



Education Policy Analysis Archives/Archivos
Analíticos de Políticas Educativas

ISSN: 1068-2341

epaa@alperin.ca

Arizona State University
Estados Unidos

Edwards Jr., D. Brent

¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas
educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El
Salvador

Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 22, 2014, pp. 1-34
Arizona State University
Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Arizona State University

Volumen 22 Número 12

24 de febrero 2014

ISSN 1068-2341

¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador

D. Brent Edwards Jr.
University of Tokyo
Japan

Citación: Edwards Jr. D. B. (2014) ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(12). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014>.

¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un modelo de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador

Resumen: Este artículo aborda las distintas perspectivas desarrolladas por académicos acerca de cómo los actores y las ideas internacionales afectan los procesos nacionales que dan como resultado las políticas educativas. Específicamente, se elaboran cuatro perspectivas distintas de la literatura sobre políticas educativas para luego sugerir que la combinación de estas perspectivas puede servir para generar un modelo analítico sobre cómo los actores e ideas internacionales impactan la formación de políticas educativas a nivel nacional. Las cuatro perspectivas presentadas son: (a) la atracción de política, (b) la negociación de política, (c) la imposición de política y (d) la hibridación de política. El segundo propósito de este ensayo tiene que ver con la definición del fenómeno primordial al cual todas las perspectivas pertenecen. Se propone la necesidad de especificar una definición de este fenómeno porque, aún cuando hay varias perspectivas acerca de la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales, no hay un

lenguaje común para discutir este fenómeno ni un entendimiento claro alrededor de los límites conceptuales. El término planteado y delineado aquí para referir al fenómeno que cada perspectiva tiene como su enfoque central es *procesos internacionales de formación de políticas educativas*. El tercer propósito del presente artículo es aplicar el marco presentado al caso de la formación del *Plan 2021* en El Salvador entre 2003–2005. Finalmente, se presentan tres mecanismos para explicar las dinámicas de la formulación de políticas educativas nacionales, a saber: la filtración, la reverberación y la legitimación estructural.

Palabras claves: Política educativa, proceso de formación, formulación de política, mecanismos, dinámicas, influencia internacional, El Salvador, América Latina, organización internacional, globalización

How do you analyze the influence of international actors and ideas in the making of national education policies? A proposed framework and its application to a case from El Salvador

Abstract: This article focuses on a range of different academic perspectives related to how international actors and ideas affect national processes of education policy production. Specifically, four distinct perspectives from the literature on education policy are presented, and it is suggested that these perspectives can be combined to serve as an analytic framework for understanding this issue – that is, how international actors and ideas impact the formation of education policies at the national level. The four perspectives presented are: (a) policy attraction, (b) policy negotiation, (c) policy imposition, and (d) policy hybridization. The second purpose of this article is to define the underlying phenomenon to which each of the perspectives pertains. Such a term is necessary because, while various perspectives exist on the influence of international actors and ideas, there is not a common language to discuss this phenomenon, nor a clear understanding of its conceptual limits. The term suggested and delineated here is *international processes of education policy formation*. The third purpose of the present article is to apply the framework presented to the formation of an education policy – *Plan 2021* – in El Salvador during 2003–2005. Through this case, three mechanisms are identified which help to explain the dynamics of national education policy formation, namely: percolation, reverberation, and structural legitimation.

Keywords: Education policy, formation processes, formulation of policies, mechanisms, dynamics, international influence, El Salvador, Latin America, international organizations, globalization

Como analisar a influência de atores internacionais e as suas idéias na formação de políticas nacionais de educação ? A proposta de um modelo de análise e sua aplicação no caso de El Salvador.

Resumo: Este artigo discute as diferentes perspectivas desenvolvidas por estudiosos sobre como os atores internacionais e as suas idéias afetam os processos nacionais que resultem em políticas educacionais. Especificamente, quatro perspectivas diferentes da literatura sobre política educacional e , em seguida, sugerem que a combinação dessas perspectivas pode servir para gerar um modelo analítico sobre como os atores e idéias internacionais impactam a formação das políticas educativas nacionais. As quatro perspectivas são apresentados: (a) a atração de política, (b) política de negociação , (c) a imposição de política e (d) a hibridação política. O segundo objetivo deste ensaio tem a ver com a definição do fenômeno primário ao qual pertencem todas as perspectivas. Propomo-nos a especificar uma definição deste fenômeno, porque, apesar de existirem várias perspectivas sobre a influência de atores internacionais e idéias na formação de políticas nacionais de educação, não há linguagem comum para discutir esse fenômeno, nem uma compreensão clara sobre fronteiras conceituais. O termo criado e descrito aqui para se referir ao fenômeno que cada perspectiva tem como foco central é

processos internacionais de formação de políticas educacionais. O terceiro objetivo deste artigo é aplicar o modelo desenvolvido ao caso da formação do Plano de 2021, em El Salvador entre 2003-2005. Finalmente se apresentam três mecanismos para explicar a dinâmica do desenvolvimento da política nacional de educação: filtração, reverberação e legitimidade estrutural.

Palavras-chave: política de educação, a formação do processo, formulação de políticas, mecanismos, a dinâmica, a influência internacional, El Salvador, na América Latina, organização internacional, a globalização

¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales?¹

Alrededor del mundo, en el curso de las últimas décadas, la influencia de los actores y las ideas internacionales se ha intensificado en los procesos de formación de las políticas educativas nacionales. Al mismo tiempo, la literatura del campo académico de la política educativa alrededor de este tema ha aumentado rápidamente. De hecho, han surgido varias perspectivas distintas acerca de la manera en que tal influencia se manifiesta exactamente. Por lo menos se pueden identificar cuatro perspectivas generales, aquí nombradas: (a) la atracción de políticas, (b) la negociación de políticas, (c) la imposición de políticas y (d) la hibridación de políticas.² Hasta el momento, los académicos han escrito, más o menos, de una perspectiva u otra—y, como tal, no ha existido un intercambio genuino de ideas entre estos autores. Como respuesta a esta observación, el presente ensayo sugiere que la combinación de las cuatro perspectivas mencionadas pueda servir como un marco interpretativo para el análisis de la influencia internacional en los procesos oficialmente nacionales en el alcance que producen las políticas de educación. De hecho, uno de los propósitos fundamentales de este trabajo es construir dicho marco.

Antes de empezar con esta tarea, se debe mencionar que, aunque cada una de las perspectivas (las cuales se detallan más adelante) tiene características propias, las cuatro abordan el mismo fenómeno en la base. Es decir, el rasgo que comparten estas cuatro perspectivas es que intentan comprender la manera en que las influencias internacionales afectan los procesos oficialmente nacionales que se traducen en políticas educativas, ya sea que la influencia internacional venga de la adopción de una política de otro país, o sea que la influencia se manifieste por la intervención de una institución multilateral. Debido a este rasgo común, el presente manuscrito, además de elaborar un marco analítico, también delinea y define el fenómeno primordial al que todas las perspectivas pertenecen. El término planteado para este fenómeno, discutido profundamente más adelante, es *procesos internacionales de formación de políticas educativas* (PIFPE). Proponer este término primordial es importante porque los académicos han abordado las maneras en que estos procesos avanzan pero no han planteado un lenguaje común que encapsule el fenómeno de interés y que establezca los límites de los procesos por los cuales los factores no domésticos entran e influyen en la formulación de políticas educativas. Tener una claridad conceptual es imperativo tanto para avanzar con la teoría como para expandir el conocimiento de estos procesos, que son cada vez más frecuentes.

¹ Muchas gracias a Julián Victoria Libreros, Evelyn Ávalos, Claudia Loucel, los tres evaluadores y el editor de AAPE por sus comentarios en las versiones previas del presente ensayo.

² En el presente ensayo, se distingue entre “política” y “políticas,” en donde este último vocablo se refiere a un conjunto de decisiones interrelacionadas que adoptan los actores políticos mientras que el primero se define como una posición asumida por el Estado, como se explica más adelante.

Como tercer propósito, el presente ensayo aplica el marco multi-perspectivista elaborado aquí en la formación del Plan Nacional de Educación 2021 (en lo sucesivo, *Plan 2021*), el cual fue una estrategia nacional educativa que nació entre 2003–2005. En la medida que esta estrategia—diseñada para guiar el desarrollo del sistema educativo desde 2005 hasta 2021³—resultó de la interacción de actores e ideas nacionales como internacionales, una investigación de su creación puede iluminar las dinámicas del nexo entre dichos actores y dichas ideas. En otras palabras, inquirir acerca de la formulación de *Plan 2021* puede ayudar a clarificar las estructuras, elementos, y dinámicas que constituyen los PIFPE. Por ello, el presente ensayo no sólo usa el marco analítico para evaluar el nacimiento de la política educativa en El Salvador, sino que también intenta contribuir al avance de la teoría de los PIFPE de manera general. Al final, la esperanza es que esta obra pueda servir como una contribución modesta a la discusión académica alrededor de la política educativa tanto en América Latina—en general—, como en la revista *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* específicamente (Akkari & Pérez, 1998, 1999; Narodowski, 1999; Tello & Mainardes, 2012).

Para cumplir con las metas establecidas, el ensayo contiene ocho secciones específicas. En la primera, se revisa la literatura relevante. En la segunda, se aclara la definición de los PIFPE. La tercera presenta el marco analítico de perspectivas distintas acerca de la formación de política, mientras que la cuarta discute brevemente los métodos de investigación. De la sección quinta a la sección séptima, se comparten los hallazgos del caso *Plan 2021*, se caracterizan estos hallazgos en términos de las perspectivas relevantes del marco analítico y se derivan las implicaciones para la teoría de los PIFPE. En la última sección, a manera de conclusión, se consideran los desafíos restantes y los próximos pasos para investigaciones relacionadas con la influencia internacional en la formación de políticas educativas nacionales.

Revisión de la Literatura sobre la Formación de Políticas

El asunto de cómo los actores y las ideas internacionales se relaciona con los procesos domésticos de formación de las políticas educativas no es nuevo y ha sido de interés para los académicos de educación por muchos años (Berman, 1979; Ginsburg et al., 1990; Haddad, 1995; Haddad & Demsky, 1994; McNeely, 1995). No obstante, el tema recibe cada vez más atención. Con respecto a tales procesos, investigadores se han enfocado en sus mecanismos (Dale, 1999; Tarabini & Bonal, 2011), los espacios donde operan (Beech, 2009; Jakobi, 2009), la economía como factor en su realización (Steiner-Khamsi, 2006) y, sobre todo, en lo político detrás de ellos (Engels, 2008; Ginsburg et al., 1990, 2010; King, 2007; Nagel & Snyder, 1989; Steiner-Khamsi, 2004; Steiner-Khamsi, Silova & Johnson, 2006; Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006; Steiner-Khamsi & Quist, 2000; Waldow, 2009). Por separado, también les ha interesado a los académicos cuestiones teóricas alrededor de la idea de la transferencia de políticas educativas de un país a otros (Cowen, 2009). Prueba de que el interés en estos procesos sigue creciendo es un discurso presidencial reciente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional de los EEUU que tomó como su foco la adopción de políticas educativas entre países (Steiner-Khamsi, 2010).

La revisión de la literatura también evidencia que determinados académicos deciden enfocarse en procesos de formación por distintas razones. Algunos se enfocan en estos procesos porque se dan cuenta de que el proceso que lleva a cabo la formulación de una política puede impactar en el éxito de la política una vez puesta en práctica (Reimers & McGinn, 1997). A otros les interesa porque quieren iluminar los efectos de la globalización de forma general en los procesos de

³ Este año fue escogido por su valor simbólico: el año 2021 coincide con el bicentenario de independencia de El Salvador del Reino de España.

formación de políticas educativas (Carney, 2008; Verger, 2009). Aún otros abordan esta cuestión porque desean subrayar que la globalización no es una fuerza externa e intangible, sino que es “el resultado de procesos que involucran actores económicos y políticos reales, y con intereses reales” (Robertson, Bonal & Dale, 2002, p. 472; véase también Ginsburg et al., 2010; Jakobi, 2009, Samoff, 2009).⁴

Otro grupo se esfuerza por mostrar que hay otras maneras de investigar tales fenómenos; específicamente, este grupo pretende demostrar que las tradiciones académicas socio-culturales (Sutton & Levinson, 2001) y crítico-etnográficas (Vavrus & Bartlett, 2009) pueden alumbrar aspectos distintos que los enfoques tradicionales ocultan. Sin embargo, con respecto a lo anterior, es necesario mencionar que los enfoques de las tradiciones socio-culturales y crítico-etnográficas no sólo restringen su alcance a nivel nacional en la formulación de políticas educativas, sino que también se interesan en los procesos subsecuentes de apropiación a nivel sub-nacional (Sutton & Levinson, 2001) y la manera en que “tanto las fuerzas globales como las instituciones inter/nacionales afectan las relaciones sociales al nivel local” (Vavrus & Bartlett, 2009, p. 8). El presente ensayo se distingue de tales planteamientos en la medida que no aborda ni la apropiación sub-nacional ni el efecto resultante en las relaciones sociales al nivel local.

El presente ensayo nació, en parte, del reconocimiento de que los investigadores no sólo se han dedicado con mayor frecuencia al tema de los procesos de formación de las políticas educativas, sino también porque lo hacen desde una diversidad de perspectivas—que generalmente no reconoce uno al otro, como se mencionó antes (véase, por ejemplo, Popkewitz, 2000b; Phillips & Ochs, 2003; Spreen, 2004a, 2004b; y Samoff, 2009)—. Al combinar cuatro perspectivas distintas, el presente trabajo espera aumentar la sensibilización de la comunidad académica acerca de la variedad de perspectivas rutinariamente aplicadas a estos procesos. Por otra parte, la esperanza es que el rango de perspectivas presentado abajo, pueda formar un marco analítico y pueda servir como un sistema descriptivo para evaluar, clasificar y discutir los procesos por los cuales la influencia internacional afecta la formación de las políticas educativas nacionales. Antes de delinear estas perspectivas, no obstante, la próxima sección clarifica la terminología sugerida para definir el fenómeno primordial al cual ellas pertenecen.

Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas (PIFPE)

Aunque no ha habido un acercamiento recíproco significativo entre los autores escogidos para caracterizar cada una de las cuatro perspectivas discutidas más adelante, se sugiere que pertenezcan al mismo fenómeno: los PIFPE o procesos internacionales de formación de las políticas educativas. En términos específicos, los PIFPE son aquellos procesos que factores internacionales influyen y que son representativos nacionales del gobierno, de las autoridades educativas (que a menudo vienen del Ministerio de Educación [MINED]) y de los partidos políticos que se involucran para formular o autorizar el texto oficial que representa una política, sea la política un plan general para el desarrollo del sistema educativo, un documento que contenga la estrategia de reforma, un decreto legal, u otra forma de declaración de la política oficial. En el proceso de crear estos textos, la influencia internacional a nivel nacional se puede manifestar en una variedad de maneras que van, por ejemplo, desde la adopción real, la invocación simbólica, y/o la difusión gratuita de las ideas internacionales hasta el involucramiento general y/o la intervención específica del rango de las instituciones internacionales. Por lo tanto, al investigar los PIFPE, la tarea fundamental se centra en explicar cómo y por qué estas formas de influencia internacional se manifiestan en los procesos de

⁴ A menos que se indiquen lo contrario, el autor tradujo todas las citaciones en el presente ensayo originalmente en inglés al español.

formación de la política, en donde se define el término “política” como “una posición asumida por el Estado”⁵ (Rizvi & Lingard, 2010, p. 4) y en donde el proceso de formación de una política se considera, en sentido general, como “la cronología de un tema entrando a la agenda política” y, en sentido específico, como “la construcción del texto de la política” que representa la posición asumida por el Estado (Rizvi & Lingard, 2010, p. 14).

Esta definición indica que los PIFPE se centran en el tema de las dinámicas. Es decir, los PIFPE tratan las interacciones constitutivas entre los actores organizacionales a nivel local, nacional, e internacional (sean estos actores en su naturaleza gubernamental, no-gubernamental, bi/multilateral, y/o con fines de lucro) durante la evolución de la agenda de reforma educativa y la producción de los textos oficiales que contienen la posición asumida por el gobierno o por el MINED con respecto a algún aspecto del sistema educativo del país. Una variedad de elementos (i.e., eventos y sub-procesos) dan forma al contexto de estos procesos y, junto con los actores, forman la base para la interacción. Específicamente, los posibles elementos incluyen, por ejemplo, la realización, presentación y difusión de investigaciones e información, la labor de promoción, los procesos de consulta nacional, las comisiones nacionales, las conferencias y los seminarios internacionales y los acuerdos internacionales. En suma, esta definición de los PIFPE y sus términos componentes traen al primer plano la naturaleza multi-nivel, compleja e impugnada de la producción de una política afectada por la influencia internacional.⁶

Perspectivas en los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas⁷

Dentro del campo académico de la educación comparada e internacional, se puede identificar, a través de una revisión de la literatura, cuatro perspectivas relacionadas con las dinámicas que caracterizan los PIFPE. Estas cuatro perspectivas son (a) la atracción de política, (b) la negociación de política, (c) la imposición de política y (d) la hibridación de política. En lo que sigue, se las describe y se sugiere la combinación de ellas para formar un marco analítico para valorar casos particulares de los PIFPE. Como se mostrará, las cuatro perspectivas constituyen cuatro ópticas superpuestas: mientras que cada perspectiva caracteriza a los PIFPE diferentemente, los límites entre ellas no son absolutos. Las cuatro perspectivas representan un continuo en el cual ellas difieren tanto en términos del actor (o los actores) que se supone maneja el proceso, como en el nivel del conflicto y/o la complejidad que se conceptualiza.

Antes de proceder con la elaboración de las perspectivas, son necesarios tres señalamientos. Primero, en esta sección, principalmente se presentan y se caracterizan perspectivas, no individuos,

⁵ En este ensayo, “Estado” refiere a las instituciones del gobierno (Krasner, 1984).

⁶ Véase Edwards (2012) para elaboración conceptual adicional.

⁷ Se debe señalar que no se aborda la corriente neoinstitucional en el presente ensayo porque los estudios en esta corriente van más allá que la caracterización o teorización de los procesos de formación de políticas nacionales (véase, por ejemplo, Meyer & Ramírez, 2010). Al contrario, las investigaciones neoinstitucionales intentan describir y explicar la convergencia—supuestamente global en su naturaleza—de prácticas y principios en la provisión de educación, debido a la emergencia de una cultura y una sociedad mundial que han sido institucionalizadas por la red de organizaciones internacionales y comunidades epistémicas que se han desarrollado durante las décadas después de la Segunda Guerra Mundial (Baker & LeTendre, 2005; Boli, 2005; Chabbot, 1998; Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 1997; Ramirez & Boli, 1987). En otras palabras, aunque la teoría de la sociedad mundial lleva implicaciones para la transmisión de políticas, se sugiere, de acuerdo con McNeely y Cha (1994), que los investigadores que escriben desde la perspectiva de esta tradición no han tendido a abordar cómo proceden los procesos nacionales de formación de políticas.

aunque ciertos académicos pueden ser asociados a una perspectiva más que a las otras. Segundo, no se asume que puedan caracterizarse todos los procesos de formación de las políticas educativas en términos de las perspectivas delineadas aquí. Lo que esta sección intenta lograr es elaborar un marco de perspectivas derivadas del cuerpo de literatura vinculada con los PIFPE. A tal fin, el Cuadro 1 resume las cuatro perspectivas que se discuten en lo sucesivo. Tercero, se debe notar que las cuatro perspectivas fueron escogidas a través de una revisión extensa de la literatura relacionada con la educación internacional e comparada. Específicamente, en esta revisión, se intenta distinguir distintas perspectivas alrededor de cómo la influencia internacional se manifiesta en los procesos de formación de política educativa. En síntesis, las perspectivas aquí expuestas fueron elegidas porque constituyen una gama variada, cada una con rasgos únicos en términos de las características clave, los canales de involucramiento internacional, la fuente de control de dichos procesos y el nivel de desarrollo del país donde se lleva a cabo el proceso de formación de política educativa. Se discute los rasgos de cada perspectiva en lo subsiguiente.

La primera perspectiva en la formación de las políticas educativas se etiqueta como *la atracción de política*. Esta perspectiva deriva principalmente del trabajo de David Phillips (1989, 1993, 2004; Phillips & Ochs, 2003, 2004), quien ha desarrollado modelos de la atracción entre países, basado en sus investigaciones acerca de la manera en que los formuladores de políticas en Inglaterra han usado como base de la reforma educativa lo que ellos—o sus comisiones especiales—observaron en Alemania (véase, e.g., Phillips, 2007). Estas investigaciones han tendido a tratar los casos históricos de la atracción de política en donde un país del Primer Mundo busca los modelos, los programas o los planes de estudio de otro país -también del Primer Mundo- para luego adaptarlos e implementarlos en su sistema educativo. Aunque Phillips (2005) reconoce que la adopción de las ideas que fundamentan una política puede ocurrir, de vez en cuando, bajo las condiciones coactivas por las organizaciones internacionales, no se abordan tales escenarios ni en el desarrollo ni en la aplicación de sus modelos. Por lo tanto, según esta perspectiva, los PIFPE proceden de tal manera que “los formuladores de política en un país se esfuerzan para apropiarse las ideas tomadas de la experiencia de otro país” (Phillips, 2004, p. 54, énfasis agregado). O bien, como Dale (1999) resume, los rasgos claves de la atracción de política son los siguientes:

Se lleva a cabo *voluntaria- y explícitamente*, y [...] su *locus de viabilidad es nacional*.

También, se involucran *las políticas particulares* que un país desea *imitar, emular, o copiar* de otro país *de una manera bilateral*. La atracción de política es el *resultado de una toma de decisiones consciente*, y es *iniciado por el recipiente* (p. 10, énfasis en original).

El supuesto subyacente a esta caracterización es que los actores de un país miran hacia otros países—intencional y voluntariamente—para identificar una política que se puede modificar e implementar en el país receptor.

La segunda perspectiva, *la negociación de política*, fue adoptada y actualizada por Spreen (2004a, 2004b) recientemente. Esta perspectiva tiene sus cimientos en el trabajo de Archer (1984), quien aplicó un planteamiento macro-sociológico al estudio de la reforma nacional educativa y, por ello, centró la atención entre las estructuras y la voluntad individual. Consecuentemente, este planteamiento subraya tanto “el condicionamiento estructural de la interacción educativa [...] como la influencia de la acción independiente en el cambio educativo” (Archer, 1984, p. 4).

Cuadro 1: Perspectivas en los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas

<u>Perspectiva en la Formación de Política</u>	<u>Características Claves</u>	<u>Canales de Involucramiento Internacional</u>	<u>Fuente de Control de los PIFPE</u>	<u>Nivel de Desarrollo del País</u>
1. Atracción de Política	<p>Actores en un país que de forma intencional y voluntaria observan en otros países algún ejemplo de política que pueda servir de modelo para implementar una política nacional. El intercambio de políticas entre países es “el resultado de una toma de decisiones consciente y es iniciado por el país receptor” (Dale, 1999, p. 10).</p> <p>La formación de la política normalmente no involucra a las organizaciones internacionales donantes.</p>	Comisiones especiales enviadas por el gobierno o una gira de estudio por los formuladores de política de un país al otro.	Reside en los formuladores de política del país prestatario.	País prestatario se caracteriza por un alto nivel de desarrollo, típicamente, aunque no exclusivamente.
2. Negociación de Política	<p>Contiene tres fases:</p> <p>1. <u>Transacciones Externas</u>: Grupos nacionales buscan e invocan referencias mientras también los formuladores de política utilizan la retórica internacional acerca de la reforma educativa tanto para “negociar con el gobierno de turno” como para ganar la credibilidad necesaria para la reforma deseada (Spreen, 2004a, p. 104).</p> <p>2. <u>Manipulación Política</u>: “Los grupos ... en el proceso de ganar el poder político pueden concebir y empujar políticas que ‘los expertos locales en política’ generalmente no han producido” (Spreen, 2004a, p. 108). Además, “hay considerable negociación y frecuentemente el ‘desplazamiento’ de reformas vigentes por ideas, conceptos o modelos que reflejan cambios educativos basados en lo ‘moderno,’ la eficiencia y la rendición de cuentas” (Spreen, 2004a, p. 108).</p> <p>3. <u>Internalización</u>: Los formuladores de política “reconfiguran políticas para que engranen con los contextos y entendimientos locales” (Spreen, 2004b, p. 226). Se observa “la desaparición de los orígenes internacionales o las referencias externas” que inicialmente proveyeron la credibilidad requerida a la adopción de la reforma para evitar la resistencia de los profesionales educativos locales</p>	Ideas prestadas de conferencias internacionales, declaraciones mundiales e informes de políticas, así como de organizaciones de desarrollo internacional.	Reside en los grupos nacionales y en los formuladores de política dentro de un país.	País negociador puede caracterizarse desde un alto hasta un bajo nivel de desarrollo.

<u>Perspectiva en la Formación de Política</u>	<u>Características Claves</u>	<u>Canales de Involucramiento Internacional</u>	<u>Fuente de Control de los PIFPE</u>	<u>Nivel de Desarrollo del País</u>
3. Imposición de Política	<p>Enfatiza la economía política de la formación de política y, como tal, se enfoca en los aspectos estructurales que afectan los PIFPE. Se centra en las relaciones alrededor de la ayuda para el desarrollo.</p> <p>Atribuye un rol más importante a los agentes externos en la transferencia de políticas y asume que la dirección de esta transferencia es desde los países desarrollados – y de las instituciones que representan sus intereses – hacia los países en desarrollo.</p> <p>Al final, las perspectivas y preferencias de los actores externos se afianzan en los PIFPE por “reglas y procedimientos apolíticos y neutrales” (Samoff, 2007, p. 72.) Estas reglas y procedimientos conducen a la “mistificación del conocimiento y de las relaciones de poder” y, además, resultan en “limitar y establecer prioridades” de una manera que es “apenas discernible y, por ende, generalmente inaccesible” (Samoff, 2007, p. 72.)</p>	Múltiples canales para la influencia de los actores internacionales: financiamiento de investigaciones, diseminación de hallazgos, manipulación de agenda y estructuración de eventos; influye también a través de los procesos y requisitos asociados con los préstamos y la ayuda para el desarrollo.	Reside en los actores internacionales y las estructuras creadas por ellos.	País al centro de atención internacional se caracteriza por ser de ingresos medios o de bajo nivel de desarrollo.
4. Hibridación de Política	<p>Subraya que “lo global y lo local están intrincadamente integrados por pautas complejas que son múltiples y multi-direccionales” (Popkewitz, 2000b, p. 6).</p> <p>Los PIFPE exhiben “un entrelazamiento de corrientes contrarias” que “no simplemente ocurren lado a lado, no relacionadas... [sino que] están conectadas entre sí como desafíos y reacciones, como procesos y consecuencias no intencionales” (Schriewer, 2000, p. 327).</p> <p>Los PIFPE se caracterizan por “fenómenos contrarios” con “potencial para diversificación” inherente y por tanto no pueden ser sometido a “una noción unilineal, mucho menos evolucionista, de la racionalidad como meta-determinado” (Schriewer, 2000, p. 324).</p>	La influencia ocurre a través de muchos canales que no se puede trazar ni entender en una manera lineal, con causas y efectos claros. Lo que prevalece en los procesos de cambio son la hibridación y el andamiaje de los elementos constituyentes.	Hay múltiples fuentes; o bien, no se las puede identificar debido a la complejidad del proceso.	País que experimenta el cambio de política puede caracterizarse desde un alto hasta un bajo nivel de desarrollo.

No obstante, para nuestros propósitos, los rasgos con más relevancia para los PIFPE son las tres fases del cambio educativo que Archer (1984) identifica, a saber: las transacciones externas, la manipulación política y la iniciativa interna. Durante la primera fase, “los grupos (nacionales) afuera del sistema dominante que están insatisfechos con las direcciones políticas corrientes invocan las referencias externas para negociar con el gobierno de turno” (Spreen, 2004a, p. 104). De manera similar, los formuladores de políticas aprovechan “la retórica internacional y el discurso vago global que rodea la reforma educativa,” a menudo porque los modelos de los otros lugares proveen la credibilidad necesaria (Spreen, 2004a, p. 105). Luego, en la segunda fase, “los grupos que están en el proceso de ganar el poder político pueden concebir y empujar políticas que ‘los expertos locales en política’ generalmente no han producido” (Spreen, 2004a, p. 108). Durante esta fase, también “hay considerable negociación y frecuentemente el ‘desplazamiento’ de las reformas vigentes por las ideas, los conceptos o los modelos que reflejan los cambios educativos basados en lo ‘moderno,’ la eficiencia, y la rendición de cuentas” (Spreen, 2004a, p. 108). Por último, durante la tercera fase, los formuladores de políticas llevan a cabo la *internalización*, por la cual “ellos crean, modifican o reconfiguran las políticas para que engranen con los contextos y entendimientos locales” (Spreen, 2004b, p. 226). Tales prácticas se presencian en este momento en el tiempo porque los formuladores de políticas “experimentan un mayor escrutinio por parte de los profesionales locales, y lo que resulta es la desaparición de los orígenes internacionales o las referencias externas” que inicialmente proveyeron la credibilidad a la adopción de la reforma (Spreen, 2004a, p. 109).

Hay similitudes y diferencias entre la primera y la segunda perspectiva en los PIFPE, es decir, entre la atracción y la negociación de política. Con respecto a las similitudes, se observa que tanto para la atracción como para la negociación de la política el proceso de formación está impulsado por los agentes domésticos. Adicionalmente, como hemos visto, para las dos perspectivas, las bases para los modelos de la reforma doméstica se originan fuera del país que lleva a cabo la reforma.

A pesar de las similitudes, hay diferencias fundamentales. Por ejemplo, en la perspectiva de la negociación, no son los formuladores de políticas los únicos quienes buscan fuera del país los ejemplos que puedan emular, sino que también los otros actores que deseen provocar la reforma. Además, bajo la negociación de política, el proceso de su formulación no es tan fluido y libre de obstáculos como suele suceder bajo la atracción de política. Como Spreen (2004a) lo expresa, desde la perspectiva de la negociación de política,

Las políticas no son simplemente los productos de un proceso de toma de decisiones racional y analítico, sino que son parte de un proceso que es inherentemente político y que es afectado por varios factores dentro del país, como intereses, eventos, y *prioridades y entendimientos locales*, así como una serie de limitaciones financieras, entre otras. Especialmente, no se debe entender las políticas como algo estático e inmutable, sino como el resultado de una tensión entre la voluntad individual y la resistencia del sistema, la negociación, el regateo, la acomodación y la evolución constante tras el tiempo (p. 102, énfasis agregado).

Finalmente, en contraste con la atracción de política, en la negociación de política hay más espacio conceptual dedicado al conflicto y al involucramiento de los múltiples niveles de actores del país que están reformando sus políticas educativas.

Se puede denominar la tercera perspectiva en los PIFPE como *la imposición de políticas*. Esta perspectiva deriva de los escritos de los autores que traen la óptica de la economía política a su entendimiento de los PIFPE (Jakobi, 2009; Jones, 2006; Samoff 1993, 1999, 2007, 2009; Thompson, 1977). Como consecuencia de aplicar esta óptica, la perspectiva de la imposición—más que las primeras dos—atribuye un énfasis mayor al rol de los actores internacionales y asume que tanto la influencia como las políticas se pasan desde los países desarrollados—y las instituciones que

representan sus intereses—a los países todavía en desarrollo. A su vez, en consideración de la influencia externa, a esta perspectiva le interesan las acciones observables de los actores involucrados, las cuestiones estructurales que contribuyen a la operación y a la perpetuación de la desigualdad, y también muestra interés en las relaciones asimétricas de poder entre los actores y países. Además, para esta perspectiva, la interacción que todo esto constituye es interpretada con un entendimiento crítico de su desarrollo tras el curso del tiempo. Simultáneamente, se analizan las relaciones contemporáneas con atención hacia la manera en la cual una historia de dependencia o subyugación—por ejemplo—ha estructurado las interrelaciones entre distintos actores en los PIFPE.

A tal fin, la relación de mayor interés es aquella que se da entre las organizaciones de desarrollo internacional y/o las agencias multilaterales con los países en desarrollo y el MINED respectivo. Como escribe Joel Samoff (1993),

Sea la influencia directa o indirecta, la presunción de que la reforma educativa requiere los fondos externos ubica la asistencia extranjera en el centro de la planificación de la educación y crea, por ende, una relación dependiente. Cualquier iniciativa tendrá que acomodarse a la naturaleza y al contenido de esta relación (p. 187).

Con respecto a la manera en la cual estas relaciones dependientes funcionan, a veces son “agresivamente manipulativas” en el sentido de que “la agencia de financiamiento puede hacer condicional la provisión de su apoyo a la adopción de políticas, prioridades, o programas específicos” (Samoff, 1993, p. 186). No obstante, como Samoff (1993) señala, “en otros momentos la influencia es menos directa” en el sentido de que “la agencia de financiamiento puede, por ejemplo, financiar investigaciones diseñadas para dar apoyo [a la adopción] de su orientación programática de preferencia” (p. 186). Como consecuencia, bajo la imposición de políticas, las dinámicas de interés pueden ser explícitas y obvias, como cuando se incluyen las condicionalidades a la asistencia para el desarrollo, o pueden ser sutiles e indirectas en su naturaleza, como cuando las instituciones internacionales manipulan las agendas con el financiamiento para investigaciones que favorecen la adopción de ciertas “políticas, prioridades, o programas” por parte de uno de los formuladores de políticas, los políticos, o los MINED de los países en desarrollo (Samoff, 1993, p. 186).

Es importante enfatizar que esta perspectiva analiza explícitamente las maneras en que los aspectos estructurales de las relaciones de desarrollo afectan a los PIFPE. Por ejemplo, en sus escrituras sobre las condiciones y los requisitos que instituciones internacionales y multilaterales adjuntan a la ayuda y a los préstamos para el desarrollo, tal como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), Samoff (2007) observa lo siguiente:

El proceso requerido (para acomodar las condiciones que acompañan la ayuda internacional) se ha vuelto tan complejo que muchos países no lo pueden manejar, y, como tal, este proceso no sólo desvía la atención y la energía lejos de la reforma y la gestión del sistema, sino que... efectivamente, afianza las expectativas y los marcos [(i.e., puntos de vista)] de las agencias de financiamiento, especialmente el Banco Mundial (p. 65).

El efecto neto es que, a lo largo del tiempo, el proceso requerido conduce a “la mistificación del conocimiento y de las relaciones de poder” (Samoff, 2007, p. 72). Además, los requisitos de este proceso tienen la tendencia de “limitar y establecer las prioridades” para la reforma en una manera que es “apenas discernible y, por ende, generalmente inaccesible, debido a que están integradas en reglas y procedimientos apolíticos y neutrales” (Samoff, 2007, p. 72.) En síntesis, es observable que en la perspectiva de la imposición las diferenciales de poder entre actores cobran particular importancia, en especial entre instituciones gubernamentales nacionales y las organizaciones

internacionales. Asimismo, tiene relevancia la manera en la cual las perspectivas de los donantes operan de manera no oficial a través de las reglas y regulaciones establecidas en la estructura de la economía política internacional.

Dado al enfoque de los párrafos anteriores, es necesario establecer que, bajo la perspectiva de la imposición de políticas, la cuestión de la influencia no es de “todo o nada”, sino que es una cuestión de intensidad.⁸ Existe un rango en el tipo de manifestaciones por las cuales los actores externos pueden afectar las dinámicas o “el tira y afloja” de los PIFPE (Alison & Zelikow, 1962, p. 255). Este rango va desde la persuasión consistente y exitosa (es decir, el uso de la lógica)⁹ hasta la manipulación (v.g. el financiamiento y la producción de las investigaciones con hallazgos favorables, o bien la limitación de las opciones reales para el contenido de políticas), la coerción (es decir, la amenaza de negar la asistencia internacional), el sesgo del sistema (v.g. los requisitos administrativos excesivos, estrictos y abrumadores, o bien la incrustación de las perspectivas de los donantes en las dimensiones estructurales y procesales de las relaciones de ayuda internacional) o alguna combinación de las mismas formas de influencia.¹⁰ En suma, para la imposición de políticas, lo relevante es que las “políticas, prioridades y programas” de los países desarrollados tienden a pasar por los PIFPE y aparecer en las posiciones oficiales que los Estados asumen en los textos de sus políticas (Samoff, 1993, p. 186). Esta es la característica clave que fundamentalmente distingue la imposición de la atracción y la negociación de política. Aunque la negociación de política también concibe los PIFPE como caracterizados por el conflicto (interno), ninguna de las dos primeras perspectivas en los PIFPE sugieren que el locus de viabilidad¹¹ sea externo al país que lleva a cabo la formación de una política.

En contraste con cada una de las tres perspectivas en los PIFPE presentadas anteriormente, la cuarta, *la hibridación de políticas*, se aparta de la noción de que no haya un solo locus de viabilidad y, además, propone que no necesariamente se puede identificar ni trazar las formas que toma la influencia en los PIFPE (Popkewitz 2000a, 2000b; Schriewer, 2000). Por otra parte, esta perspectiva, la cual tiene sus raíces en los escritos de los teóricos pos-modernos y sistemas-mundo (Lemke, 2011; Wallerstein, 1991), se aleja de una dicotomía entre las fuerzas globales y las unidades gubernamentales al nivel nacional. En lugar de ello, se considera que “lo global y lo local están intrincadamente integrados por múltiples pautas complejas de carácter ” (Popkewitz, 2000b, p. 6). La consecuencia de tal conceptualización de la interacción constituyente de los PIFPE nos lleva a “considerar la relación entre el conocimiento y el poder no como jerárquica, moviéndose en una manera libre desde las naciones centrales del sistema mundial hacia los países periféricos y menos poderosos” (Popkewitz, 2000b, p. 6), sino más bien como el resultado de “un entrelazamiento de corrientes contrarias” (Schriewer, 2000, p. 327) que “no simplemente ocurren lado a lado, no relacionadas ... [sino que] están conectadas entre sí como desafíos y reacciones, como procesos y consecuencias no intencionales” (Schriewer, 2000, p. 327). Por ende, en la medida que los PIFPE se

⁸ La definición planteada aquí sobre la imposición como una cuestión de grados es distinta a la presentada por otros autores. Véase, por ejemplo, Dale (1999), quien discute la imposición en términos de las políticas de ajuste estructural y el apalancamiento que tienen las corporaciones internacionales.

⁹ Debido a que los PIFPE se refieren a los procesos completos mediante los cuales se forman las políticas, una instancia aislada de persuasión no sugiere la imposición de política. Al contrario, lo que sí sugeriría la imposición es la habilidad de un actor para persuadir consistentemente el curso de acción que otro actor escoge tras el curso de un caso de los PIFPE para que este último se oriente hacia ciertas políticas en vez de otras. Véase Verger (2012) para una explicación de cómo las organizaciones internacionales no sólo usan la lógica sino que también crean las condiciones necesarias para vender las políticas basadas en sus puntos de vista.

¹⁰ Se derivan estas formas de influencia de Lukes (2005).

¹¹ La frase “el locus de viabilidad” viene de Dale (1999).

caracterizan por “fenómenos contrarios” con “el potencial para diversificación” inherente y un grado significativo de complejidad, la perspectiva de la hibridación “nos desengaña de una noción unilineal, mucho menos evolucionista, de la racionalidad como meta-determinada” (Schriewer, 2000, p. 324). A su vez, según esta perspectiva de los PIFPE, la hibridación y el andamiaje predominan.

La perspectiva de la hibridación problematiza a las otras porque pone en entredicho sus suposiciones. Es decir, cuestiona las presunciones de un sólo locus de viabilidad, de las estructuras definidas y de los procesos identificables. A su vez, hace énfasis en el potencial de diversificación de estructuras, la modificación de relaciones entre actores y el carácter impredecible de los PIFPE—que proviene de la intersección de fuerzas múltiples, multi-direccionales, y, quizás, ilocalizables e indescifrables—. Con esto, no afirmamos que no puedan identificarse ni analizarse las dinámicas de los PIFPE, sino que (a) no debe esperar que las dinámicas sean rastreables, (b) tal vez no pueda determinar la dirección en la cual la influencia fluye, (c) el locus de viabilidad quizás no reside primariamente con un solo actor doméstico o internacional y (d) puede haber varios loci de control difundidos tras múltiples niveles de actores y una multitud de eventos.

Sin duda, las cuatro perspectivas aquí expuestas representan planteamientos distintos acerca de la naturaleza de los PIFPE. No obstante, juntas pueden servir como una herramienta analítica, como un marco por el cual se pueden analizar y caracterizar los PIFPE. Al evaluar sistemáticamente los datos recopilados con relación a los preceptos de cada perspectiva, se puede llegar a un entendimiento holístico de un caso de los PIFPE y las dinámicas que los caracterizan. En la práctica, analizar sistemáticamente los datos no significa buscar—ni asumir que uno encontrará—un proceso de formación de política que alinea exactamente con una de las cuatro perspectivas anteriormente presentadas. Al contrario, la idea es que uno puede evaluar un caso de los PIFPE en vista de los postulados de cada perspectiva para comprobar la medida en que tal instancia refleja las características de una u otra perspectiva en la política entre la atracción, la negociación, la imposición y la hibridación. El beneficio de aplicar el rango de las caracterizaciones enumeradas aquí a un caso de los PIFPE es que sea propicio que uno (a) vea los datos desde múltiples ángulos y (b) considere aspectos de los PIFPE que puedan pasarse por alto inadvertidamente. El acto de llevar a cabo tal análisis puede producir conocimientos sobre cómo, exactamente, la influencia internacional afecta a los procesos de formación de las políticas educativas. Dado que la manera en que se lleva a cabo este proceso de análisis es de alta importancia, la próxima sección, presenta en forma breve los métodos de investigación empleados en el presente estudio.

Métodos

Con respecto a la recopilación de los datos, la cual ocurrió entre septiembre 2009 y junio 2010, el presente estudio cuenta con documentos y entrevistas. Los documentos provienen principalmente—aunque no exclusivamente—de las instituciones involucradas en el caso de los PIFPE en El Salvador (como la Academia para el Desarrollo de Educación [AED], el MINED, la Agencia de Desarrollo Internacional de los EEUU [USAID] y el Banco Mundial) e incluyen varios tipos de textos (como los informes institucionales, las evaluaciones del sector educativo, los procedimientos de talleres y las publicaciones de recuentos de primera mano). Estos textos contribuyen al entendimiento de quien participó en la creación del *Plan 2021*, el contexto en el cual los actores participaron y la estructura del proceso que dio lugar a la formación de la política. También los documentos ayudan a identificar las ausencias, es decir, los actores y las perspectivas que no se involucraron en este proceso (Jupp, 1996).

Más allá de los documentos, se realizaron 17 entrevistas con personas clave. Estas personas eran representantes o consultores para AED, la Universidad de Harvard, el MINED y la oficina local de USAID en El Salvador (en lo sucesivo, USAID/ES). Dado que todas estas instituciones

jugaron un rol en la formulación del *Plan 2021*, las entrevistas abordaron las brechas en el entendimiento del proceso que quedaron después de analizar los documentos y, como tal, facilitaron el conocimiento “de las maneras en que [...] varios actores interpretaron, negociaron y produjeron la política educativa con relación a las distintas presiones” (Engel, 2007, p. 96).

Cuadro 2: Resumen de los Métodos de Análisis		
No.	Componente de Análisis	Descripción
1	Calificación de datos	Analizar repetidamente los datos y aplicar códigos basados en las perspectivas del marco conceptual de los PIFPE.
2	Escribir memos	Contemplar datos recopilados y anotar los hallazgos emergentes, reflexiones y/o momentos de lucidez.
3	Listado de eventos	Elaborar un listado cronológico de todos los eventos relacionados con el proceso de formación de la política.
4	Línea de tiempo crítica	Construir una línea de tiempo que incluye únicamente los eventos, las acciones y las estructuras donde los datos convergen; agregar comentarios acerca del significado de cada elemento retenido, basado en el análisis repetido y en el entendimiento de la evolución de las dinámicas del proceso de formación de la política.
5	Matriz de contenido-política	Trazar la aparición del contenido de la política tras los documentos relacionados con el proceso por varios actores.
6	Diagrama de flujo de las perspectivas	Organizar las perspectivas de los actores involucrados por nivel, agregando las caracterizaciones de los eventos, los procesos, las estructuras y las acciones de los otros actores – luego analizando transversalmente para los temas que emergen.
7	Matriz de influencia-actor	Extraer y resumir por períodos tanto las acciones y las formas de influencia de los actores, como las características estructurales en el cambio; buscar temas emergentes en conjunto con otras estrategias de análisis.
8	Modelo lógico	Elaborar la interrelación del contexto, los eventos y los actores y explicar la manera en que cada uno de estos elementos actuaron, interactuaron y/u operaron para influir, constreñir o habilitar el caso de los PIFPE. Sustanciar los hallazgos mediante el uso de la triangulación, para buscar convergencia entre los datos y para considerar interpretaciones contrarias que permitan luego estipular “una cadena compleja de eventos a lo largo del tiempo” (Yin, 2003, p. 127).
9	Diagrama causal	Elaborarlo en base al modelo lógico, “muestra ... las variables dependientes e independientes más importantes ... así como las relaciones entre ellas La gráfica de estas relaciones es <i>direccional</i> en vez de simplemente <i>correlacional</i> ” (Miles & Huberman, 1994, p. 153).

Fuente: Adaptado de Edwards (2012).

Con referencia al análisis de los datos, debido a que Edwards (2012) presenta y discute extensivamente los métodos utilizados aquí, solo se hacen unos comentarios breves. Se resume los nueve pasos analíticos utilizados en el Cuadro 2. Como puede observarse, fueron empleadas de manera iterativa unas estrategias basadas en el uso de matrices, entre otros heurísticos. Por ejemplo, usando una serie de matrices, los datos fueron organizados por periodo y nivel (internacional, nacional) dentro del proceso de formulación. Luego, cada grupo de datos fue analizado para

identificar las fechas, acciones, eventos, intenciones y efectos claves que estaban relacionados con el desarrollo del *Plan 2021*. Como Edwards (2012) destaca, lo importante es que las matrices proveen un medio para identificar, organizar y analizar tanto los actores, los elementos y las distintas formas de influencia que componen los PIFPE, así como el nivel en el cual, o desde el cual, los actores y los elementos se manifiestan. En consecuencia, por el uso de estos métodos, no sólo puede caracterizarse un proceso de formulación en términos de las cuatro perspectivas en los PIFPE, sino que también se puede dar inicio al desarrollo de proposiciones teóricas relacionadas con la manera en que los fenómenos de los PIFPE proceden. Es decir, los métodos permiten tanto la valoración de los PIFPE en El Salvador como la identificación de unos sub-fenómenos que dan forma a ellos.

Las Dinámicas de la Formación del Plan 2021

Según las definiciones anteriormente presentadas, los PIFPE tratan las dinámicas de la evolución de la agenda de reforma educativa en el período previo a la producción de los textos oficiales que contienen la posición asumida por el Estado acerca de un aspecto u otro del sistema educativo. Ahora, esta sección se enfocará en estas dimensiones con respecto al desarrollo del *Plan 2021*. En otras palabras, la presente sección se centra en los actores, los elementos y las interacciones que produjeron el *Plan 2021*. Lo que esta sección no aborda—en mayor medida—es el contenido de esta política. Sólo se discutirá el contenido en la medida necesaria para comunicar las preferencias de los distintos actores y la manera en que estos actores promovieron sus preferencias a lo largo del tiempo. En vez de preocuparnos por el contenido final del *Plan 2021*, la tarea de mayor importancia aquí será descifrar los elementos y examinar las interacciones de un caso de los PIFPE. Para ello, se presentará primero el contexto que precedió la formación del *Plan 2021* y luego se discutirán cuatro momentos distintos que ocurrieron entre el año 2003 e inicios de 2005. Cada uno de los momentos—derivados del análisis—, sirvió una función única a lo largo del proceso y demuestra los hallazgos. Una vez presentados los cuatro momentos del proceso, me dedico a una discusión del proceso en términos de las perspectivas pertinentes que caracterizan los PIFPE.

El Contexto que Precede a la Formación del *Plan 2021*

El contexto que precede a la formación del *Plan 2021* contiene dos rasgos de particular relevancia. El primero es una historia de involucramiento por parte de los actores internacionales en las políticas nacionales y, particularmente, en las educativas. Esta tendencia se intensificó durante la guerra civil (1980-1992) y ha continuado en los años siguientes a la firma de los Acuerdos de Paz (Gillies, 2010; Guzmán, 2005). Por ejemplo, entre 1991–2005, seis organizaciones donantes de seis países diferentes proveyeron la asistencia técnica y financiera al gobierno de El Salvador.¹² Además, en conjunto, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), USAID/ES y el Banco Mundial contribuyeron con más de \$552 millones en bonos y préstamos al sector educativo (Quijada et al., 2009). Como observan Quijada et al. (2009): “Balancear tantos donantes a la vez fue una prueba en sí para el MINED” (p. 18).

El segundo rasgo de importancia pertenece a una confluencia de factores a mediados del año 2003, cuando la estrategia nacional educativa de aquel entonces (conocida como el Plan Decenal) se acercaba su fin. En aquella época, cada uno de los actores centrales se enfocaba en la campaña presidencial que se acercaba. Dado que el desarrollo de la nueva estrategia interna para USAID/ES coincidía con el ciclo político nacional, la directora de educación para USAID/ES se preparaba para la próxima ronda de formación de la política educativa nacional al mismo tiempo que los candidatos

¹² Véase Edwards, Martin y Victoria (próximamente) para tres estudios de caso de la formación de la política educativa en El Salvador en este periodo clave de la reforma educativa.

para la presidencia también se preparaban para eso. Así, Antonio Saca, candidato presidencial por el partido de derecha—la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)—pensaba en su plataforma educativa mientras que USAID/ES se dedicaba a la elaboración de su propia estrategia para el período 2005-2009. Por su parte, el Banco Mundial conducía estudios relacionados con sus áreas de interés en El Salvador (en esta época, al Banco Mundial, le interesaba la educación secundaria) y el MINED anticipaba la expiración del Plan Decenal, que concluiría en el 2005. Como explicó una de las personas entrevistadas, todos los actores principales “estaban en la misma ola” con respecto a la necesidad de comenzar de nuevo un diálogo nacional acerca de los obstáculos que enfrentaba la educación y las posibles respuestas a dichos obstáculos (Oficial 1 de USAID/ES).

Momento 1: Iniciar el Proceso de Formación de la Política (segundo semestre del 2003)

A mediados de 2003, USAID/ES—sabiendo que las elecciones presidenciales iban a ocurrir en junio de 2004—publicó una solicitud de propuestas para conducir una evaluación del sector de educación básica (ESEB). El alcance de la evaluación deseada correspondía con la agenda institucional de USAID con respecto a la educación, tal como lo había presentado en su estrategia regional para Centroamérica. En ese sentido, lo solicitado por USAID era una investigación que sondeara la efectividad de la educación básica y la transparencia y eficiencia del presupuesto educativo, entre otras cosas. La estrategia regional también especificó un enfoque en el acceso a una educación primaria y secundaria de calidad para “los pobres y los desfavorecidos” (USAID, 2003, p. 22). Dado que esta última prioridad institucional se alineó con la agenda personal de una oficial clave y de alto nivel de la oficina de educación de USAID/ES, esta oficial podía estimular el énfasis institucional de USAID/ES referente al acceso y la calidad de la educación para “los pobres y los desfavorecidos” en la ESEB y así impulsar una preferencia personal. Como esta oficial luego notó, “tuve mi agenda cuando vine a USAID y se centró en la equidad. ... Tú sabes, era como... ‘Esto es lo que voy a hacer en USAID: Voy a atraer la atención hacia los sectores más pobres’” (Oficial 2 de USAID/ES). Al final, y no coincidentemente, la solicitud de USAID/ES para la ESEB pidió específicamente un análisis de “las estrategias actuales para mejorar el aprendizaje de estudiantes [...] particularmente para los sectores más pobres.”

Mientras que la solicitud planteada por USAID/ES fue el evento que inició el proceso de la formación de política, tanto la ESEB (gestionada por AED y llevada a cabo entre octubre y noviembre de 2003) como las mesas redondas subsecuentes en el país (las cuales vinieron después de la ESEB en diciembre de 2003 y fueron apoyadas por el MINED, USAID/ES, y el Banco Mundial) infundieron el proceso con ímpetu y credibilidad, arraigando—al mismo tiempo—las perspectivas y prioridades de los actores externos en este proceso. Por un lado, el ímpetu y la credibilidad resultaron de la talla de los consultores internacionales contratados por AED que trabajaron en la ESEB y que comunicaron sus hallazgos en las mesas redondas, donde el Banco Mundial también hizo una presentación sobre su estudio de la educación secundaria en El Salvador. Como mencionó un empleado de largo plazo de USAID/ES, ya que estos consultores “eran de primera clase... estimados y bien conocidos, las recomendaciones que hicieron fueron tomadas en cuenta” (Oficial 1 de USAID/ES).

Por otro lado, el efecto de la ESEB y las asociadas mesas redondas era un resultado de la actividad estratégica por parte de USAID/ES. Es decir, las mesas redondas no sólo contaron con la asistencia de “más que 70 individuos claves del sector educativo [...] incluyendo oficiales de alto nivel del MINED, representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), universidades y otras organizaciones; y maestros y directores de las escuelas públicas” (Schiefelbein et al., 2005, p. 22), sino que USAID/ES, el organizador principal de las mesas redondas, había escogido estos individuos cuidadosamente. En las palabras de una oficial de alto nivel de USAID/ES:

Esas personas (las que asistieron) fueron cuidadosamente seleccionadas para participar en las mesas redondas, porque sabíamos que eran esas conversaciones las que los influenciarían...para cuando volvieran al MINED a hablar con las personas que tomaban las decisiones (Oficial 2 de USAID/ES).

Así, en las mesas redondas, la combinación de (a) la credibilidad de los especialistas en educación de AED, (b) el peso de una evaluación formal de la educación básica, (c) el carácter prominente del evento y (d) la invitación de actores claves del MINED y otras organizaciones significó, en conjunto, una primera oportunidad para que los actores internacionales pudieran difundir recomendaciones generales y destacar los asuntos preferidos, tales como la distribución desigual del acceso y de la calidad de la educación (enfaticado por USAID/ES) o bien, la necesidad de asegurar que todos los estudiantes completaran once años de escolaridad (una política que el Banco Mundial había empezado a promover por esa época).

Mientras el primer momento refleja, en su mayoría, las dinámicas que caracterizan la imposición de política, el segundo momento no es igual. Con respecto al primer momento, aunque los actores internacionales, en su mayoría, financiaron y estructuraron los eventos, y aunque fue la agenda de los actores mismos que recibió la mayoría de la atención durante esta época, son las dinámicas del segundo momento las que personifican las características tanto de la negociación como de la imposición de política.

Momento 2: Definir los Asuntos en la Agenda (enero–junio 2004)

Tanto las mesas redondas de diciembre 2003 como las elecciones presidenciales de junio 2004 generaron un frenesí de actividad alrededor de la agenda para la reforma de la educación. Un ejemplo significativo de esta tendencia fue la iniciativa tomada por Antonio Saca, el candidato del partido de Gobierno, ARENA, cuando, en febrero de 2004, se reunió con especialistas salvadoreños de educación que, de hecho, iban a llegar a ser funcionarios del MINED durante su presidencia. Uno de estos funcionarios contó que, en este tiempo, Saca delineó tres prioridades para la reforma de educación: (a) fomentar el involucramiento de los partidos políticos en la planificación de educación; (b) intentar asegurar por la institucionalización la longevidad de las reformas que se adoptarían; y (c) “estar conectado internacionalmente con los temas de educación” (Oficial 1 del MINED). Lo que muestran las prioridades de Saca es que un actor clave nacional—quien a la postre sería el presidente—utilizó su voluntad individual intencionalmente para orientar a su equipo de funcionarios hacia los temas internacionales concernientes a la reforma educativa, específicamente, Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, al mismo tiempo, lo que hizo Saca refleja una de las características de la negociación de política porque, según esta perspectiva, los grupos nacionales invocan referencias externas y los formuladores de políticas ocupan la retórica internacional para ganar la credibilidad que las reformas domésticas requieren.

Aunque Saca no intentó definir el contenido de su política educativa nacional, otro grupo se había formado—un comité de investigación—después de las mesas redondas para cumplir con esta tarea. Este comité fue compuesto por funcionarios de AED, MINED, y USAID/ES y tuvo como su trabajo principal la investigación de los asuntos identificados como de alta prioridad durante las conversaciones de las mesas redondas. La idea era que los resultados de las investigaciones de este comité iban a informar el desarrollo de la agenda para la reforma.

El comité llevó a cabo cuatro estudios durante los primeros meses de 2004, tres sobre los temas de interés al MINED y uno sobre el tema que le interesó a USAID/ES. Como se mostrará abajo, había diferencias importantes entre estos dos grupos en términos del tratamiento que recibieron. Tal como se esperaba, el estudio que respondió a los intereses de USAID/ES se enfocó en la equidad. Al principio, no obstante, múltiples miembros del comité no estaban a favor de

conducir un estudio de este tema. A éste, Kristin Rosekrans (2006), escribiendo como funcionaria de USAID/ES de aquel entonces, destacó que “algún personal del MINED expresó la opinión de que ya existían suficientes investigaciones acerca de la pobreza y su efecto en la oportunidad educacional y, además, que no había más que aprender en este ámbito que pudiera contribuir a la toma de decisiones políticas” (p. 9). A pesar de esta opinión, después de “muchacha discusión y mucho diálogo,” el comité llegó a un acuerdo para llevar a cabo un estudio de este tema con tal de que fuera enmarcado en términos del “desarrollo humano, o la manera en que la educación contribuye al mejoramiento del desarrollo humano al macro nivel” (Rosekrans, 2006, p. 9). En este sentido, la perspectiva de la imposición sugiere que, a pesar de la oposición del MINED, aún se llevó a cabo el estudio no sólo porque USAID/ES lo financió sino también porque la relación entre USAID/ES y el MINED era de importancia central.

Respecto al contenido del estudio en sí, terminó enfocándose en el tema de la equidad, y, más allá, tuvo un impacto significativo en el proceso de la formación de política. Este impacto fue, como antes con la ESEB, el resultado de la combinación (a) del peso de los métodos de investigación rigurosos con (b) la estructuración de un evento diseñado para promover los hallazgos de la investigación. Sobre ello, Rosekrans (2006) señaló lo siguiente:

Una lección importante relacionó con la presentación de la información. El primer borrador del estudio de la equidad, el cual empleó estadísticas avanzadas, era incomprensible no sólo para la mayoría de los miembros del comité de investigación, sino que también para los otros funcionarios y las partes interesadas. Como consecuencia, se le pidió al investigador internacional que hiciera el estudio más accesible y, al final, más influyente (p. 9).

Después de la revisión del estudio se presentaron—estratégicamente—los hallazgos, que “evidenciaron un gasto regresivo respecto a los niños más pobres” (Rosekrans, 2006, p. 9). La presentación de estos hallazgos se realizó en un foro público realizado inmediatamente después de las elecciones presidenciales de junio de 2004, las cuales, es importante mencionar, fueron ganadas por el candidato de ARENA, Antonio Saca.

Varios entrevistados sostuvieron que el foro público había tenido un impacto importante por cuanto fue presentado a los medios y a una audiencia compuesta por más de 100 personas interesadas en el sector educativo. Como explicó un funcionario de alto nivel de la oficina de educación de USAID/ES, el evento fue arreglado intencionalmente para lograr mayor impacto:

[El evento] tuvo un perfil bien público. Conseguimos que los medios asistieran. Siempre involucramos a los medios. Cuando la ministra tiene que hablar en frente de los medios y tiene que decir que estamos haciendo un foro sobre la equidad y que tenemos este investigador importante... [la presencia de los medios] la induce a hacer un compromiso... Todo eso realmente la hizo comprometerse a ciertos asuntos políticos que no hubieran recibido su compromiso si los medios no hubieran estado allí con el micrófono en frente de su cara. ... Eso generó todo otro nivel de presión y apoyo para lo que intentamos hacer. (Oficial 2 de USAID/ES)

Aunque era posible que los funcionarios de USAID/ES hubieran atribuido un mayor impacto del que realmente este evento merecía, las palabras de un especialista previo del MINED indicaron que los representantes de USAID/ES no exageraron:

El estudio de Equidad y Calidad Educativa tuvo un impacto significativo en las políticas educativas de aquel entonces. Tuvimos un foro público donde se dieron a conocer los resultados del estudio junto con el consultor [que lo escribió] y además fueron invitados expertos nacionales que no sólo avalaron la pertinencia y los resultados del estudio, sino que fueron un soporte para llevar las implicaciones y las recomendaciones del estudio a [...] la Comisión Nacional de Educación... que fue

conformada en su momento por el [...] Presidente de la República, Antonio Saca.
(Especialista 1 del MINED)

En síntesis, lo que demuestran los datos es que USAID/ES usó sus recursos para financiar un estudio que se alineó con sus preferencias y luego organizó un evento de alto perfil en un momento muy propicio después de las elecciones presidenciales para influir en la agenda de reforma, la cual estaba todavía bajo construcción en aquella época. Al aprovechar su posición y al llevar a cabo estas acciones, las maniobras de USAID/ES reflejaron, de manera muy clara, las características de la imposición de políticas.

Los otros tres estudios llevados a cabo por el comité de investigación no recibieron la misma atención, por lo menos no en la esfera pública. Pese a que estos estudios examinaron (a) las necesidades informáticas para la toma de decisiones, (b) las necesidades de la educación para los estudiantes discapacitados y (c) las características de los maestros, al compararlos con el estudio de USAID/ES se descubre que los estudios elaborados por el comité de investigación no recibieron atención pública, se alinearon con las preferencias del MINED, fueron discutidos, en su mayoría, únicamente dentro de esta institución, y fueron ejecutados por los funcionarios gubernamentales en lugar de ser ejecutados por consultores internacionales. Con respecto al impacto de estos tres estudios, los miembros del comité de investigación que venían del MINED usaron el primer estudio para fomentar un diálogo interno en el MINED y lo utilizaron como una base para hacer las recomendaciones a los funcionarios de alto nivel de la misma institución del gobierno. Se usó el segundo estudio para desarrollar una guía que ayudaría a los maestros para identificar y trabajar con los niños discapacitados. En el caso del tercero, se lo ocupó para “estimular una discusión entre un grupo élite de las partes interesadas sobre la política del desarrollo profesional de los maestros” (Rosekrans, 2006, p. 10). Al igual que el estudio de la equidad, estos estudios informaron e influyeron en la agenda del MINED, aunque en una manera más interna. La pompa y circunstancia que USAID/ES creó no era necesaria para estos tres estudios y solamente habría sido apropiado, por ejemplo, si el MINED hubiera intentado conseguir el apoyo público para ellos. Al final, estos estudios, realizados entre febrero y mayo de 2004, sirvieron como insumos formales al proceso del diálogo interno y, como tal, contribuyeron a la formación de las preferencias del MINED justo antes de un período de transición. En suma, la ejecución de estos tres estudios fue impulsado por los actores domésticos y sus “prioridades y entendimientos,” de tal manera que la ejecución refleja las características de la perspectiva de la negociación de política (Spren, 2004a, p. 102).

La influencia perdurable de todos los estudios conducidos durante los momentos uno y dos de la formulación del *Plan 2021*, se manifiesta en la manera en la cual el MINED los utilizó después de las elecciones presidenciales. Para aquel entonces, y como respuesta al deseo del ministro de educación saliente, todos los estudios habían sido retomados por el Banco Mundial en la forma de una evaluación integrada del sector educativo. Luego, cuando “la recién nombrada ministra de educación asumió su posición, ella y su equipo decidieron usar la ‘evaluación integrada’ del sector educativo como uno de los insumos principales para el nuevo plan estratégico de 16 años, *Plan 2021*” (Rosekrans, 2006, p. 8). Los líderes de alto nivel del MINED también aseveran el rol crucial de esta evaluación integrada:

Había un documento que logró, o sea era como que tú tienes seis o siete estudios en la mesa que eran completamente distintos en temas pero que eran realmente integrales cuando los sumabas porque puedes entender los problemas y posibles soluciones desde la educación pre-escolar hasta la educación universitaria. (Oficial 1 del MINED)

Como muestra esta cita, un fenómeno de la filtración empieza a evidenciarse. En este fenómeno, el MINED toma como recurso principal los estudios llevados a cabo entre seis y nueve meses atrás para definir los problemas del sistema educativo, para elegir entre las posibles soluciones y para

fundamentar la agenda general para la reforma educativa. Como se mostrará, esta filtración continuaría en el tercer momento de la formulación del *Plan 2021*.

Momento 3: Legitimar el Proceso, Filtrar el Contenido (julio–diciembre 2004)

El tercer momento da prueba tanto de la filtración continua de los estudios anteriormente realizados como de una serie tri-nivel de eventos diseñados para legitimar el desarrollo del *Plan 2021*. Todo eso ocurrió al principio del periodo pos-elección y después de cuatro a cinco meses de la intensa actividad política. Por lo tanto, la dirigente del MINED comparó este periodo al “dirigir una orquesta” porque “tú tienes diferentes actores, diferentes acciones pasando simultáneamente” (Oficial 1 del MINED). Mientras que los dirigentes del MINED usaron este tiempo para reunirse, consultar, y conseguir apoyo de algunas figuras políticas domésticas, tres hitos llaman la atención por ser particularmente relevantes para la formación del *Plan 2021*.

El primero hito fue la conformación de la Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento (en el presente ensayo, se refiere a tal actor como la Comisión Presidencial, o simplemente la Comisión). A esta Comisión, compuesta a finales de agosto del 2004 por un diverso grupo de dieciséis salvadoreños notables, se le encomendó elaborar las recomendaciones para la nueva estrategia educativa, *Plan 2021*. Extraoficialmente, según un miembro de la Comisión, su tarea era “buscar consensos (y legitimidad) entre las principales fuerzas políticas y sociales” (Miembro 1 de la Comisión). Este grupo pudo satisfacer la meta no oficial por la composición diversa de la Comisión—la cual contó con personas de alto perfil del sector empresarial, el mundo académico, los tanques de pensamiento, cada uno de los dos partidos políticos, y la iglesia Católica—, al mismo tiempo este grupo pudo avanzar con la tarea oficial gracias a unos insumos en la forma de informes técnicos, los cuales la Comisión examinó en sus reuniones bi-semanales entre septiembre y noviembre 2004. Como era de esperarse, los informes técnicos en los cuales la Comisión se basó fueron los que se produjeron en los momentos uno y dos.

Cada miembro de la Comisión recibió no sólo una copia de los estudios recientemente realizados, sino que también la Comisión invitó a los especialistas de educación para hacer presentaciones en los temas especiales. Una presentación en particular fue llevada a cabo por un funcionario de alto nivel de USAID/ES conjuntamente con el autor del estudio de la equidad. Por un lado, la interacción entre los estudios técnicos y la Comisión Presidencial demuestra que aquellos estudios generalmente continuaron filtrándose por el proceso de formar al *Plan 2021*; por otro lado, las palabras siguientes de la dirigente de educación para USAID/ES señalan el impacto que tuvo un estudio específico—el de la equidad—como resultado de tener su base en los métodos de investigación rigurosos:

Creo que esto [(el estudio)] es la razón por la cual pudimos hacer cambios en esta área; los miembros [de la Comisión] llegaron a conclusiones muy similares porque miraron muy objetivamente los datos, y fue muy difícil para ellos discrepar sobre algo que fue tan objetivo. O sea, [el autor del estudio] mostraba que el gasto en la educación era regresivo. Los estudiantes más pobres recibían menos recursos que los estudiantes más ricos, y, además, [el autor] tuvo un marco teórico para explicar que los niños pobres ya son los más desfavorecidos y que se pueden beneficiar más que los otros al conseguir recursos. Y [los miembros] leyeron cuidadosamente el estudio. Ya que es difícil argumentar en contraposición de los datos, las posiciones ideológicas de cada miembro de la Comisión se hallaban marginadas. Todos llegaron a la conclusión de que se necesitaba doblar los recursos destinados a los niños más pobres, y eso es lo que hicieron. Dieron esa recomendación a la Ministra. (Oficial 2 de USAID/ES)

Esta declaración no sólo ilustra la importancia del estudio de la equidad para la Comisión, sino que también se evidencia “la mistificación del conocimiento y de las relaciones de poder” que describe la perspectiva de la imposición de la política, especialmente cuando esta mistificación está vista a la luz de las maquinaciones de los primeros dos momentos del proceso (Samoff, 2007, p. 72). Es decir, al emplear los métodos rigurosos de la econometría, y al presentar los hallazgos aparentemente imparciales, USAID/ES podía “restringir y establecer las prioridades” de una manera que era “apenas discernible” ya que los intereses de USAID/ES estaban “integrados en reglas y procedimientos apolíticos y neutrales” (Samoff, 2007, p. 72).

No obstante, al final, el asunto de la equidad no era más que sólo un aspecto del informe producido por la Comisión, el cual contenía una mezcla de lenguaje general y elevado junto con las recomendaciones específicas. Se observa que, de las 34 recomendaciones propuestas por la Comisión, solamente dos de ellas se relacionan con el tema de invertir en las familias indigentes. Por ende, aún cuando la equidad—prioridad de USAID/ES—sí persistió en el informe de la Comisión, no dominó tal informe. Sin embargo, se puede comentar lo mismo en cuanto a los estudios que el MINED llevó a cabo en el segundo momento, es decir, aunque el informe de la Comisión subrayó los temas centrales de dos de los tres estudios del MINED (la excepción siendo el estudio acerca de los niños discapacitados), estos temas tampoco sirvieron como el eje central del informe de la Comisión. Al contrario, la propuesta de la Comisión Presidencial estaba repleta de numerosas sugerencias originalmente planteadas en los estudios del primer momento, tal como la idea de asegurar 11 años de escolaridad para la población entera.

A pesar de lo anterior, al cumplir la tarea de crear un informe con recomendaciones para la reforma educativa nacional, la Comisión Presidencial reflejó la actividad de la negociación de la política, mediante la cual los actores nacionales “reconfiguran políticas para los contextos locales (Spreen, 2004b, p. 226) para que se observe “una desaparición de los orígenes iniciales” (Spreen, 2004a, p. 109). La Comisión no mencionó los insumos proveídos por USAID/ES y el Banco Mundial, ni reconoció los otros estudios favorecidos por el MINED en el segundo momento; así, la Comisión pretendió ser vista como un grupo independiente que representaba los intereses nacionales y que formulaba sus propias prioridades.

En paralelo con la Comisión Presidencial hubo un proceso distinto de consulta nacional realizado por los consultores (contratado por el MINED con fondos de organizaciones bi- y multi-laterales) entre octubre y noviembre 2004. Como en el caso de la Comisión, el propósito principal de la consulta era fortalecer la legitimidad del proceso de formación de una nueva política educativa nacional todavía en desarrollo. Los consultores administraron la consulta con los padres, los estudiantes, los empresarios, y las autoridades religiosas—y, al final, según el documento final del *Plan 2021*, se consultó un total de aproximadamente 8,000 personas—(MINED, 2005). A pesar de este nivel de participación, la consulta no sirvió tanto como una manera de derivar el contenido para la política en formación, sino más bien como una “válvula para expresarse” o un “espacio para... una lluvia de ideas,” especialmente para las comunidades que participaron en la consulta. Al contrario, los datos surgieron que se tomó en serio los líderes del sector empresarial en mayor medida.

No obstante, después de la consulta nacional, a diferencia del informe de la Comisión Presidencial, este informe que resultó de la consulta nacional no se hizo disponible al público. Sólo era importante llevar a cabo la consulta nacional para poder declarar que fue ejecutada y que el MINED había recogido los comentarios de todas las partes interesadas. No era un mecanismo verdadero para determinar el contenido de una política nacional. El MINED quería dar la impresión de un proceso profundo y amplio de retroalimentación que podía dar credibilidad al proceso de la internalización (como definido anteriormente por la perspectiva de la negociación de política) iniciado por la Comisión Presidencial.

El hito final de legitimación ocurrió fuera de El Salvador, fue un seminario de varios días en la Universidad de Harvard en diciembre 2004. A éste asistieron 15 personas de El Salvador, incluyendo miembros de la Comisión Presidencial, los funcionarios de alto nivel del MINED, un miembro de la Asamblea Nacional y los representantes de las ONGs. Aunque USAID/ES proveyó los fondos para este evento, y aunque Harvard contribuyó el apoyo administrativo, fue el MINED quien decidió la agenda para las presentaciones del seminario, basando sus decisiones acerca de esta agenda en el contenido del informe de la Comisión Presidencial. En cuanto al acto de viajar a Harvard para un seminario así, fue una extensión de las conexiones de largo plazo entre Harvard y la reforma educativa en El Salvador. Específicamente, USAID había contratado al Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional en 1993 para conducir y gestionar tanto la evaluación del sector educativo como la consulta que la acompañó (Reimers & McGinn, 1997).

En 2004, la doble función del seminario de Harvard era, primero, proveer la legitimación para el proceso y, segundo, facilitar la concretización de los objetivos para la política y las recomendaciones de la Comisión Presidencial. Con referencia a la primera función del seminario, un dirigente del MINED afirmó:

El valor que tuvo el seminario en Harvard es que permitió poner en perspectiva internacional las metas del país porque una parte del contenido del seminario permitía analizar cuáles eran las prioridades a nivel internacional, incluyendo, por ejemplo, países de Europa—dado que estaban desarrollando temas de calidad, la importancia del docente, etc.—[...] Lo que sucede es que las personas asistentes sienten, pienso yo, perciben una resonancia entre lo que se quiere plantear al nivel nacional con ideas que están vigentes en sistemas educativos más desarrollados [...]

Refuerza lo que estamos haciendo. (Oficial 2 del MINED)

En adición, mientras las presentaciones por parte de los especialistas contribuyeron al sentido de la legitimación por parte del MINED, el seminario también integró múltiples “sesiones de planificación” en las cuales los participantes pudieron procesar la información presentada, solidificar los objetivos de largo plazo, definir las metas de corto plazo, y detallar las actividades específicas de alta prioridad. Por ende, hay dos razones que explican por qué el uso de los actores nacionales del seminario de Harvard refleja las dinámicas de la negociación de política: La primera es porque el MINED dependió de la pericia internacional para ganar la credibilidad y la confianza como un gobierno nuevo; la segunda es porque el MINED usó el foro internacional como un mecanismo de aprobación para el contenido de la reforma mientras se acercaba la etapa de la finalización de la política. Más allá, como la próxima sección explica, en el cuarto y último momento, el proceso de la formulación del *Plan 2021* continuaría reflejando la negociación de la política, esta vez por una razón diferente.

Momento 4: Finalizar el Proceso (enero-marzo 2005)

El *Plan 2021* se finalizó y se formalizó entre febrero y marzo 2005. Como expresó una dirigente del MINED, durante esos meses, “Logramos establecer equipos de trabajo para cada uno de los objetivos del Plan, logramos identificar a la mejor gente del MINED a nivel departamental, distrital, y central, y empezamos a trabajar tiempo completo en escribir y producir nuestro documento (Oficial 1 del MINED). Como tal, el trabajo del MINED en ese período consistió en crear grupos de técnicos que tenían que profundizar en los detalles para los programas que representaban las recomendaciones que el MINED había recibido por diversas vías tras el curso del año y medio anterior. En otras palabras, el MINED se dedicó a la tarea de dar cuerpo a las prioridades y a las preferencias promovidas por otros actores previamente.

Estas prioridades y preferencias estaban contenidas en insumos oficiales, tales como la ESEB de USAID/ES, los estudios del comité de investigación después de las mesas redondas,

ambas evaluaciones del Banco Mundial (la de la educación Secundaria y la evaluación integrada del sector educativo), la propuesta de la Comisión Presidencial, los comentarios de la consulta nacional, y el informe de resumen del seminario de Harvard. Con respecto a estos insumos, las palabras de un funcionario importante del MINED no sólo señalan el origen del contenido final del *Plan 2021*, sino que también sostienen que ellos (los estudios) se filtraron en el proceso de formulación y aparecieron en los eventos subsecuentes de legitimación antes de entrar al *Plan 2021* en sí:

Casi la mitad, quizás en un 50 por ciento, [refleja] la contribución de la Comisión Presidencial. Más o menos en un 40 por ciento [vino de] los insumos que provenían de los estudios, que a su vez fueron insumos de la Comisión Presidencial [...] y tal vez un 10, 15 por ciento... venía de consultas. Por lo tanto,... creo que el trabajo más fuerte de los equipos técnicos del ministerio no fue tanto en modificar el balance, ni en sesgar hacia un lado u otro, era, más bien, cómo operativizar estas cosas en el tiempo. (Oficial 2 del MINED)

Por lo tanto, según este funcionario, la gran mayoría del contenido del *Plan 2021* se derivó directa y no oficialmente de los insumos proveídos, conducidos, y/o financiados por las organizaciones internacionales. Además, por las palabras de este entrevistado, quien tenía el conocimiento íntimo de la Comisión Presidencial y el MINED, se ve que fue tanto la capacidad financiera como la habilidad de llevar a cabo investigaciones con un alto perfil, lo que proporcionó la base necesaria para influenciar el desarrollo de la agenda de la reforma y para impactar los eventos subsecuentes formativos—y, como consecuencia, el contenido final de la política—. En la medida que los actores internacionales influyeron en el desarrollo del *Plan 2021* por la estructura, el financiamiento, su credibilidad, y la capacidad de realizar investigaciones, el proceso de formar esta política refleja la imposición de política.

Sin embargo, al mismo tiempo, es cierto que el MINED finalizó y produjo el *Plan 2021*. Este hecho—junto con el hecho de que los documentos resultantes que comunicaron el contenido del *Plan 2021* demostraron una total “desaparición de los orígenes internacionales”—refleja las dinámicas de la negociación de política (Spreen, 2004a, p. 109). Esta observación no sugiere que el MINED no haya posicionado el *Plan 2021* con referencia a las influencias internacionales, pues de hecho, el documento final de *Plan 2021* reconoció los compromisos de El Salvador frente a las iniciativas mundiales de la Educación para Todos y los Objetivos del Desarrollo del Milenio. A tal efecto, el MINED tampoco dejó de incorporar la retórica internacional acerca de la economía del conocimiento, la competencia, la formación del capital humano, los estándares para educación, el mejoramiento del desempeño estudiantil en los exámenes internacionales, y la importancia de las ciencias y la tecnología, entre otros temas. Pero lo que no hizo el MINED—por razones comprensibles de la legitimidad y la credibilidad—era reconocer las contribuciones de AED, USAID/ES, y el Banco Mundial. Y es por esa razón—por la “desaparición de los orígenes internacionales” (Spreen, 2004a, p. 109)—que la finalización del *Plan 2021* refleja la negociación de política.

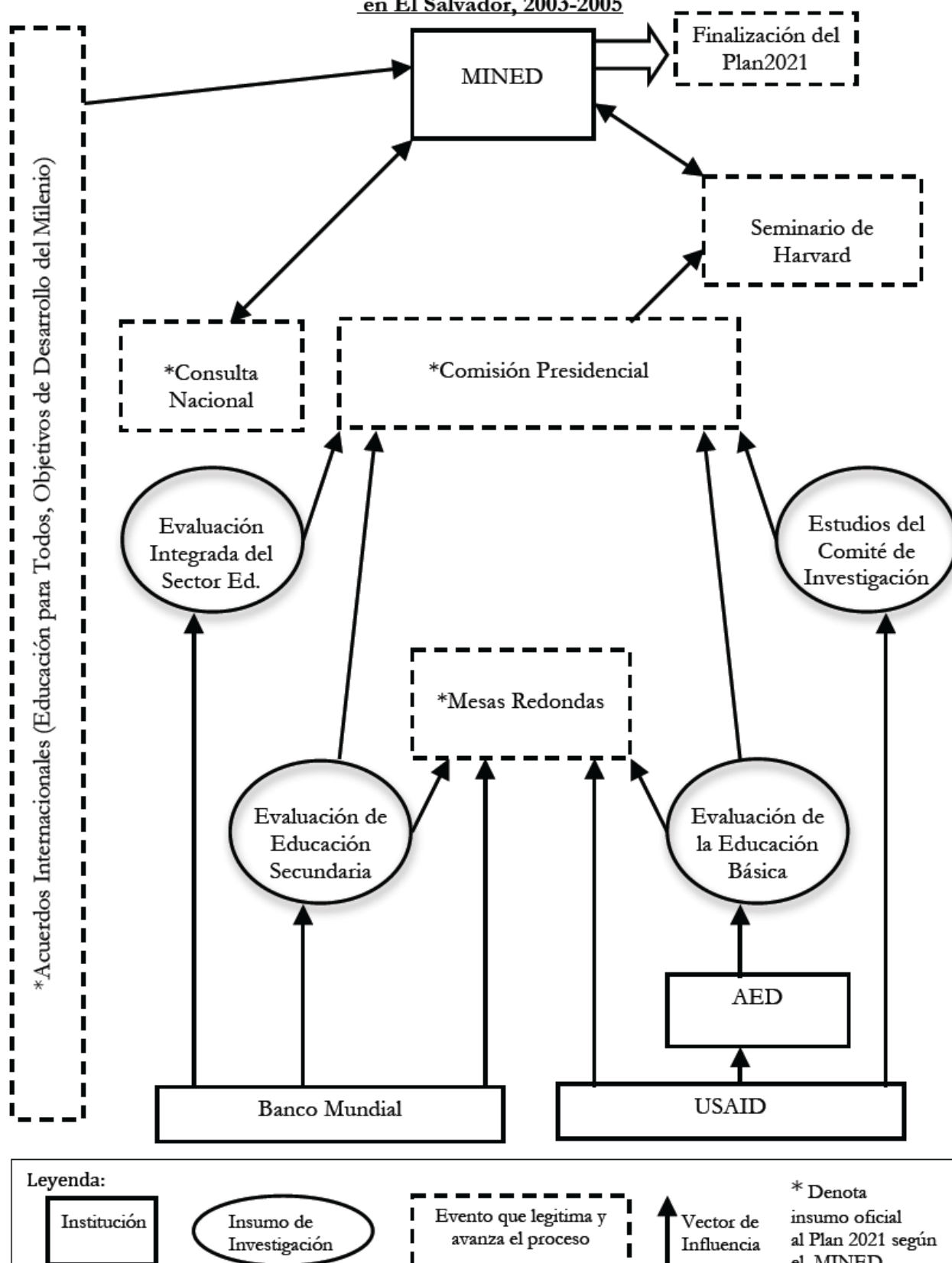
Un Empalme de la Imposición y la Negociación de Política

Un análisis de los momentos explicados en lo anterior señala que, en diversas maneras, la formulación del *Plan 2021* reflejó las dinámicas de la imposición y la negociación de política, como muestra el Diagrama 1, el cual representa visualmente las dinámicas del proceso y explica las interrelaciones causales entre todos los componentes, incluyendo los actores institucionales, los insumos de información (es decir, los informes) y los eventos legitimadores. En resumen, las dinámicas de la imposición de política se manifestaron mediante la habilidad de las organizaciones internacionales para estructurar una serie de eventos influyentes y para financiar la realización y la

presentación de investigaciones creíbles—llevadas a cabo por académicos renombrados—que atrajeron la atención a sus preferidas cuestiones. Ejemplos de estas investigaciones incluyen tanto la ESEB y el estudio de la equidad por USAID/ES como el estudio de la educación secundaria y la evaluación integrada del sector educativo por el Banco Mundial. Eventos típicos de estas dinámicas de la imposición incluyeron: las mesas redondas de diciembre 2003; el foro público de mayo 2004, donde se presentó el estudio de equidad de USAID/ES; y, finalmente, el seminario de Harvard de diciembre 2005. A nivel macro, se observa que, a lo largo del proceso, todos los eventos estructurados, todos los insumos de información proveídos, y todos los sub-procesos fueron posibles gracias a las organizaciones internacionales y también sirvieron estratégicamente (a) para iniciar el proceso de la formación de la política, (b) para fundamentar la agenda cuando estaba en desarrollo y (c) para validar las decisiones de los actores nacionales con respeto a los temas que se debía perseguir.

Las dinámicas de la negociación de política también eran evidentes tras el proceso. En la primera instancia, Antonio Saca, el candidato del partido de Gobierno, delineó su propio criterio para la reforma de la educación. Al final, no obstante, este criterio se enfocó en los principios de la reforma y no en el contenido de ella, lo cual significó que él había establecido una plataforma endeble para la reforma que inherentemente iba a engranar con cualquier agenda que resultara tras la conclusión del proceso de formular el *Plan 2021*. En segunda instancia, el MINED definió el alcance de tres de los cuatro estudios que hizo el comité de investigación. Notablemente, sin embargo, en vez de dedicarse a cuestiones con implicaciones políticas intensas—como la inequidad—estos estudios se centraron en los asuntos prácticos y/u operacionales (v.g., la identificación de las necesidades informáticas para hacer decisiones, la determinación de las características de los maestros, y un entendimiento de cómo se debe trabajar con los estudiantes discapacitados). En consecuencia, estos estudios fueron usados solamente para la discusión interna y no públicamente para subrayar e influir la agenda emergente de la reforma educativa. Se percibe la tercera manifestación de la negociación de política en la manera en que se promulgó la internalización (como se la define bajo la negociación de política). Un ejemplo de este sub-fenómeno es la manera en que la Comisión Presidencial, después de tomar en cuenta el rango de estudios de los primeros dos momentos, retomó las recomendaciones contenidas en ellos y, al hacerlo, expurgó los orígenes internacionales. Un ejemplo más es la manera en la cual el MINED, al finalizar y al publicar el documento oficial que contenía el *Plan 2021*, decidió reconocer la contribución de muchos actores en el proceso de formar la política, salvo aquellas contribuciones y oportunidades otorgadas por los actores internacionales.

Diagrama 1: Red Causal de las Dinámicas del Proceso de Formación del Plan 2021 en El Salvador, 2003-2005



De acuerdo con lo anterior, la voluntad de los actores nacionales es obvia en una variedad de ejemplos, como son: el establecimiento del criterio amplio para la reforma, la realización de estudios dirigidos para el consumo interno, a la creación de eventos para legitimar el proceso global, a la internalización de la información y los estudios proporcionados por actores externos y la finalización y producción del contenido final oficial del *Plan 2021*. Así pues, las diversas maneras en que se manifiesta la voluntad de los actores nacionales contrastan marcadamente con las formas en que se manifiesta la voluntad de los actores internacionales en el sentido de que las primeras tendieron a ser reactivas y acomodaticias mientras que estas últimas sirvieron para comenzar el proceso de la formulación, para imbuirlo con los insumos durables de información y para proveerlo de credibilidad. De hecho, la presente investigación deja en evidencia que aún instancias nacionales tales como la Comisión Presidencial y la producción final por el MINED del *Plan 2021*—que aparentemente determinaban la agenda de forma independiente—dependían de los elementos aportados por los actores internacionales (p. ej, los estudios de USAID/ES y el Banco Mundial y el Seminario de Harvard).

Implicaciones para los PIFPE

Se puede explicar la dependencia de los actores nacionales de los elementos y las acciones de los actores internacionales por una delineación tripartita de sub-fenómenos que incluye la filtración, la reverberación y la legitimación estructural—todos los cuales estaban, a su vez, integrados al proceso de la formulación. Para empezar, la filtración, discutida brevemente en la sección previa, es el sub-fenómeno mediante el cual los estudios realizados en las etapas iniciales de la formación de una política sirven subsecuentemente (a) para definir los problemas principales a los cuales se dedica la reforma, (b) para elegir entre las soluciones posibles, y (c) para sustanciar la agenda global. En la presente investigación, estos estudios tenían ciertas características: eran apuntados; tanto amplios como angostos; estratégicamente lanzados; y, bajo un intento de elevar su perfil público, eran frecuentemente, aunque no siempre, compartidos en los eventos promocionales. En el Diagrama 1, las instancias de la filtración muestran la manera en que los insumos de información pasan a los eventos legitimadores. La implicación es que, por el sub-fenómeno de la filtración, los actores internacionales no sólo influyen los PIFPE mediante la diseminación de investigaciones e ideas (Dale, 1999), sino que también influyen los PIFPE a través de los estudios que (a) tienen el contenido premeditado, (b) que se lanzan en un momento oportuno, y (c) que los actores internacionales pregonan. A veces, el gobierno solicita estos estudios (como, en el presente caso, con la evaluación integrada por el Banco Mundial); y a veces son los actores internacionales quienes los impulsan (como con el estudio de la equidad por USAID/ES). En todos los casos, los estudios perduran y dan forma a la agenda en el proceso de cambio.

El segundo sub-fenómeno—la reverberación—es el mecanismo por el cual los actores a nivel nacional miran hacia el nivel internacional para obtener el aseguramiento y la dirección con respecto a las reformas que están en el proceso de ser adoptadas y adaptadas. De hecho, con frecuencia son los actores internacionales la fuente desde la cual fluyen originalmente las ideas que dan pie a las reformas. Como ejemplo de la reverberación, se ve este mecanismo en el presente caso cuando el MINED, al atender el seminario de Harvard, buscaba reafirmación que los planteamientos que la primera institución había escogido para la reforma educativa resonaban con las mejores prácticas en los países altamente desarrollados. El Diagrama 1 refleja la reverberación en la medida que el seminario de Harvard está se halla entre los eventos legitimadores del nivel nacional y las actividades de finalización del MINED. La implicación para los PIFPE es que las ideas para las reformas no sólo se originan en el nivel internacional sino que también vuelven a este mismo nivel antes de cristalizarse en el contenido oficial de la política.

El sub-fenómeno final es la legitimación estructural. Este sub-fenómeno, además de pertenecer al proceso global de la formación de política, se explica con relación a los dos sub-fenómenos anteriores. Mientras que la filtración y la reverberación están envueltos en una secuencia de eventos en la cual las investigaciones y los otros insumos de información financiados por los actores internacionales se alternan con los eventos legitimadores, estos mismos eventos tienden a validar y a arraigar—estratégicamente y/o no oficialmente—la participación de los actores internacionales—a nivel general—y la relevancia de sus productos de conocimiento—específicamente—. A tal efecto, de manera estructural, la información y las perspectivas de los actores externos conforman y legitiman los PIFPE. En el presente proceso, como el Diagrama 1 indica, después de que USAID/ES generó la ESEB y después de que el Banco Mundial elaboró su estudio de la educación secundaria, se condujeron las mesas redondas. Asimismo, después de los estudios del segundo momento, la Comisión Presidencial fue convocada. Y luego, una vez que la Comisión publicó su informe y la retroalimentación de la consulta nacional fue derivada, se implementó el seminario de Harvard. Por otra parte, como el Diagrama 1 ilustra, el MINED, inmediatamente antes de finalizar el *Plan 2021*, no sólo se rodeó por eventos legitimadores (el Seminario de Harvard, la Comisión Presidencial, las consultas nacionales, los acuerdos internacionales), sino que cada uno de estos eventos también había estado influenciado por los actores internacionales (por las acciones discutidas anteriormente).¹³

Al final, afirmar que los procesos de la creación de la política educativa se caracterizan por los eventos legitimadores y simbólicos no es nada nuevo. No obstante, en términos de los PIFPE, es importante notar que tales eventos están sujetos a la influencia internacional porque, dentro de estos procesos, hay una convergencia del uso de la lógica, de la manipulación, y del sesgo del sistema que asegura la centralidad de las perspectivas internacionales. Es decir, el financiamiento y la producción de los hallazgos favorables se presta al uso de la lógica por parte de los actores internacionales para persuadir a los actores nacionales en los eventos legitimadores que, en sí, son integrales a la definición de la agenda para la reforma a lo largo de la formación de una política. Como consecuencia, las posiciones, preferencias y prerrogativas de los actores internacionales impregnan los elementos constituyentes de los PIFPE. Por lo tanto, en general, la implicación para los PIFPE es que, mientras que el MINED puede producir el documento final de la política y, dentro de ello, puede escoger los componentes programáticos que darán vida a la política en la práctica, en cada momento anterior a la finalización, se ve que, en cierta medida, cada elemento está entrelazado con, e influido por las acciones, intenciones y perspectivas de los actores del nivel internacional.

Conclusiones

En las páginas del presente ensayo, se ha cubierto mucho territorio. Primero, bajo el término de los PIFPE, este ensayo definió el proceso primordial de interés a cual pertenece cada una de las cuatro perspectivas discutidas. Segundo, este ensayo profundizó cada una de estas perspectivas en los PIFPE y sugirió que fueran combinadas para formar un marco analítico. Tercero, con el uso de este marco, el ensayo desligó y valoró la formación del *Plan 2021*, la instancia reciente de los PIFPE en El Salvador entre 2003–2005. Finalmente, con base en los hallazgos de la formación del *Plan 2021*, este ensayo extrapolar tres sub-fenómenos—la filtración, la reverberación y la legitimación estructural—que ayudan a explicar la manera por el cual la influencia internacional se manifiesta en los procesos nacionales de la formación de la política. Sobre todo, la esperanza es que, al investigar este conjunto de asuntos, se haya hecho una contribución a la manera en que se discute, se

¹³ Véase Chabbott (1998) y King (2007) para una exploración de las maneras en las cuales las organizaciones multilaterales han jugado un rol integral en la construcción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

conceptualiza y se comprende la formación de la política, tanto a nivel general como con referencia a El Salvador.

En cuanto al futuro, los resultados del presente estudio indican que las investigaciones adicionales deben continuar descomprimiendo las dinámicas entre los actores de los varios niveles en los PIFPE. Se propone esta idea no solo con respecto a la interacción de los actores nacionales e internacionales, sino que también con respecto a la manera en que los actores internacionales estructuran y manipulan, en cierta medida, el proceso completo de formar las políticas educativas. Como este ensayo ha demostrado, mientras que tanto los actores nacionales como los internacionales ejercen su voluntad diversamente, son los actores internacionales quienes—debido a sus recursos, su credibilidad, su capacidad técnica y su habilidad de crear y difundir los insumos de conocimiento apuntados—pueden asumir los roles centrales en la realización de los eventos claves y en la producción de los hallazgos decisivos. En el presente caso, estos actores internacionales manipularon las interacciones y, además, las percepciones de los actores nacionales mientras que estos últimos participaron en la formación de la política.

Relacionado con lo anterior, aunque el presente ensayo ha iluminado cómo esto ocurrió en la formación del *Plan 2021*, inicialmente los canales no estaban visibles por los cuales los actores internacionales intervinieron para alterar la estructura subyacente, para influenciar los elementos constituyentes y para afectar las dinámicas resultantes. Dado que hoy en día la presencia de los actores internacionales es muy común en todas las partes del mundo, es imperativo que continuemos con investigaciones como la presente tanto para poder determinar si los mismos fenómenos se manifiestan en otros países como para llegar a un entendimiento mejor de los efectos de la participación de los actores internacionales y, además, para comprender la manera en que los actores de otros niveles (es decir, los niveles nacionales y locales) facilitan, se resisten y responden a tal participación—y con qué consecuencias—.

Es de particular importancia que se lleve a cabo tales investigaciones en el contexto de América Latina, considerando la historia de involucramiento por parte de actores de otros países en los asuntos de los gobiernos de la región (Cox, 1997; Robinson, 1997, 2003; Smith, 2007), la educación siendo un área donde esto ha ocurrido (Arnové, Franz, & Torres, 2007; Bujazan, Hare, La Belle, & Stafford, 1987; Carnoy, 2002). Sin embargo, mientras que los estudios disponibles tienden a detallar la economía política internacional de la región, con énfasis en el papel de los EEUU, hay pocas investigaciones que rastrean cómo los actores e ideas internacionales impactan el desarrollo de políticas educativas.¹⁴ La falta de estudios es cada vez más problemático cuando uno considera que, hoy en día, los gobiernos de la región están involucrados y enredados con múltiples organizaciones internacionales que van desde las unidades de las Naciones Unidas y el Banco Mundial a la cooperación bilateral y las ONGs internacionales, entre otras. Por cierto, no hay duda que los actores e ideas internacionales tienen un rol clave en cómo se forman políticas educativas; el desafío para los académicos es indagar cómo esto ocurre. Al hacer eso, no solo se tiene mayor comprensión de los procesos de formación sino que también mayor posibilidad de facilitar la acción estratégica por parte de los actores interesados tanto dentro como fuera del gobierno que están afectados por la política educativa.¹⁵

¹⁴ Para unas excepciones, véase Edwards (2013); Ferrer (2010); Luschei (2004); McGinn, Schiefelbein y Warwick (1979); McGinn y Warwick (2006); Reimers y McGinn (1997) y Verger (2009).

¹⁵ A tal fin, una tendencia actual de la reforma educativa en los países de la región que merece más atención por parte de los investigadores es la de los socios público-privados (Cañaque, 2007). Es decir, futuros estudios deben revelar cómo y por qué los socios público-privados difunden y con qué implicaciones tanto para los procesos de formulación de políticas educativas como para los actores interesados en los distintos países.

Referencias

- Akkari, A., & Pérez, S. (1998). Educational research in Latin America. *Education Policy Analysis Archives*, 6(10), 1–6.
- Akkari, A., & Pérez, S. (1999). Investigación en educación en América Latina: Una continuación del debate. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 7(10), 1–6.
- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision*. 2nd ed. New York: Longman.
- Archer, M. (1984). *Social origins of educational systems*. London: SAGE.
- Arnové, R., Franz, S., & Torres, C. A. (2007). Education in Latin America: Dependency, underdevelopment, and inequality. En R. Arnove & C. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of the global and the local*. (p. 277-294) Lanham: Rowman & Littlefield.
- Baker, D., & G., LeTendre (2005). National differences, global similarities: World culture and the future of schooling. Stanford CA: Stanford University Press.
- Beech, J. (2009). Policy spaces, mobile discourses, and the definition of educated identities. *Comparative Education* 45 (3), 347-366. <http://dx.doi.org/10.1080/03050060903184932>
- Berman, E. (1979). Foundations of United States foreign policy and African education, 1945-1975. *Harvard Educational Review* 49 (2), 145-179.
- Boli, J. (2005). Contemporary developments in World Culture. *International Journal of Comparative Sociology* 46 (5-6), 383-404. <http://dx.doi.org/10.1177/0020715205058627>
- Bujazan, M., Hare, S. E., La Belle, J., T., & Stafford, L. (1987). International agency assistance to education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984: Technical and political decision-making. *Comparative Education*, 23 (2), 161–171. <http://dx.doi.org/10.1080/0305006870230204>
- Cañaque, F. (2007). Alianzas públicas y privadas para el desarrollo. Documento de trabajo no. 9. Madrid: Fundación Carolina- CaLCE. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/esES/publicaciones/documentos/trabajo/Documents/DT9.pdf>
- Carney, S. (2008). Negotiating policy in an age of globalization: Exploring educational ‘policyscapes’ in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review* 53 (1), 63-88. <http://dx.doi.org/10.1086/593152>
- Carnoy, M. (2002). Latin America: The new dependency and educational reform. En H. Daun (Ed.), *Educational restructuring in the context of globalization and national policy* (pp. 289–321). New York: RoutledgeFalmer.
- Chabbott, C. (1998). Constructing educational consensus: International development professionals and the World Conference on Education for All. *International Journal of Educational Development* 18 (3), 207-218. [http://dx.doi.org/10.1016/S0738-0593\(98\)00027-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0738-0593(98)00027-3)
- Comisión Presidencial (Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento.). (2004). Educar para el País que Queremos: Propuesta de la Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento. Algier's Impresores.
- Cowen, R. (2009). The Transfer, Translation and Transformation of Educational Processes: And Their Shape-shifting? *Comparative Education* 45 (3), 315-327. <http://dx.doi.org/10.1080/03050060903184916>
- Cox, R. (1997). Private interests and US foreign policy in Haiti and the Caribbean Basin. En Skidmore, D. (Ed.), *Contested social orders and international politics*. (p. 187-207). Nashville: Vanderbilt University Press.
- Dale, R. (1999). Specifying Globalisation Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy* 14 (1), 1-17. <http://dx.doi.org/10.1080/026809399286468>
- Edwards Jr., D. B. (2012). Researching international processes of education policy formation:

- Conceptual and methodological considerations. *Research in comparative and international Education*, 7(2), 127-145. <http://dx.doi.org/10.2304/rcie.2012.7.2.127>
- Edwards Jr., D. B. (2013). El desarrollo de una política educativa global: Los principios y la evolución del Programa EDUCO en El Salvador. Conferencia en la Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador, 15 Mayo, 2013.
- Edwards Jr., D. B., Martin, P., & Victoria, J. A. (proximamente). Differential support, divergent success: Three case studies of international influence on education policy in El Salvador. In C. Brown (Ed.), *Globalisation, international education policy & local policy formation: Voices from the developing world*. Springer.
- Engel, L. (2007). Rescaling the State: The politics of educational decentralization in Catalonia. PhD diss., University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Engel, L. (2008). Breaking the centre-periphery mould: Exploring globalisation and educational governance in Catalonia. *Globalisation, Societies and Education* 6 (3), 265-79. <http://dx.doi.org/10.1080/14767720802343332>
- Ferrer, A. (2010). The impact of the Bologna process in Ibero-America: Prospects and challenges. *European Journal of Education*, 45(5), 601-611. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-3435.2010.01454.x>
- Gillies, J. (Ed). (2010). *Education system reform and aid effectiveness: The power of persistence*. USAID and Equip 2. http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf.
- Ginsburg, M., Cooper, S., Raghu, R., & Zegarra, H. (1990). National and world-system explanations of educational reform. *Comparative Education Review* 34 (4), 474-499. <http://dx.doi.org/10.1086/446975>
- Ginsburg, M., Megahed, N., Elmeski, M., & Tanaka, N. (2010). Reforming educational governance and management in Egypt: National and international actors and dynamics. *Educational Policy Analysis Archives* 18 (5), 1-50.
- Guzmán, J. (2005). Educational reform in post-war El Salvador. En E. Vargas-Barón & H. Alarcón (Eds.), *From bullets to blackboards: Education for peace in Latin America and Asia* (pp. 43-61). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Haddad, W. (1995). *Education policy-planning process: An applied framework*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Haddad, W., & Demsky, T. (1994). *The dynamics of education policymaking: Case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru, and Thailand*. Washington, DC: World Bank. <http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-2660-0>
- Jakobi, A. (2009). Global education policy in the making: International organisations and lifelong learning. *Globalisation, Societies and Education* 7 (4), 473-487. <http://dx.doi.org/10.1080/14767720903412275>
- Jansen, J., & Rodgers, R. (2001). Cumulating the intellectual gold of case study research. *Public Administration Review* 61 (2), 235-246. <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00025>
- Jones, P. (2006). *World Bank financing of education: Lending, learning, and development*. 2nd ed. New York: Routledge.
- Jupp, V. (1996). Documents and Critical Research. En R. Saporford & V. Jupp (Eds.), *Data Collection and Analysis*. (pp. 298-316). London: Sage.
- King, K. (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative Education* 43 (3): 377-391. <http://dx.doi.org/10.1080/03050060701556331>
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16 (2), 223-246. <http://dx.doi.org/10.2307/421608>
- Lemke, T. (2011). *Foucault, governmentality, and critique*. London: Paradigm.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view*. 2nd ed. London: Palgrave.

- Luschei, T. (2004). Timing is everything: The intersection of borrowing and lending in Brazil's adoption of Escuela Nueva. En G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The global politics of educational borrowing and lending* (p. 154-167). New York: Teachers College Press.
- McGinn, N., Schiefelbein, E., & Warwick, D. P. (1979). Educational planning as political process: Two case studies from Latin America. *Comparative Education Review*, 23(2), 218–239. <http://dx.doi.org/10.1086/446035>
- McGinn, N., & Warwick, D. P. (2006). La planeación educativa: ¿Ciencia o política? *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 36(1-2), 153–182.
- McNeely, C. (1995). National education policies: The role of international organizations. *Comparative Education Review*, 39 (4), 483-507. <http://dx.doi.org/10.1086/447342>
- McNeely, C. & Cha, Y. (1994). Worldwide educational convergence through international organizations: Avenues for research. *Education Policy Analysis Archives*, 2 (14), 1-11.
- Meyer, J., & Ramirez, F. (2010). *La educación en la sociedad mundial*. Barcelona: Octaedro.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. (1997). World society and the nation-state. *The American Journal of Sociology*, 103 (1), 144–181. <http://dx.doi.org/10.1086/231174>
- Miles, M., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- MINED (Ministerio de Educación). (2005). *Plan nacional de educación 2021: Metas y políticas para construir el país que queremos*. San Salvador, El Salvador: MINED.
- Nagel, J., & Snyder, Jr., C. W. (1989). International funding of educational development: External agendas and internal adaptations: The case of Liberia. *Comparative Education Review* 33 (1), 3-20. <http://dx.doi.org/10.1086/446809>
- Narodowski, M. (1999). Educational research in Latin America: A response to Akkari and Pérez. *Education Policy Analysis Archives*, 7(2), 1–7.
- Phillips, D. (1989). Neither a borrower nor a lender be? The problems of cross-national attraction in education. *Comparative Education* 25 (3), 267-274. <http://dx.doi.org/10.1080/0305006890250302>
- Phillips, D. (1993). Borrowing educational policy. En D. Finegold, W. Richardson, & L. McFarland (Eds.), *Something borrowed, something learned? The transatlantic market in education and training reform*. (pp. 13-21). Washington DC: Brookings Institute.
- Phillips, D. (2004). Toward a theory of policy attraction in education. En G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The global politics of educational borrowing and lending* (pp. 54-68). New York: Teachers College Press.
- Phillips, D. (2005). Policy borrowing in education: Frameworks for analysis. En J. Zadjia (Ed.), *International handbook on globalisation, education and policy research: Global pedagogies and policies* (pp. 23-34). Norwell, MA: Springer.
- Phillips, D. (2007). Investigating educational policy transfer. En M. Hayden, J. Levy, & J. Thompson *The SAGE handbook of research in international education* (pp. 450-461). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Phillips, D., & Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: Some explanatory and analytic devices. *Comparative Education* 39 (4), 451-461. <http://dx.doi.org/10.1080/0305006032000162020>
- Phillips, D., & Ochs, K. (2004). *Educational policy borrowing: Borrowing historical perspectives*. Oxford: Symposium.
- Popkewitz, T. (2000a). The denial of change in educational change: Systems of ideas in the construction of national policy and evaluation. *Educational Researcher*, 29 (1), 17-29. <http://dx.doi.org/10.3102/0013189X029001017>
- Popkewitz, T. (2000b). Globalization/regionalization, knowledge, and the educational practices:

- Some notes on comparative strategies for educational research. En T. Popkewitz (Ed.), *Educational knowledge: Changing relationships between the State, civil society, and the educational community* (pp. 1- 30). Albany: State University of New York Press.
- Quijada, J., Harwood, A., & Gillies, J. (2009). El Salvador education reform case study. Washington, DC: Academy for Educational Development.
- Ramirez, F. & Boli, J. (1987). The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education* 60 (1), 2-17.
<http://dx.doi.org/10.2307/2112615>
- Reimers, F., & McGinn, N. (1997). Dialogo informado: El uso de la investigación para conformar la política educativa. Mexico, D. F.: Centro de Estudios Educativos.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. New York: Routledge.
- Robertson, S., Bonal, X., & Dale, R. (2002). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review*, 46 (4), 472-496.
<http://dx.doi.org/10.1086/343122>
- Robinson, W. (1997). Transnational social control in the age of globalization: The United States and regime transition in Chile. En D. Skidmore (Ed.), *Contested social orders and international politics* (pp. 208-249). Nashville: Vanderbilt University Press.
- Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change, and globalization*. Verso: New York.
- Rosekrans, K. (2006). Using participatory research and informed dialogue to influence education policy: Lessons from El Salvador. *Journal of Education in International Development* 2 (2), 1-14.
- Samoff, J. (1993). The reconstruction of schooling in Africa. *Comparative Education Review*, 37 (2), 181-222. <http://dx.doi.org/10.1086/447181>
- Samoff, J. (1999). Education sector analysis in Africa: Limited national control and even less national ownership. *International Journal of Educational Development*, 19 (4-5), 249-72.
[http://dx.doi.org/10.1016/S0738-0593\(99\)00028-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0738-0593(99)00028-0)
- Samoff, J. (2007). Institutionalizing international influence. En R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of the global and the local*. 3rd ed. (pp. 47-78). New York: Rowman & Littlefield.
- Samoff, J. (2009). Foreign aid to education: Managing global transfers and exchanges. En L. Chisholm & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *South-south cooperation in education and development* (pp. 123-156). New York: Teachers College Press.
- Schiefelbein, E., Rápalo, R., Kraft, R., Guzmán, J., Lardé de Palomo, A., Siri, C., Reimers, F., & Gubbins, P. (2005). *Basic education in El Salvador: Consolidating the foundations for quality and equal opportunities*. Washington, DC: Academy for Educational Development.
- Schriewer, J. (2000). World system and interrelationship networks. En T. Popkewitz (Ed.), *Educational knowledge: Changing relationships between the State, civil society, and the educational community* (pp. 305-344). Albany: State University of New York Press.
- Smith, P. (2007). *Talons of the eagle: Dynamics of US-Latin American relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Spreen, C. A. (2004a). Appropriating borrowed policies: Outcomes-based education in South Africa. En G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The global politics of educational borrowing and lending* (pp. 101-113). New York: Teachers College Press.
- Spreen, C. (2004b). The vanishing origins of outcomes-based education. En D. Phillips & K. Ochs (Eds.), *Educational policy borrowing: Historical perspectives* (pp. 221-236). Oxford: Symposium.
- Steiner-Khamsi, G. (Ed.) (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.

- Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: A study of late adopters. *Oxford Review of Education*, 32 (5), 665-678.
<http://dx.doi.org/10.1080/03054980600976353>
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The politics and economics of comparison. *Comparative Education Review*, 54 (3), 323-42. <http://dx.doi.org/10.1086/653047>
- Steiner-Khamsi, G., & Quist, H. (2000). The politics of educational borrowing: Reopening the case of Achimota in British Ghana. *Comparative Education Review*, 44 (3), 272-299.
<http://dx.doi.org/10.1086/447615>
- Steiner-Khamsi, G., & Stolpe, I. (2006). *Educational import: Local encounters with global forces in Mongolia*. New York: Palgrave MacMillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9781403982971>
- Steiner-Khamsi, G., Silova, I., & Johnson, E. (2006). Neoliberalism liberally applied: Educational policy borrowing in Central Asia. En J. Ozga, T. Seddon, & T. Popkewitz (Eds.), *World yearbook of education 2006: Education research and policy: Steering the knowledge-based economy* (pp. 217-245). New York: Routledge.
- Sutton, M., & Levinson, B. (Eds.) (2001). *Policy as practice: Toward a comparative sociocultural analysis of educational Policy*. Westport, ND: Ablex.
- Tarabini, A., & Bonal, B. (2011). Globalización y política educativa: Los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Tello, C., & Mainardes, J. (2012). La posición epistemológica de los investigadores en política educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxistas, pluralista y pos-estructuralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (9), 1-31.
- Thompson, A. R. 1977. How far free? International networks of constraints upon national education policy in the Third World. *Comparative Education*, 13 (3), 155-168.
<http://dx.doi.org/10.1080/0305006770130102b>
- USAID (United States Agency for International Development). (2003). *Regional strategy for Central America and Mexico, FY 2003-2008*. Washington, DC: USAID.
- Vavrus, F., & Bartlett, L. (Eds.) (2009). *Critical approaches to comparative education: Vertical case studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas*. New York: Palgrave MacMillan.
<http://dx.doi.org/10.1057/9780230101760>
- Verger, A. (2009). The merchants of education: Global politics and the uneven education liberalization process within the WTO. *Comparative Education Review*, 53 (3), 379-401.
<http://dx.doi.org/10.1086/599341>
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27 (1), 109-130.
<http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>
- Waldow, F. (2009). Undeclared imports: Silent borrowing in educational policy-making and research in Sweden. *Comparative Education*, 45 (4), 477-494.
<http://dx.doi.org/10.1080/03050060903391628>
- Wallerstein, I. (1991). *Unthinking social science: The limits of nineteenth-century paradigms*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Yin, R. (2003) *Case study research: Design and methods*, 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Nota Autobiográfica

D. Brent Edwards Jr. obtuvo su doctorado en política educativa internacional de la Universidad de Maryland, EEUU. El enfoque central de su investigación actual aborda los principios y la evolución del programa “Educación con Participación de la Comunidad” en El Salvador durante 1988-1995, analizando no sólo los orígenes poco conocidos de este programa sino también la manera en que este programa se convirtió en un modelo global que ha sido emulado por muchos países del mundo. Anteriormente, obtuvo su maestría en ciencias de la educación de la Universidad de Pennsylvania. Ha trabajado con el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, la Universidad de California en Berkeley, la Universidad de George Washington en Washington D.C., la Universidad de Ámsterdam en Holanda y la Universidad Autónoma de Barcelona en España.

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 22 Número 12

24 de febrero 2014

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu.

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel FLACSO, Argentina

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia** (Arizona State University), **Stephen Lawton** (Arizona State University)

Rick Mintrop, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi* University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State University

Melissa Lynn Freeman* Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard* University of Southern California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

* Members of the New Scholars Board

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil
Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil
Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil
Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil
Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil
José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal
Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil
Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal
Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil
Antônio Teodoro Universidade Lusófona, Portugal
Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A
Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil
Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal
Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil
Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil