían enfrentar los gastos “ocultos” de la educación, incluso de la

pública, y porque los maestros mal capacitados y procedentes de zonas urbanas aplicaban en forma rígida normas inapropiadas. Un análisis de una escuela experimental iniciada durante un régimen anterior, convenció a los planificadores que los maestros eran capaces de manejar grupos heterogéneos, y por tanto que una política de promoción automática para los primeros seis grados no bajaría la calidad de la educación y daría oportunidades a muchos niños de educación y aprendizaje. Con bajos gastos en libros, cuadernos y lápices se lograría que muchos niños procedentes de la clase trabajadora terminaran la primaria.

Fue entonces necesario convencer al viceministro, responsable de las finanzas, que el sistema tenía los recursos necesarios para matricular a todos los niños y para lograr que permanecieran durante más tiempo. Los planificadores habían desarrollado un modelo de programación lineal del sistema educativo, que permitía una visión comprehensiva de los efectos sobre el sistema (en términos de demanda de maestros, aulas y otros recursos físicos) del aumento de la proporción de niños promovidos de un grado al siguiente. El programa generó cantidades masivas de salidas de computadora y muchos números. Nadie podía estar en contra de las conclusiones que presentaba. Los planificadores sabían que el programa de computadora sólo proporcionaba respuestas aproximadas, pero su apariencia científica la convertía en una herramienta poderosa cuando los planificadores se veían en la necesidad de convencer a otros de la validez de su posición.

## **VII. LA PLANIFICACIÓN PARA LA ACCIÓN**

Se utilizó un tipo diferente de información en el proceso de implantación. En este caso los planificadores estaban menos preocupados por las relaciones técnicas entre variables, que por las relaciones de poder entre los diversos grupos. Esto se mostró claramente en el proceso utilizado para desarrollar el nuevo currículo. Los planificadores sabían, de su estudio de la historia de reformas fracasadas en el pasado, que los esfuerzos por cambiar el currículo habían provocado conflictos con una serie de grupos con intereses creados en el currículo existente. Se fijaron con cuidado en las posiciones y

preocupaciones de burócratas profesionales dentro del ministerio, de maestros y sus sindicatos, de partidos políticos, de representantes de escuelas privadas y de asociaciones de padres de familia.

Las líneas fundamentales para el nuevo currículo fueron desarrolladas por un pequeño grupo de educadores elegidos por su compromiso con la reforma y por su disponibilidad para el trabajo. El comité fue convencido de su necesidad de pensar libremente, pero hubo una fuerte presión para que entregara productos en un periodo de tiempo muy corto. Un participante hacía más tarde la siguiente observación:

Yo había pensado que los planificadores querían todo bien planeado y pensado de antemano. En cambio, su actitud era la de "no sean tímidos". "Produzcan algo, cualquier cosa, para que podamos discutirla y mejorarla", decían. Así nos escapamos de la necesidad de planear a la perfección antes de iniciar. Planear quería decir hacer (McGinn *et al.*, 1979: 229).

La estrategia utilizada para conseguir apoyo para la reforma curricular tuvo varias características. La membrecía al comité de currículo se expandió para incluir representantes de cada uno de los diversos grupos de interés que podrían ser antagónicos al cambio. Estos fueron identificados mediante un análisis de sus posiciones previas y a través de entrevistas informales con los representantes. Se hicieron esfuerzos especiales por incluir personas de los departamentos de educación primaria y media del ministerio que habían bloqueado intentos previos de reforma. El apoyo del Partido Comunista, que tenía gran arraigo entre los maestros, se buscó al incluir en el comité una persona que había ganado un Premio Lenin. El comité se dividió en fuerzas seleccionadas, tanto en función de las capacidades como en función del equilibrio entre los grupos de interés en competencia. Cada uno informaba directamente a la oficina de capacitación.

Los maestros y los directores de escuelas fueron involucrados activamente en el proceso de diseño de los nuevos materiales. El Consejo Nacional de Educación, que en gobiernos anteriores había jugado un rol decorativo, fue dotado de status y prestigio al serle asignados connotados científicos, educadores y personalidades pú-

blicas. Este Consejo “aprobaba” los nuevos materiales curriculares, aunque no tenía ninguna autoridad legal para hacerlo. Durante varias semanas, justo antes y durante la primera presentación pública del nuevo currículo, los planificadores publicaron artículos en todos los periódicos y semanarios de Chile, describiendo la composición del Comité Curricular y su trabajo, y señalando las similitudes entre las reformas que se estaban proponiendo y los últimos desarrollos en educación, en Europa y en los Estados Unidos.

No todo lo que intentaron los planificadores funcionó (por ejemplo, un intento de eliminar el francés del currículo de la educación media fracasó por la intervención del embajador de Francia), pero, en general, su estrategia resultó, pues los maestros, los padres y los grupos de presión apoyaron los cambios, aunque por motivos diferentes. Los planificadores, entre 1965 y 1968, lograron implementar muchas de las reformas que no habían logrado la aprobación en varias ocasiones en el pasado.

La implantación de las reformas se hizo más sencilla debido a que los elementos para el nuevo currículo se eligieron no sólo porque resultaban lógicos, esto es, porque se relacionaban lógicamente con sus objetivos de la reforma, sino por la viabilidad de su implantación. El cálculo de viabilidad involucró tanto un análisis de la resistencia y de las posibilidades de sobreponerla, como una estimación de las capacidades de los maestros de llevar los nuevos programas a la práctica, dada una capacitación, materiales de apoyo y supervisión adecuados. Como resultado, quizás muchas ideas brillantes para el nuevo programa tuvieron que ser rechazadas en el camino. Pero se inició un proceso de cambio.

## **VIII. PLANIFICACIÓN PARA INSTITUCIONALIZAR EL CAMBIO**

No todo cambio es progreso, pero toda reforma se enfrenta a la posibilidad de contrarreformas que eliminan los cambios efectuados. La parte importante de la historia de la planificación educativa en El Salvador, durante los primeros años de los setenta, se refiere a lo que tuvo lugar cuando la reforma oficialmente había terminado, cuando las principales líneas se habían trazado y el poderoso ministro de educación, que había promovido el cambio, ya no estaba

en el cargo. La historia comienza con la creación de la Oficina de Planificación y Organización Educativa (ODEPOR).

Walter Beneke, ministro de educación de fuerte voluntad y dinamismo, entre 1967 y 1971, era consciente de las raíces superficiales de su reforma y buscó medios para perpetuar los cambios y procesos estructurales que habían sido puestos en movimiento. La reforma de Beneke había introducido la televisión educativa a las escuelas secundarias, en un esfuerzo por forzar un sistema tradicional, diseñado para producir mano de obra poco calificada y barata para la agricultura y que contribuyera al proceso de desarrollo de recursos humanos necesarios para la modernización y la industrialización. Beneke tuvo que preocuparse no sólo de los enemigos de la derecha, que resintieron su intrusión en su reino. Sus principales opositores fueron grupos de la clase trabajadora, que vieron en sus reformas una perpetuación de las condiciones de explotación. El sindicato de maestros salvadoreños (ANDES) luchó vigorosamente contra Beneke y fue violentamente reprimido. Para 1971, Beneke había logrado introducir todos los cambios que deseaba, pero sabía que éstos podían ser revertidos en el salón de clases y por un nuevo gobierno poco entusiasta.

Sus lugartenientes le recomendaron la creación de una oficina de planificación como medio para extender la reforma. Beneke se opuso, recordando que su predecesor había organizado un inmenso equipo de planificadores, con expertos procedentes del norte, que había elaborado un plan que murió en el cesto de la basura. La planificación le parecía un ejercicio infructuoso.

Lo que cambió la opinión de Beneke fueron algunas personas cuyas acciones le demostraron que la planeación podía ser algo más que un ejercicio verbal. Especialmente importante fue la identificación de un planificador que veía la planificación como una actividad esencialmente política. El primer trabajo profesional de este señor había sido el desarrollo de un plan maestro para la ciudad y la región de San Salvador.

Uno de los cinco temas identificados en el ejercicio de planificación fue el distrito central de negocios que involucraba muchos conflictos y la necesidad de tomar en cuenta diversos intereses competitivos en el proceso de planificación.

Pero el enfoque en ese momento era el de producir un plan que físicamente tomara la forma de un documento. Un resultado evidente fue que el plan fue ignorado políticamente, pues no resolvía los conflictos de interés en la situación (McGinn *et al.*, 1979: 232).

Esta experiencia convenció al planificador que debía separarse de las visiones idealizadas y apolíticas de diseño, y acercarse hacia el desarrollo de soluciones viables que pueden ser presentadas a los políticos. Beneke apoyó a este señor como cabeza de ODEPOR.

Los planificadores rápidamente ocuparon una posición de poder dentro del ministerio. Beneke ordenó que todos los departamentos del Ministerio cooperaran en la producción de un plan de cinco años, que sería sometido al nuevo presidente que tomaría el poder en julio de 1982. ODEPOR ofreció sus servicios de apoyo técnico, pues la mayoría de los jefes de departamento no tenían noción de cómo proceder para elaborar un plan para su división. Los planificadores ayudaron a los departamentos a que describieran sus logros durante los cinco años recién transcurridos, les ayudaron a fijar metas razonables para los siguientes cinco años y les enseñaron cómo elaborar nuevos presupuestos que justificaran los recursos que estaban buscando. El plan resultante representaba compromisos de los directores de los departamentos, con metas que los planificadores de ODEPOR se aseguraron que tuvieran relación con los objetivos de la reforma.

La siguiente actividad fue el desarrollo de planes operativos anuales. Estos son documentos esencialmente de programación en los que las metas para los cinco años se traducen en actividades a desarrollar en un año. Cada departamento (por ejemplo, primaria, secundaria, normal) enlistó todas las actividades que llevaría a cabo durante el año, incluyendo fechas de inicio y de término esperadas y la relación entre la actividad y las metas a cinco años (el lector reconocerá ésta como una forma de presupuesto por programa o PPB). Las unidades operativas encontraron difícil programar de esta manera, y con gusto invitaban a los asesores de ODEPOR. En algunos meses, sin embargo, ya no estaban tan gustosos cuando estos mismos asesores regresaron a preguntar por el progreso de las metas programadas. En los años anteriores, antes de planear, las divisiones operativas nunca

resultaban culpables. Ahora habían desarrollado sus propias definiciones de cómo podían ser evaluadas por ODEPOR.

En breve, ODEPOR se convirtió en el centro de control y coordinación del Ministerio de Educación. Aunque en el organigrama aparecía solamente como un grupo de asesoría técnica, poco a poco fue aumentando su poder hasta que, para 1978, cuando se estaba preparando el siguiente plan quinquenal, se encontraba ya definiendo las políticas más importantes del Ministerio de Educación.

Como podría esperarse, esta intrusión de ODEPOR no fue bienvenida por todos los integrantes del Ministerio. Los críticos hablaban de juegos de poder disfrazados de ejercicios de planeación científica, y de la deshumanización de la educación por la excesiva preocupación por lo cuantitativo. Pero el hecho era que los planificadores de ODEPOR, siendo pocos y careciendo de la autoridad legal, habían sido capaces de aumentar la probabilidad de que los resultados del proceso de planificación se implantaran.

El “éxito” de la planificación del equipo de ODEPOR dependió no de su conocimiento de educación o de investigación educativa —aunque llegaron a saber mucho de ambos temas— sino de su habilidad para utilizar información sobre la estructura de la organización y sobre el comportamiento humano, para conseguir que otros estuvieran de acuerdo con llevar a cabo acciones que resultaban favorables a los objetivos de los planificadores. Utilizaron técnicas de planificación normativa (por ejemplo, PPB), pero los objetivos buscados no eran tanto aquellos que se explicitaron durante el proceso de programación, sino objetivos de control sobre los que programaban.

## **IX. BOSQUEJO DE UN ENFOQUE SITUACIONAL A LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA**

En otro trabajo (McGinn y Porter, 1984) intentamos una conceptualización inicial del enfoque situacional a la planificación; en éste señalamos brevemente algunos principios básicos que pueden derivarse de los casos revisados. Se proponen tres conceptos centrales:

1. Situación. Por situación se comprende los significados o entendimientos que se generan por un actor, mediante su percepción de

las condiciones objetivas existentes, sus propios objetivos y las acciones que adoptaría para alcanzarlos. Las acciones tienen significado dada la percepción de las condiciones y los objetivos; a su vez, éstos están moldeados por condiciones y por acciones posibles. Una vez que el actor actúa, las condiciones pueden cambiar, afectando su percepción, sus objetivos y las acciones futuras posibles. Pero no está solo; hay otros con sus propias percepciones de las condiciones, y sus propios conjuntos de objetivos y acciones. Hay entonces tantas situaciones como actores en cualquier realidad determinada, y lo que determina la realidad futura son las acciones basadas en esas situaciones.

2. Contexto turbulento. Los actores sociales en un sistema educativo pueden categorizarse de varias formas. Hay diversos niveles dentro de un sistema, cada uno con su propio conjunto de objetivos. Los grandes tomadores de decisiones responden principalmente a las presiones externas al Ministerio, por lo general son representantes de la clase en el poder y casi nunca pretenden hacer su carrera dentro del sector educativo. Están en el Ministerio durante un periodo corto. Los ejecutivos en el sistema, sin embargo, a menudo sí tienen ambiciones de largo plazo dentro del sistema educativo, y generalmente proceden de la clase media, técnico-profesionales. Están entre la presión por su lealtad y obediencia a los grandes tomadores de decisiones desde arriba, y las presiones políticas masivas que proceden de abajo. Algunos resuelven este problema formando alianzas con los tomadores de decisiones, otros intentan construir bases de poder desde abajo.

El tercer nivel en la burocracia educacional son los “operadores”, es decir, aquellos que desarrollan las acciones e implantan las políticas. La mayoría de éstos son maestros, en ejercicio o capacitados, y proceden de la clase media baja o trabajadora. En casi todos los países de América Latina son miembros de sindicatos, que fueron organizados para proteger los derechos de los maestros, pero que a su vez exigen lealtad con su sistema de control. Los sindicatos generalmente están vinculados con partidos políticos, de manera que la base del sistema, con su cúspide, está sujeta a presiones externas. Los maestros, como los tomadores de

decisiones, a menudo se ven forzados a responder a demandas que no tienen nada que ver con la operación interna del sistema educativo. Al mismo tiempo, los maestros están controlados por un sistema altamente normativo, que especifica cómo tienen que desempeñar su actividad profesional.

En cada uno de estos niveles hay grupos competitivos; dentro del nivel de quienes toman las decisiones hay grupos que corresponden a las diversas fracciones de la clase en el poder. En El Salvador, por ejemplo, Beneke (representante de una nueva fracción industrial) tuvo que luchar en contra de tomadores de decisiones atrincherados (que representaban a los terratenientes), en las escuelas medias. Dentro del nivel ejecutivo hay diferentes grupos correspondientes al tiempo de servicio de sus integrantes. Los nuevos ejecutivos tienden a estar vinculados hacia arriba, mientras que los que tienen varios años de servicio desarrollan una base de poder interna. Incluso los maestros están organizados en varios grupos; los chilenos, por ejemplo, están divididos en función del partido político al que pertenecen, en proporción muy similar a la de los votos a nivel nacional.

El efecto es un contexto turbulento para la planificación educativa. Cada uno de estos actores ve una situación diferente y define una estrategia distinta para responder a ella, de forma tal que se maximice el logro de sus objetivos.

3. Planificación dialéctica. Dado lo anterior, puede verse que estrictamente hablando, nunca puede haber "suficiente información". Conforme conoce más cada actor, la situación (su apreciación del significado de la acción dadas las percepciones de las condiciones) cambia. Cuando ese actor "informado" actúa, genera nueva información para los otros actores, cambiando sus situaciones. Sus acciones o reacciones a su vez cambian su situación.

En efecto, el enfoque situacional a la planificación sostiene que nunca podemos saber todo lo que necesitamos sobre cómo alcanzar un objetivo, porque la existencia de formas posibles de lograrlo depende de nuestras acciones. Lo que es posible en el futuro no depende de lo que existe en este momento, sino de lo que surgirá por nuestras acciones.

Por otra parte, podemos actuar racionalmente en cada situación inmediata para buscar esos cambios que fortalecen nuestras posibilidades de acción futura. Podemos usar información —sobre nuestra situación y sobre otras— para generar nuevas situaciones en las que nuestras posibilidades de acción hacia el objetivo sean mayores que las preexistentes.

Puesto que los sistemas educativos son turbulentos y complejos, en cualquier momento dado, los tipos de habilidades requeridas para una planificación exitosa pueden ser distintas de las que se requirieron en un momento anterior. Si la realidad en la que operamos es la resultante de muchos actores que actúan desde sus situaciones, entonces la planificación no puede hacerse de forma exitosa por unos cuantos “expertos”, sino que debe involucrar a una amplia gama de personas o grupos, cada uno de los cuales traerá consigo diversas habilidades. La “superioridad” del planificador no está en las habilidades o conocimientos lógicos, sino en la habilidad para integrar perspectivas diversas y contradictorias. La racionalidad superior del planificador situacional se deriva de su habilidad para resolver contradicciones.

En términos prácticos esto significa que no podemos hablar de un único perfil de habilidades y destrezas. El planificador no se encuentra moldeando la realidad por encima de ella, sino que se encuentra inmerso en ella y guía las acciones de los que la crearon. Tampoco debemos concebir la planificación como un proceso de logro de consenso. El cambio ocurre no porque todos los involucrados llegan a un acuerdo, sino porque algunos de ellos están de acuerdo, durante el suficiente tiempo, con el qué hacer para imponer su perspectiva sobre otros. La planificación tiene éxito cuando el planificador es capaz de ayudar a ciertos grupos sociales, a movilizar suficientes recursos y poder como para lograr arrancar los cambios que desean, y después para institucionalizarlos. Esta perspectiva debe distinguirse también de la moda que sostiene que la descentralización y la “participación” siempre mejorarán los procesos de planificación. Lo importante es la calidad de la participación que se genera, y la habilidad del planificador para sintetizar fuerzas contradictorias.

Lo que debe quedar claro de lo dicho hasta ahora es la importancia de la información en la planificación situacional. El planificador

situacional puede usar toda la información que utiliza el planificador normativo, pero además tiene que conocer cómo opera el sistema y qué relaciones tiene con actores sociales en el medio más amplio. No basta con recoger información sobre cómo ha operado el sistema en el pasado —el planificador tiene que saber también cómo podría haber operado el sistema si las condiciones limitantes hubiesen sido otras—. Las series de datos tienen que incluir no sólo indicadores de resultados (*output*), sino análisis de factores de insumos (*input factors*) y sus relaciones.

Esta necesidad de información, en muchas circunstancias, rebasa la capacidad actual de las oficinas de planificación, especialmente de aquellas constituidas por científicos sociales acostumbrados a horarios y calendarios poco exigentes para la producción, o por estadísticos acostumbrados a la acumulación de números. La información de investigación y estadística requerida por el planificador situacional es referida mucho más a la situación concreta. Sirve para sugerir lo que puede hacerse en una determinada circunstancia; es explicativa más que descriptiva.

Por esta razón, hay mayor necesidad de teoría. Los datos específicos de situación tienen que localizarse dentro de un marco conceptual, que permita al planificador reflexionar creativamente sobre “qué pasaría si” las limitaciones fueran distintas o las relaciones se modificaran. La mayor parte de la teoría en ciencias sociales es poco usual en la construcción de estos marcos de referencia —tienen que construirse a partir de la experiencia en el sistema educativo—. Al mismo tiempo, aquellos que han vivido esa experiencia, rara vez son capaces de conceptualizarla. La tarea del planificador, como un recién llegado, es la de conceptualizar la experiencia de los que ya tienen tiempo trabajando dentro del sistema.

Alguna idea de la complejidad de la información requerida en la planificación situacional aparece en la ponencia presentada por Schiefelbein, en la reunión de Buenos Aires (Schiefelbein, 1983). Él revisa el tipo de información que se utiliza en la planificación de reformas educacionales “exitosas” en Costa Rica y Chile. Nota que la producción de investigación y de datos estadísticos por parte de los ministerios de educación aumentó significativamente durante el periodo de planificación (en Chile se hicieron más de 3000 es-

tudios diferentes). Schiefelbein señala que la anticipación de las consecuencias políticas de las decisiones técnicas fue un factor común en ambas reformas. Sugiere que esto significa que los planificadores tenían conocimiento sobre la competencia y motivación de los que serían responsables de la implantación del plan. Señala que la implantación siempre ocurre en un nivel inferior al que tomó las decisiones. El éxito en la planificación requiere un sistema de retroalimentación de parte de las áreas locales al centro de toma de decisiones o (en el caso de un sistema descentralizado) al mecanismo coordinador. Los indicadores utilizados en este proceso de retroalimentación tienen que ser confiables a nivel local, lo que significa que en algún momento los planificadores centrales tendrán que adaptar los criterios de los niveles locales.

Schiefelbein concluye sugiriendo que siempre hay más datos disponibles de los que uno se da cuenta. Cuando los científicos sociales llegan con teorías preconcebidas y universales, a menudo dejan de ver los pedazos de información específica de la situación que podía caber en un modelo situacional. Las herramientas analíticas requeridas para la planificación situacional son diferentes en formas significativas de las que se utilizan en la planificación normativa y que han sido desarrolladas por la ciencia social convencional.

## **X. LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL EN-LA-PRÁCTICA QUE PASA COMO LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA-COMO-TEORÍA**

El dilema al que se enfrenta el crítico de la planificación educativa en América Latina es el siguiente: si toda la planificación ha sido normativa, y ésta no lleva a ninguna parte, ¿cómo podemos explicar el cambio?, ¿deberíamos tomarlo —con excepción de los pocos casos como Chile 1965-1970 y El Salvador y ODEPOR— como accidental? La respuesta que sugerimos al principio de este ensayo es que el tipo de planificación educativa, debidamente criticada por los participantes en la reunión de Buenos Aires y muchos otros, no es el principal determinante de lo que sucede en educación en América Latina. Lo que sucede es planificado, no es accidental, pero la verdadera planificación se aproxima en la práctica al modelo situacional.

En esta sección nuestro objetivo es revisar la práctica de la planificación educativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, durante el régimen pasado. En un apartado anterior sugerimos que los planificadores fueron obligados a hacer planificación normativa (PPB) para dar gusto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero que sus "planes" no fueron los que determinaron realmente las prácticas educativas del sistema. En esta sección veremos alguna evidencia de lo que en verdad determinó (al menos parte de) la práctica.

## **XI. EL ENTORNO DE PODER Y LA ESTRUCTURA DE LA SEP**

En el sistema mexicano no hay conocimiento público de la asignación de recursos o del proceso de planificación en el gobierno, y dado el alto grado de centralización del proceso, las alianzas entre grupos externos y funcionarios de gobiernos únicamente nos revelan parte del panorama. Como consecuencia, las presiones sobre la SEP de parte de grupos externos reflejan contingencias situacionales determinadas más por el proceso interno del grupo, que por una preocupación respecto a los resultados del sistema educativo (McGinn, Orozco y Street, 1981; McGinn y Street, 1982).

Pero la razón principal por la cual los grupos externos tienen tan poco impacto sobre la práctica educativa real, es que se sabe muy poco de lo que de hecho sucede en las escuelas. La información sobre la implantación de los programas educativos no se recoge en forma regular por parte de la SEP, y no es utilizada para la planeación y presupuestación anual. En la SEP no existen datos confiables respecto al número de maestros que asisten a clase, si aquellos que sí asisten cuentan con copias del programa oficial, si los maestros utilizan la guía curricular, y si los estudiantes cuentan con el libro de texto gratuito. Más importante aún, el sistema no recoge información sobre qué y cuánto aprenden los alumnos. La asignación de recursos no está determinada por el conocimiento de las actividades que mejor conduzcan a mayores niveles de rendimiento académico o al cumplimiento de otros objetivos educacionales.

Pero no hay duda de que se realizan numerosas actividades de planificación en la SEP. La planificación toma la forma de continuos

diseños y rediseños de estrategias para aumentar los grados de libertad disponibles al secretario y a los miembros de la burocracia de la SEP, que le son leales. Durante la mayor parte del periodo de 1976-1982, esto significó un creciente grupo de tecnócratas que tradicionalmente nunca habían trabajado ni en educación ni en la SEP. La mayoría eran ingenieros, muchos economistas o contadores. Ninguno había egresado de escuelas normales, a diferencia de los burócratas tradicionales y de los miembros del sindicato de maestros (SNTE).

El nuevo grupo en la SEP ingresó con altas expectativas de reformar el sistema educativo. Pronto se dieron cuenta de que no podían planear cambios en el proceso educativo sin antes asumir el control del sistema —su planificación giró de lo educacional a lo organizativo—. Por esta razón no se preocuparon de inmediato con la asignación de recursos sobre la base de un conocimiento de los efectos de la escolaridad.

La mayoría de sus preocupaciones tenían que ver con las relaciones de poder frente a otras organizaciones. La “otra” organización más importante era la SPP, que intentaba intervenir y dirigir el proceso de presupuestación en la SEP. Un funcionario de la SEP se quejaba de esto de la siguiente manera:

Este año hicimos cinco presupuestos, tratando de anticipar nuestras necesidades y las de SPP. Desde el principio trabajamos tres alternativas: un presupuesto programado, otro acorde con la tasa de crecimiento histórica, y una tercera basada en proyecciones del PNB... Después hicimos otro presupuesto una vez que la SPP definió nuestro total, pero a la SPP no le gustó, así que lo ajustamos e hicimos otro (McGinn y Street, 1982: 194).

Como indicamos arriba, otros grupos externos tienen poca participación directa en el proceso de presupuestación y planificación. Pero sí se hizo sentir su influencia sobre el grupo reformista.

Generalmente las presiones no son físicas o directas. Más bien se basan en muchas cosas, por ejemplo, en la capacidad de un sector de hacerse escuchar en términos de qué tan vociferantemente se expresa. Más que las presiones o manifestaciones, hay un entendimiento de quién tiene competencia para

solicitarnos fondos. En términos amplios esto incluye al SNTE, a la industria de la construcción y a las universidades, que pueden tener mucha imaginación en este aspecto (McGinn y Street, 1982: 195).

Estos mismos grupos también pueden negociar directamente con la SPP, debilitando la posición de los reformistas dentro de la SEP.

Casi todas las organizaciones (refiriéndome principalmente a las universidades) discuten sus presupuestos directamente con SPP. Antes a menudo no sabíamos siquiera lo que discutían. Ahora cuando menos nos envían una copia de la propuesta que discutieron con SPP (McGinn y Street, 1982: 195).

Otro funcionario de la SEP señaló que “hay muchas fuerzas en juego, incluyendo a los delegados, a los directores generales (de la SEP), incluso a gobernadores, y todos presionan y piden más recursos para sus proyectos”.

Para reducir la efectividad de estas presiones, y para ampliar su rango de acción dentro de la SEP, el grupo reformista planeó y ejecutó numerosas acciones. Primero, las funciones de presupuestación se transfirieron del estado mayor, donde aparentemente se habían construido algunas fortunas privadas, a la Subsecretaría de Planeación. Segundo, la Dirección General de Organización y Métodos se hizo depender directamente del secretario, con atribuciones especiales sobre la estructura organizativa de la SEP. Tercero, utilizando el presupuesto programado como justificación, el secretario creó un fondo considerable para la operación de escuelas primarias que legalmente se escapaba del control del Director General de Educación Primaria (que no formaba parte del grupo reformista). Este fondo se usó para movilizar la creación de consejos educacionales en los diversos estados, sin alianza con el SNTE, y estos consejos a su vez distribuían, directamente a las comunidades aisladas, los fondos necesarios para emplear maestros; éstos no eran egresados de las escuelas normales (controladas por el SNTE), y eran contratados por un año por la comunidad, quien podía negar la renovación del contrato. Para finales de 1982 había alrededor de 18 000 de estos maestros.

Pero quizás la pieza central de la estrategia del grupo reformista fue la medida, interpretada por muchos como un esfuerzo por debili-

tar al sindicato, de crear mini-SEP's en cada una de las 31 entidades federativas. El secretario nombró delegados, responsables sólo ante él, que coordinarían todas las actividades de la SEP en el estado. Al hacerlo así, los reformistas "puentearon" a los directores generales tradicionalistas en la SEP, en la ciudad de México, y podían ahora pedirle a los líderes nacionales del SNTE negociar contratos, estado por estado. Como esperaban los reformistas, algunos de los delegados usaron su posición para fortalecer sus propias carreras políticas, pero al hacerlo generaron una inestabilidad considerable dentro de la estructura política del sistema educativo. Los gobernadores empezaron a conversar con los delegados en lugar de hacerlo con los planificadores a nivel central. Los delegados (ilegalmente) transferían fondos y se desviaban de las normas que seguían procediendo de las oficinas centrales de la SEP. Impulsaron la experimentación curricular entre los maestros, diseñaron nuevos programas, se imaginaron nuevos sistemas para pagar la nómina a tiempo. Los reformistas habían logrado su objetivo de introducir cambios en el sistema educativo mexicano, que trascendieran los cambios inobjetablemente propuestos. Para el final del régimen de López Portillo, los reformistas habían (aparentemente) institucionalizado una serie de cambios que sería difícil deshacer, independientemente de quién tomara el poder de la SEP en el sexenio siguiente.

## **XII. CONCLUSIONES**

Hemos sostenido en este ensayo que no debemos confundir la teoría de la planificación que se enseña en la mayoría de las escuelas y se santifica en las leyes públicas, con la práctica real que es utilizada por líderes hábiles para cumplir sus objetivos. La planificación normativa se presenta en todas partes como un conjunto altamente científico de métodos probados, que generan recomendaciones de políticas que están por encima de "lo político". Los planificadores que han utilizado técnicas normativas, saben que no son efectivas como mecanismos para entender el futuro. La información que generan, a menudo resulta engañosa, y los planes que producen rara vez son llevados a la práctica. Pero la planificación normativa sigue teniendo alta popularidad ¿Cómo se puede resolver esta contradicción?

El caso de la SEP es el más claro en términos de sugerir que los planificadores y políticos hábiles utilizan la planificación normativa como una cortina de humo ideológica, detrás de la cual ocultan la planificación situacional, al buscar el logro de sus objetivos. (En algunos casos parece que la ideología es tan poderosa que algunos planificadores acaban creyéndola). En Chile y en El Salvador vimos cómo los planificadores utilizaban técnicas de planificación normativa para persuadir, impresionar e intimidar a otras dependencias oficiales que no podían desmitificar la apariencia de racionalidad y cientificidad de los métodos normativos. La planificación normativa sobrevive porque juega un papel importante en la lucha por el poder político.

Estos comentarios no deben ser interpretados como indicativos de que la tarea del planificador educacional es sólo la de alcanzar el poder. Para que la planificación sea exitosa, es necesario recordar que deben suceder dos cosas. El planificador tiene que ser capaz de especificar la correcta relación técnica entre un fin determinado y ciertos medios, y además debe ser capaz de implantar los medios apropiados. La planificación normativa ha fracasado con tanta frecuencia porque es incompleta, porque ignora una parte significativa de la realidad a cambiar.

Como consecuencia, y a pesar de la apariencia científica de la planificación normativa (con sus análisis de recursos humanos y el PPB), la planificación educacional es mucho más sofisticada y complicada; requiere no sólo una proyección lineal del pasado hacia el futuro, sino también un análisis detallado de cómo llegó a darse el presente, y por tanto de las fuerzas que operan en la situación actual. Requiere marcos de referencia conceptuales mucho más sofisticados para lograr entender cómo intervenir.

Al mismo tiempo, puesto que la metodología científica del enfoque situacional es experimental (mientras que la de la planificación normativa es descriptiva), puede utilizar diferentes tipos de datos de los que se usan en la planificación convencional. Esta habilidad para utilizar relativamente pocas cantidades de datos (en lugar de las grandes encuestas utilizadas en la planificación normativa), y de focalizar más la certeza de la información (¿caracteriza bien las relaciones?) contra su confiabilidad (¿las futuras observaciones da-

rán los mismos resultados?) la hacen aparecer, especialmente al científico social tradicional, como no “científica”. Esto explica parte de la resistencia al enfoque situacional.

La autocrítica de los planificadores educacionales en la reunión de Buenos Aires aparece en un momento en el que muchos han comenzado a darse cuenta de que sus años de servicio al mejoramiento de la educación no han resultado en el tipo de cambios buscados en sus sociedades. Uno detrás de otro criticaron la planificación con referencia a su incapacidad de lograr justicia social. La crítica está mal ubicada, pero lo que interesa aquí es entender que este grupo de profesionales dedicados ha caído en la cuenta de la desgracia de una educación que simplemente reproduce la estructura económica y política vigente, así como de la futilidad de los métodos de planificación que los condenan a una impotencia perpetua. En la medida en que se dé mayor atención al proceso real de toma de decisiones políticas y de cambio, crecerá la probabilidad de que los que están preocupados por la justicia social alcancen sus metas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL**, *Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects*, Washington, 30 de mayo, 1979.
- CORREA**, Héctor, “Quantitative analysis of the implementation of educational plans in Latin America”, en *Socio-Economic Planning Sciences*, pp. 247-255, 1975.
- CRUZ Valverde**, Aurelio, *El Sistema de Planeación y el Diagnóstico de la Educación Superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, 1978.
- DAVIS**, Russell G., *Planning Human Resource Development*, Chicago, Rand McNally, 1966.
- FERNÁNDEZ Lamarra**, Norberto, “La Planificación de la Educación Frente a los Desafíos del Desarrollo Educativo de América Latina”, documento presentado en la Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento Educativo de América Latina, Buenos Aires, 27 de junio, y publicado como artículo en este número de la revista, 1983.

- JALLADE**, Jean Pierre, *Basic Education and Income Inequality in Brazil*, Washington, D. C., World Bank, documento de trabajo No. 268, 1977.
- LABARCA**, Guillermo, “¿Planificación de recursos humanos, técnica o ideología?” en *La Educación Burguesa*, México, Nueva Imagen, 1977, pp. 239-261.
- LYONS**, Raymond, *Problems and Strategies of Educational Planning in Latin America*, París, International Institute of Educational Planning, 1966.
- MATUS**, Carlos, *Planificación de Situaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- MCGINN**, Noel, Guillermo Orozco y Susan Street, *La Asignación de los Recursos Económicos a la Educación Pública en México*, México, Fundación Javier Barros Sierra-GEFE, 1981.
- MCGINN**, Noel y Luis Porter, *An Introduction to Strategic Planning in Education*, Cambridge, MA., Harvard Institute for International Development, documento para discusión, 1984.
- MCGINN**, Noel y Susan Street, *Higher Education Policies in Mexico*, Cambridge, MA., Harvard Institute for International Development, documento para discusión No. 102, 1980.
- \_\_\_\_\_. “The political rationality of resource allocation in Mexican public education”, en *Comparative Education Review*, 26:2, 1982, pp. 178-198.
- MCGINN**, Noel, Ernesto Schiefelbein y Donald Warwick, “Educational planning as political process: Two case studies from Latin America”, en *Comparative Education Review*, 23:2, 1979, pp. 218-239.
- MCGINN**, Noel y Donald Warwick, “¿La planeación educativa, ciencia o política?”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XI: 2, 1981, pp. 9-32.
- MORALES** Gómez, Daniel, “La planificación educacional en América Latina. Un quehacer político tras una técnica”, en *La Educación y Desarrollo Dependiente en América Latina*, México, Ediciones Gernika-CEE, 1979, pp. 143-170.
- MUÑOZ** Izquierdo, Carlos, *¿El Problema de la Educación en México. Laberinto sin Salida?*, México, Centro de Estudios Educativos, 1979.

- RODRÍGUEZ** Noboa, Percy, "El carácter actual de la planificación social en América Latina", en *Comercio Exterior*, 28:4, 1978, pp. 419-426.
- ROGGI**, Luis Osvaldo, "Planeamiento educativo 1959/1983: Cuestionamientos y aportes", documento no publicado, presentado en la Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina, Buenos Aires, 27 de junio, 1983.
- RONDINELI**, Dennis, *Development Projets as Policy Experiments*, London, Methuen, 1983.
- SCHIEFELBEIN**, Ernesto, "Características y alcances de planes educativos vigentes y de su implementación", documento no publicado, presentado en la Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina, Buenos Aires, 27 de junio, 1983.
- SOLANA**, Fernando, "Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982", México, Secretaría de Educación Pública, 1979.
- WERTHEIM**, Jorge, "Los límites de la reforma educativa en El Salvador", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VIII, No. 1, 1978, pp. 59-110.