

# 1



## EL IMPACTO DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN PAÍSES PEQUEÑOS: EL CASO DE EL SALVADOR

---

*The impact of international institutions on education  
policymaking in small states: the case of El Salvador*

**Brent Edwards Jr.**\*

### **RESUMEN**

Este artículo analiza el poder institucional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el proceso de la formulación de políticas educativas en El Salvador, durante el período 2003-2005. Los resultados muestran cómo las instituciones bilaterales y multilaterales aprovechan del capital financiero y académico para orientar los procesos de formación de políticas e influenciar en la decisión sobre cuáles políticas son las más aceptables y deseables. Como se podrá ver, una muestra de esta influencia es la manera en que USAID fue capaz de manipular los procesos de formación de políticas al organizar eventos importantes y producir información esencial que dieron lugar a futuros eventos y posteriores oportunidades para presentar y sobredimensionar sus

---

\* Universidad de Tokyo (Japón).

investigaciones. Además, esta investigación enfatiza que un liderazgo excepcional y una voluntad política a nivel nacional pueden ser insuficientes para evitar las agendas promovidas por instituciones internacionales. Finalmente, se sugiere que la investigación educativa en países pequeños refleje la noción de pequeñez en el enfoque de la capacidad institucional.

**PALABRAS CLAVE:** Formación de políticas educativas; El Salvador; Organismos internacionales; Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos; Poder institucional; Estados pequeños.

### **ABSTRACT**

This article analyses the institutional power of the United States Agency for International Development (USAID) in the process of education policy formation in El Salvador during 2003-2005. The results show how bi- and multi-lateral institutions are able to leverage financial and intellectual capital to guide the policymaking process and sway which policies are seen as acceptable and desirable. As is show, one key to this influence is how USAID was able to manipulate the policymaking process by creating key events and producing key informational inputs that led to future events and subsequent opportunities to present and emphasize their research. Additionally, this research underscores how even exceptional leadership and political will at the national level can be insufficient to avoid the agendas that are at times advanced by international institutions. Finally, it is suggested that research on education in small states expand the notion of smallness to focus on institutional”.

**KEY WORDS:** Education policymaking; El Salvador; International organizations; USAID; Small states; Institutional power.

\*\*\*\*\*

### **INTRODUCCIÓN**

Las maneras en que se manifiesta el poder de las instituciones internacionales en los procesos de diseño de políticas educativas es un tema que merece urgente atención en los países pequeños. Mientras este es un tema cada vez más relevante para todos los países, de cualquier tamaño (JONES, 2007), es especialmente un tema ineludible para los países pequeños, dada su limitada capacidad productiva y sus limitados recursos, que a menudo acompañan a su reducido tamaño (BRAY y PACKER, 1993; MAYO, 2010; RANDMALLIIV, 2002). Este artículo centra su atención específicamente en este problemático tema. Al hacerlo, se concentra en la dinámica de formulación de políticas, poniendo atención, particularmente, a la forma en que las organizaciones internacionales influyen estos

procesos. Como se verá, para la literatura de los países pequeños, esta es un área a la que se le ha prestado poca atención. Generalmente, sin embargo, es de reconocer la influencia que las instituciones internacionales poseen y ejercen en la creación de políticas educativas alrededor del mundo, lo cual no ha pasado desapercibido por muchos. (DALE, 1999; EDWARDS, 2013, 2014; MUNDY, 1998; MUNDY y GHALI, 2009; SAMOFF, 2007; 2009; VERGER, 2012; VERGER, NOVELLI y ALTINYELKEN, 2012).

De aquí en adelante, este artículo desvela y analiza un proceso particular de formulación de políticas educativas en El Salvador. Específicamente, este artículo tiene por objeto la formulación del Plan 2021, un documento de estrategias nacionales para la educación, producido entre 2003 y 2005, que en ese entonces pretendía guiar las decisiones sobre políticas educativas hasta el año 2021<sup>1</sup>. Esto se hace para demostrar cómo las instituciones internacionales pueden filtrarse y afectar los procesos de diseño de políticas educativas de tal manera que sus políticas preferidas se mantengan siempre en la agenda<sup>2</sup>, aun cuando se enfrenten a un Ministro de Educación que maneja un alto nivel de autoridad ante profesionales nacionales, y de igual manera ante organizaciones internacionales. Necesariamente, se hará referencia a la realidad, a las limitaciones y a los retos que puedan obstaculizar a los actores educativos nacionales de países pequeños en la formulación de políticas educativas. El desglose del proceso, por medio del cual se creó el Plan 2021, permitirá que este artículo vaya más allá de simplemente demostrar que los actores nacionales están entrelazados con los actores internacionales en tales procesos, sino que demostrará también cómo ciertas organizaciones internacionales pueden, sutil y deliberadamente, ejercer lo que Barnett y Duval (2005) definen como poder institucional (tema que se examinará a continuación).

Antes de proceder, vale aclarar que en este trabajo se cita una definición particular de procesos de diseño de políticas. Esta definición ve los procesos de formación de políticas educativas como esos procesos (a menudo) largos y deliberantes en los que representantes políticos, gubernamentales y, específicamente, representantes del Ministerio de Educación participan – juntamente con actores internacionales – en la formulación o en la autorización de un texto oficial de políticas que incluya la posición asumida por el Estado (es decir, instituciones gubernamentales) con relación a las reformas que se harán al sistema educativo (EDWARDS, 2013, 2014). En atención a estos fenómenos, es entonces que se aborda para El Salvador el tema de poder institucional.

La investigación de este artículo se fundamenta en la recolección de datos en dos períodos. El primero se realizó entre septiembre de 2009 y junio de 2010; y el segundo, de agosto de 2011 a mayo de 2012. Se entrevistaron a 19 actores claves, nacionales e

---

<sup>1</sup> Se seleccionó el año 2021 ya que representa el ducentésimo aniversario de la independencia del país del dominio español.

<sup>2</sup> Los temas sobre implementación de políticas quedan fuera del alcance de este artículo debido a su enfoque.

internacionales; además, se obtuvo y se examinó documentación estrechamente relacionada con cada uno de los aspectos del proceso de formulación del Plan 2021. Se usaron métodos específicos en el análisis de datos que facilitaron la identificación, síntesis y explicación de esa influencia (EDWARDS, 2012, 2014). Las estrategias de análisis empleadas se seleccionaron porque, desde una perspectiva estructural y organizacional, sirven para clarificar las dinámicas de interacción y la atribución de causalidad en los procesos de creación de políticas educativas que involucran a actores de múltiples niveles.

El resto del artículo inicia con una exposición sobre la pequeñez territorial de El Salvador, seguida por una revisión de la literatura relevante sobre el diseño de políticas educativas en países pequeños. Luego, se examina el concepto del poder institucional, tal como lo definen Barnett y Duval (2005). Posteriormente, se introducen y se discuten los resultados del estudio, con énfasis en la dinámica entre actores claves del Gobierno y las instituciones bilaterales y multilaterales. En la penúltima parte, se plantean las implicaciones teóricas, y en la parte final de la investigación se elaboran algunos comentarios concluyentes.

## **1. LA PEQUEÑEZ TERRITORIAL DE EL SALVADOR**

Las características que posee El Salvador, lo convierten en un buen caso para investigar las dinámicas de diseño de políticas educativas, tal como lo indica a continuación la tabla 1. En términos del tamaño de la población, por ejemplo, El Salvador se encuentra dentro del umbral de diez millones (KUZNETS, 1960)<sup>3</sup> y, geográficamente, es el país más pequeño de Centro América. Además, es vulnerable a desastres naturales y es una nación que depende de una estrategia de crecimiento basada en la exportación, de socios comerciales grandes, y de remesas; y es por lo tanto un país al que las fluctuaciones de la economía mundial lo afectan fácilmente. Notablemente, estas características son comunes entre los países pequeños (ATCHOARENA, DA GRACA y MARQUEZ, 2008; MANCOMUNIDAD/BANCO MUNDIAL, 2000).

**Tabla 1: El Salvador y las Dimensiones Convencionales de la Pequeñez de un País**

<i>Dimensión</i>	<i>Descripción</i>
Población	6.2 millones
Área geográfica	8,000 millas cuadradas (igual al tamaño de Massachusetts)
PIB	US\$ 212.000 millones
PIB/Per Cápita	US\$ 3,702
Lejanía y Aislamiento	Proximidad geográfica a otros países; Tratado de Libre Comercio con los países de Centro América, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Los Estados Unidos

<sup>3</sup> Los límites de población son, por supuesto, arbitrarios hasta cierto punto y han cambiado en el transcurso de los años (HINDMARSH, 1996). Mientras que Kuznets (1960) ubica el límite de pequeñez en 10 millones de habitantes, otros lo han ubicado en 5 millones (DEMAS, 1965), y más recientemente, 1.5 millones (MANCOMUNIDAD/BANCO MUNDIAL, 2000).

Vulnerabilidad a desastres naturales	Afectada regularmente por huracanes, terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas
Limitaciones de capacidad institucional	La capacidad ha aumentado en los últimos tiempos, especialmente desde el fin de la Guerra Civil; el Ministerio de Educación tiene capacidad moderada para diseñar e implementar reformas; a partir de 2005, el Ministerio de Educación adquirió credibilidad y reputación como una institución pública competente.
Diversificación económica limitada	Históricamente ha sido dependiente de la agricultura, recientemente se ha diversificado a la actividad maquilera y a los servicios. Actualmente, la agricultura ocupa el 11% del PIB, industria el 30%, y los servicios el 59%
Política de apertura del país	Estrategia de crecimiento basado en exportaciones – dependiente de unos pocos socios comerciales grandes (Por ej., los Estados Unidos alcanza un 48% de exportaciones y 37% de importaciones); abundante salida de emigrantes (20.5% de la población vive fuera del país); gran entrada de remesas (recibidas por el 22% de familias)
Volatilidad de ingresos y pobreza	Vulnerabilidad a los cambios en la economía mundial debido a la estrategia de crecimiento basado en exportaciones; el 38% de la población está por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: Elaboración propia a partir de Atchoaréna, Da Graça & Marquez (2008), Informe del Grupo de Trabajo Conjunto de la Secretaría del Mancomunidad y el Banco Mundial (2000), Agencia Central de Inteligencia (2012), Fajnzylber y López (2008), Gillies (2010), y Banco Mundial (2011, 2012a,b).

Para la presente investigación, los indicadores positivistas cuantitativos que a menudo se usan para clasificar a los países pequeños (HINDMARSH, 1996), no son de mayor interés. En cambio, ya que este artículo examina las dinámicas de diseño de políticas, la dimensión central es la capacidad institucional. De acuerdo con la tabla 1 podría decirse que, en El Salvador, el Ministerio de Educación (MINED) posee un nivel moderado de capacidad institucional. Los especialistas en educación que trabajan en El Salvador han notado, por ejemplo, que desde los noventa el MINED ha sido capaz de establecer credibilidad y reputación como institución pública al ejecutar un buen número de reformas legales, organizacionales y técnicas que mejoraron el funcionamiento del sistema educativo y el acceso al mismo (GILLIES, 2010). Pero, como se explicará posteriormente, en El Salvador el MINED ha tenido, a veces, dificultad para administrar y controlar los procesos de diseño de políticas, en particular por la gran afluencia de ayuda para el desarrollo de organizaciones internacionales (especialmente la USAID y el Banco Mundial) después del fin de la Guerra Civil en 1992 (GILLIES, 2010; MARTIN Y VICTORIA, 2014). Este aspecto de “pequeñez”, que no es pertinente únicamente a la nación de El Salvador, es el aspecto medular del resto de este artículo (SMAWFIELD, 1993).

## **2. LITERATURA SOBRE EL DISEÑO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN PAÍSES PEQUEÑOS**

La capacidad institucional y el diseño de políticas educativas en países pequeños han sido temas tratados por unos pocos académicos, así como por unos pocos estudios. El Grupo de Trabajo Conjunto sobre Países Pequeños de la Secretaría de la Mancomunidad y el Banco Mundial (2000), por ejemplo, ha identificado la insuficiente capacidad

institucional como característica clave que distingue a los países pequeños<sup>4</sup>. A pesar de que las discusiones sobre capacidad institucional suelen restringirse a la habilidad que tienen los Gobiernos para proveer servicios públicos (MANCOMUNIDAD/BANCO MUNDIAL, 2000), es también un factor relevante en la formación de políticas. Al respecto, Atchoarena, Da Graca y Márquez (2008: 167) expresan que “las pequeñas economías y los altos niveles de dependencia de ayuda externa (...) ponen muchas limitaciones al desarrollo de políticas”. De igual manera, Crossley (2008: 247) señala que “en aquellos casos en los que países pequeños se comprometen con objetivos de desarrollo inspirados internacionalmente (...) sus propias prioridades de desarrollo se subsumen, se pasan por alto, o se ignoran” (ver también a JULES, 2008). Aunque tal vez no todos los países pequeños experimentan un déficit institucional en lo relativo al diseño de políticas – Islandia, Suiza, y los Emiratos Árabes Unidos pueden ser experiencias que valga la pena explorar – algunas investigaciones han demostrado que muchos de ellos adolecen de esa deficiencia, incluyendo a los países caribeños (JULES, 2008) y a los del Pacífico (COXON y MUNCE, 2008).

Al referirse al tema de por qué los países pequeños a menudo enfrentan dificultades en el manejo de las dinámicas para la formación de políticas, la literatura vuelve su mirada hacia ciertas instituciones internacionales. Por ejemplo, Jules (2006) habla con toda franqueza sobre cómo las organizaciones internacionales – particularmente las instituciones bilaterales y multilaterales y universidades reconocidas – intersecan los marcos de las políticas educativas en los países pequeños. El autor argumenta que, debido al capital financiero y al capital intelectual que estas instituciones potencian, tienen la capacidad de influenciar en la decisión sobre cuáles son las políticas aceptables y deseables, el autor argumenta además que se requiere de un liderazgo excepcional y una voluntad política a nivel nacional que eviten las agendas que elaboran y que defienden esas instituciones internacionales (JULES, 2006). La perspectiva de Jules (2006) es especialmente reveladora porque habla con la experiencia de haber trabajado como Secretario de Desarrollo de Recursos Educativos y Humanos en Santa Lucía, como miembro del equipo que preparó el Plan Educativo para la Organización de Países del Caribe Occidental, y como Director del Grupo de Trabajo Conjunto para el Caribe en el Banco Mundial Visión 2020 (ver también JULES, 2008). Separadamente, el Grupo de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial explica que la capacidad institucional de los países pequeños es parcialmente limitada porque “las actividades y los requisitos de múltiples donantes pone una carga excesiva a la ya saturada capacidad administrativa de los países pequeños en desarrollo, donde los donantes buscan imponer sus propias(...) prioridades y requisitos administrativos”

---

<sup>4</sup> Sin embargo, debería notarse que el grupo de 45 países pequeños, en los que el Grupo de Trabajo Conjunto se ha enfocado, está conformado por países en desarrollo y por lo tanto omite pequeños países desarrollados que pueden variar al respecto, tales como Islandia, Groenlandia, los Emiratos Árabes Unidos, Chipre, Malta, Suiza, etc.

(BANCO MUNDIAL/DEPARTAMENTO DE EVALUACION DE OPERACIONES, 1999, citado por la MANCOMUNIDAD/BANCO MUNDIAL, 2000: 42)

Esta investigación no pretende negar las explicaciones que la literatura ofrece sobre por qué los países pequeños batallan con las dinámicas de formación de políticas educativas; sino que busca matizar y cuestionarlas de tres maneras. En primer lugar, esta investigación intenta demostrar precisamente cómo organizaciones internacionales dirigen los capitales financieros y académicos a favor de sus políticas preferidas. En segundo lugar, trata de demostrar que donde ocurre “imposición” de políticas por parte de las instituciones bilaterales y multilaterales, no necesariamente es el resultado de conflictos directos o de coacción de un grupo hacia otro. En tercer lugar, esta investigación intenta problematizar la idea promovida por Jules (2006), que el liderazgo excepcional y la voluntad política a nivel nacional son suficientes para evitar las agendas que muchas veces han propuesto las organizaciones internacionales. Para tratar estos dos aspectos, en este trabajo, se emplea el concepto de poder institucional.

### **3. MARCO ANALÍTICO: PODER INSTITUCIONAL**

Al escribir sobre las normas, las estructuras y las organizaciones que orientan, regulan y controlan la gobernanza global, Barnett y Duvall, explican detalladamente el concepto de poder institucional, cuando expresan:

“El poder institucional es el control que unos actores ejercen sobre otros de manera indirecta (...) [E]l (...) foco (...) está en las instituciones formales e informales que median entre A y B, de tal forma que, cuando A trabaja en las reglas y procedimientos que definen a esas instituciones, lo que hace es guiar, dirigir y limitar las acciones (u omisiones) y las condiciones de existencia de otros, a veces sin conciencia de ello” (BARNETT Y DUVAL, 2005: 15).

Con relación a los procesos de diseño de políticas, entonces, la tarea consiste en determinar cómo A (por ejemplo, una organización internacional) utiliza ciertos arreglos institucionales indirectos y procedimientos que gobiernan y median su desarrollo, con el propósito de orientar las decisiones de B (por ej., un MINED) – a través de maneras desconocidas por B.

Conceptualmente, tal como Barnett y Duvall explican, a pesar de que la definición de poder institucional, depende de los procedimientos que gobiernan las interacciones directas entre las instituciones, el poder institucional llega hasta “aquellas relaciones socialmente ampliadas e institucionalmente difusas” (BARNETT y DUVAL, 2005: 16). Para agregar especificidad adicional a este análisis, se sugiere que las relaciones a las que los autores se refieren sean entendidas como una variedad de elementos, por ejemplo, eventos y sub-procesos que contribuyen a configurar los entornos de los procesos de diseño de políticas (EDWARDS, 2012). En concreto, como Edwards (2012) señala, estas relaciones pueden incluir el comportamiento, la presentación y la difusión de

investigaciones y de información – a menudo a través de eventos específicos y de informes de comisiones – así como a través de trabajo de apoyo, procesos de consulta nacional, comisiones nacionales, conferencias y seminarios internacionales y también a través de Acuerdos Internacionales. Por lo tanto, la implicación para este análisis es que el proceso de elaboración del Plan 2021 debe ser descomprimido para mostrar cómo ciertas organizaciones internacionales que funcionan por medio de esta diversidad de elementos son capaces indirectamente de guiar, dirigir y restringir las acciones y las condiciones de existencia de esas entidades, que desarrollan políticas educativas a nivel nacional, principalmente el MINED.

#### **4. USAID Y LA CREACIÓN DEL PLAN 2021<sup>5</sup>**

Debido a la limitación de espacio en este trabajo, no es posible tratar todos los aspectos del proceso que originó al Plan 2021, ni tampoco cada disposición que el Plan contempla. Así, para ilustrar el poder institucional de organizaciones bilaterales y multilaterales, este trabajo se concentra específicamente en los esfuerzos realizados por la oficina de educación de la Agencia Internacional para el Desarrollo en El Salvador (USAID/ES) por promover durante el desarrollo del Plan 2021 su prerrogativa, específicamente, que más atención y recursos fuesen destinados a la población estudiantil de las áreas menos favorecidas. A pesar de que el foco de la oficina de educación de USAID/ES debatiblemente constituye un uso beneficioso del poder institucional, el propósito de este artículo no es criticar a USAID/ES por el contenido de su agenda, sino más bien, el de llamar la atención sobre cómo se manifiesta el poder institucional. Además, el restringir el núcleo de este artículo a las prerrogativas de USAID/ES no significa que sea la única instancia de poder institucional presente en el proceso de formulación del Plan 2021. Más bien, en la medida que la participación de USAID/ES refleja poder institucional, esa participación caracteriza al estado de cosas en general.

Ocho son los momentos claves por medio de los cuales se evidenció el poder institucional de USAID/ES en el proceso de formulación del Plan 2021. En cuanto al momento de su realización, estos comenzaron a mitad del año 2003 y concluyeron en marzo del 2005 con la finalización del contenido del Plan 2021. La tabla 2 refleja estos elementos y sus fechas de ejecución.

**Tabla 2. Elementos claves en el Proceso de Formación de Políticas del Plan 2021**

<i>Período de Tiempo</i>	<i>Descripción</i>
Mediados de 2003	USAID/ES publica concurso de propuestas (RFP, por sus siglas en inglés) para realizar un estudio sobre la educación básica en El Salvador

<sup>5</sup> Para citas más exhaustivas de otros recursos bibliográficos sobre el diseño de políticas educativas en El Salvador, consúltese a Edwards, Martin y Victoria (2014).

Octubre – noviembre del 2003	La Academia para el Desarrollo de la Educación (AED) produce la evaluación sectorial de la educación básica (BESA por sus siglas en inglés).
Diciembre del 2003	Se realiza en San Salvador, El Salvador, una serie de discusiones de mesa redonda sobre la orientación futura para una reforma educativa.
Febrero-abril 2004	USAID/ES financia un estudio sobre la inequidad en el sistema educativo de El Salvador, el cual es completado por un consultor internacional.
Mayo 2004	El Banco Mundial crea un “diagnóstico resumen” que combina todos los estudios recientes sobre el sistema educativo de El Salvador.
Junio 2004	USAID/ES realiza un evento público sobre el tema de la inequidad educativa.
Agosto-noviembre 2004	La Comisión Presidencial nombrada por el recién electo Presidente, Antonio Saca, produce un informe que presenta una visión sobre el desarrollo de la educación en el país.
Enero-febrero 2005	El MINED trabaja afanosamente en la elaboración del Plan 2021.

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos elementos se contextualiza y se explica a continuación para señalar cómo USAID/ES, al momento que trabajaba por medio de arreglos y procedimientos institucionales formales e informales, pudo, indirectamente, influenciar no únicamente el proceso de diseño de políticas, sino que también el contenido final del Plan 2021. Sin embargo, en primer lugar, se comenta sobre la ministra de educación que fungió durante la mayor parte del tiempo en que se formuló el Plan, así como del momento de su ingreso en este proceso. El comprender ese momento y su liderazgo ayudará a explicar cómo las organizaciones internacionales influyen el diseño de políticas, así como el significado de esa influencia.

## **5. LIDERAZGO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

En junio de 2004, inmediatamente después de que Antonio Saca asumiera como Presidente de El Salvador, se nombró a un nuevo ministro de educación. Todos a quienes se entrevistaron hablaron del liderazgo y de la seguridad que demostraba la ministra sobre sus prioridades de reforma. Su destreza y su ingenio eran el resultado de 15 años de experiencia al frente de puestos de alto rango dentro del MINED, tales como el de directora nacional de educación y el de vice-ministra, así como también su experiencia de trabajo con organizaciones internacionales. Un consultor internacional que trabajaba para AED<sup>6</sup>, se

<sup>6</sup> Hoy en día, AED no existe. Se convirtió en FHI360. Véase: <http://www.fhi360.org/>.

expresó de ella así, “En términos de estilo de administración, (ella) sabía muy bien lo que quería, y como ejecutante efectiva, tenía un (...) concepto claro de esas cosas. El resto de temas podrían ser interesantes, podrían ser buenos, pero ella se enfocaba en su agenda” (INTACT20). De igual forma, un experto internacional en educación con más de 10 años de experiencia de trabajo para USAID y AED en El Salvador caracterizó a la ministra de la siguiente manera:

“Con toda seguridad se puede afirmar que si [la Ministra] no estaba en disposición de hacer algo, no se hacía y no lo incluía en sus planes. El Ministerio, particularmente bajo su administración, estaba siempre listo para ejecutar. Los donantes probablemente influían menos en El Salvador que en muchos otros países (...) Bajo [esta Ministra], los donantes, en efecto, se mantenían al margen. Se les ordenaba lo que tenían que hacer. Se les decía, por ejemplo, este es nuestro plan, Plan 2021. Tiene estos apartados, ustedes de USAID nos van a ayudar con esto, ustedes cooperantes españoles nos van a ayudar con esto otro y con esto. No necesitan comunicarse entre sí. No necesitan tener mesas redondas de donantes o cualquier otra cosa similar porque nosotros somos el ministerio y les vamos a decir lo que queremos (...) Bueno, no tienen que seguir al pie de la letra lo que digo, pero ustedes no...nos dictan los términos de esta relación”. (INTACT21).

Entonces, sin ninguna duda, en el panorama posterior a junio 2004, se percibe que el proceso que generó el Plan 2021 no era del dominio de los actores internacionales sino que del MINED – y particularmente de la ministra de educación –. Sin embargo, el problema es que, fuera de los círculos oficiales, se sabía que muchos de los elementos que alimentaron e influyeron en el Plan 2021 se produjeron antes que la ministra asumiera el cargo. Es más, después de junio de 2004, un número de arreglos institucionales formales e informales de la USAID, que estaban fuera del control del Ministerio de Educación, tendrían un impacto indirecto. Por estas razones, la producción del Plan 2021, a pesar de tener particularmente rasgos de liderazgo del MINED, fue susceptible al poder institucional de USAID/ES, tal como se mostrará adelante.

## **6. USAID/ES Y LOS ELEMENTOS DE FORMULACIÓN DEL PLAN 2021**

*a) Elemento 1.* A mediados de 2003, la nueva directora de educación de USAID/ES, conocedora de que las elecciones presidenciales estaban a menos de un año de distancia y también de que por muchos años no se había realizado un estudio sobre el estado del sistema educativo, sacó a concurso propuestas (RFP) para que se realizara una investigación en el sistema de educación básica. De tal forma que el equipo de educación de USAID/ES se dispuso a producir “estudios que serían útiles [para el diseño de políticas en la nueva administración] – no simplemente más investigaciones” (INTACTFG1). Sin embargo, mientras que el concurso de propuestas (RFP) convocaba a realizar una investigación multi- sectorial de la educación básica, uno de sus objetivos específicos era el de iniciar un proceso de investigación y diálogo que ubicara el tema de equidad educativa en el centro de la discusión sobre políticas. Como lo expresara la directora de educación de USAID:

“Esto de la equidad...era mi tema especial...[yo] estaba en una situación de poder y usé ese poder para tratar de influenciar sobre temas de equidad...El concurso de propuestas (RFP) que salió a luz en el 2003 tenía mucho de esto [(por ejemplo, énfasis en la investigación sobre el estado de la educación de los más pobres)]. A mí me habían contratado antes de esa fecha; como primera tarea, tenía que escribirlo” (INTACT 2)<sup>7</sup>.

El concurso de propuestas para este estudio lo ganó AED, una organización mundial no-gubernamental (NGO) especializada en investigaciones sobre salud y educación y en ejecución de proyectos. Con este RFP se inició – no de forma oficial - el largo proceso que produciría el Plan 2021.

*b) Elemento 2.* Entre octubre y noviembre de 2003, AED administró la producción del estudio. Para estar seguro, el resultado de BESA cubría una gran variedad de temas que incluían la calidad docente, administración de sistemas de información, educación parvularia y finanzas educativas, entre otras cosas. Pero, sin temor a equivocación, ambos, el marco introductorio y las recomendaciones del informe - cuyo autor era la directora de la Oficina de Educación de USAID/ES- estaban diseñados con enfoque de equidad. La siguiente afirmación apoya lo expresado:

“El reto de la nueva administración es de demostrar un compromiso real con la educación de los pobres (...) Es evidente que las políticas aplicadas en la década pasada no han priorizado lo suficiente, oportunidades de aprendizaje de calidad para los niños provenientes de hogares pobres” (SCHIEFELBEIN y otros, 2005: 9).

Además, tres de las diez recomendaciones estaban relacionadas con el tema de la equidad. Estas animaron al Gobierno a:

(a) “promover el acceso a la educación parvularia (...) del 40% de hogares con ingresos más bajos”; (b) “establecer prioridades para mejorar la calidad de la educación básica en (...) zonas habitadas por niños provenientes de hogares con bajos ingresos”, y (c) “promover el acceso inicial, asistencia continua y retención escolar del 20% de niños provenientes de hogares con bajos ingresos” (SCHIEFELBEIN y otros, 2005: 16-18).

*c) Elemento 3.* En diciembre de 2003, con el BESA a su disposición, USAID/ES organizó un foro<sup>8</sup> en San Salvador para discutir sobre el rumbo futuro de las políticas educativas en el país, al que asistieron “unos 70 actores del sector educativo” (SCHIEFELBEIN y otros, 2005: 22). Estas mesas de discusión se destacan en el proceso total de formulación del Plan 2021 por tres razones: Primero, tal como lo señalará un especialista en educación participante en el foro, al expresar que dicho evento fue “un factor importante” porque estas reuniones sirvieron para “reforzar (...) temas relevantes (...) y para crear una plataforma común de conceptos, ideas, problemas y soluciones”

---

<sup>7</sup> Debería tomarse en cuenta que la directora del Departamento de Educación de USAID/ES fue capaz de enfatizar este tema porque engranaba entonces con las estrategias regionales de la USAID (USAID, 2003).

<sup>8</sup> El MINED y el Banco Mundial co-financiaron este foro.

(MINEDNL7). Segundo, “permitieron un buen ‘punto de partida’ – lo que claramente se interpretaba como ‘oigan, de aquí en adelante solamente avanzamos’”, tal como lo menciona un especialista internacional en educación (INTACT20). Este entusiasmo hizo eco en los especialistas en educación locales quienes afirmaban que los foros seguían siendo “Citados (...) como instrumentos de reflexión, de diálogo y de consulta que arrojaban información para la elaboración del Plan 2021” (MINEDNL10). Tercero, las discusiones fueron importantes para el proceso en general porque la directora de la oficina de educación de USAID/ES tuvo la capacidad de generar consenso sobre la necesidad de investigar más acerca de temas claves de interés. Por lo tanto, luego de las discusiones del foro, la directora de la oficina de educación de USAID/ES dirigió un grupo informal de investigadores interinstitucionales que incluía contrapartes del MINED y de AED.

*d) Elemento 4.* Entre febrero y abril de 2004, la directora de la oficina de educación de USAID/ES como miembro del “comité de investigación”, tal como se conocía a este grupo, financió un estudio a profundidad sobre inequidad educativa en El Salvador conducido por un investigador internacional (ROSEKRANS, 2006). Aunque BESA incluía recomendaciones y términos ligados directamente a temas de inequidad, USAID/ES percibió la necesidad de un estudio adicional que subrayara en forma más detallada la distribución desigual de acceso a la educación, recursos educativos y rendimiento educativo a través de todo El Salvador, particularmente en las zonas rurales y en las zonas empobrecidas. La idea era que este informe proporcionara suficiente información convincente y detallada que fuera directamente útil y que influyera en el planteamiento de prioridades para el diseño de políticas educativas en la nueva administración política. Al respecto, el director de la oficina de educación de USAID/ES manifestó:

“Nos aprovechamos del momento para incluir en los datos la realidad de lo que estaba pasando y las necesidades del país, y además de los temas de inequidad en cuanto a dónde deberían encaminarse los recursos. Fue una intervención muy oportuna en el razonamiento de estos actores” (INTACT2).

Para aumentar la probabilidad de impacto de este estudio, USAID/ES se aseguró que los resultados – basados en estudios econométricos –se redactaran de tal manera que fueran comprensibles para personas sin formación en investigación (EDWARDS, 2014).

*e) Elemento 5.* En mayo de 2004 a solicitud del ministro de educación saliente, el Banco Mundial elaboró un “diagnóstico resumen”. En este diagnóstico se incluyeron los estudios sobre varios aspectos del sistema educativo realizados en los ocho meses previos (no únicamente los financiados por USAID/ES). La importancia de este documento es que, cuando “la nueva ministra de educación tomara posesión de su cargo, [el mes siguiente], ella y su equipo decidieran usarlo [el diagnóstico resumen] como una de las fuentes principales de información para el nuevo plan estratégico de 16 años, Plan 2021” (ROSEKRANS, 2006: 8). El futuro vice-ministro, en la administración de Saca, afirmó que

se había tomado la decisión consciente de ya no hacer investigaciones adicionales porque ambos, él y la nueva titular de la cartera “valoraban mucho la investigación y los estudios” que se habían realizado en los nueve meses previos al cambio de la administración (MINEDNL7). Los estudios externos parecían ser suficientes.

f) *Elemento 6.* En junio de 2004, inmediatamente después de la inauguración del período del Presidente Antonio Saca, USAID/ES decidió organizar otro evento - un foro público - para hacer conciencia sobre el tema de la equidad. Asistieron más de un centenar de diseñadores de políticas, representantes del Gobierno, personal del MINED, y expertos en políticas sociales, al igual que los medios de comunicación. En este evento, además de que el autor de la investigación sobre equidad presentara los resultados del estudio, un grupo de distinguidos ciudadanos, profesionales en educación y desarrollo, organizó una discusión de panel al respecto. El segundo componente del evento fue la presentación hecha por un consultor del Banco Mundial que habló sobre distintos temas, tales como programas compensatorios que destinaban abundantes recursos para los estudiantes más pobres en México, su importancia y su implementación. Al final, el realizar este evento, el invitar a los medios y el destacar tanto las dos investigaciones como a los dos especialistas que enfatizaron temas sobre equidad fue, en palabras de la directora de la oficina de educación de USAID/ES, “una forma de asumir atención al tema de equidad (INTACT2)”. Las personas entrevistadas coincidían, frecuentemente, en que estos esfuerzos habían tenido el efecto deseado en los Ministerios de Educación y Hacienda, cuyos representantes también asistieron al foro público.

g) *Elemento 7.* Después de junio de 2004, aparecen dos elementos más para la producción del Plan 2021. El primero de estos es la Comisión Presidencial (o simplemente la Comisión), creada por decreto presidencial a finales de agosto de 2004. Esta comisión – formada por 16 notables personalidades con alto perfil dentro de la sociedad salvadoreña – tuvo el encargo de producir un documento que incluyera la visión de desarrollo del sistema educativo salvadoreño en los años venideros. El proceso para desarrollar esa visión lograría un consenso entre actores claves, y a la vez produciría el contenido del Plan 2021 con cierta credibilidad, dado el reconocimiento de que gozaban los miembros de la Comisión, y al hecho que el MINED tomaría en consideración la visión de la Comisión al establecer la orientación del Plan 2021. Al final, la Comisión produjo una propuesta amplia sobre cómo debería desarrollarse el sistema educativo; contenía metas a nivel macro así como objetivos específicos. Para desarrollar el documento, sin embargo, se entregó a cada miembro de la Comisión, una copia de todas las investigaciones que se habían realizado durante el año anterior. Además, la Comisión escuchó presentaciones de especialistas sobre temas variados. La directora de la Oficina de Educación de USAID/ES y el autor de la investigación sobre equidad hicieron tal presentación para enfatizar el hecho de que el invertir en educación en las zonas más pobres de El Salvador era regresivo (EDWARDS,

2014). El resultado neto es que, en su propuesta, la Comisión reprodujo las mismas sugerencias que primero habían aparecido en BESA, un año antes.

*h) Elemento 8.* El último elemento en la producción del Plan 2021 que se señala en este artículo es la concretización de sus contenidos<sup>9</sup>. Esto ocurrió entre enero y febrero de 2004, y tal como lo describieron algunos representantes del MINED requería de la formación de numerosos equipos técnicos para que trabajaran en el diseño de los programas específicos que conformarían el Plan 2021 en la práctica. Lo que se destaca en ese momento es que el trabajo tenía mucho que ver con la “aportación de ideas” tal como lo expresa el vice-ministro de educación, (MINEDNL7). Él recuerda que “cada grupo tomaba los insumos de información relevante y luego ponían junta toda la información necesaria para cada área” (MINEDNL7). El hecho que la mayoría de insumos informativos que se tomaron en cuenta fueron producidos por instituciones bilaterales y multilaterales<sup>10</sup>, implicó que para el MINED, la tarea más importante para la finalización del Plan 2021 fue trasladar a términos programáticos los temas más relevantes que habían sido señalados por las investigaciones realizadas en el año y medio anterior, además del informe de la Comisión Presidencial. Esto explica el por qué el contenido mismo del Plan 2021 – revelado en marzo del 2005– refleja los temas que USAID/ES había estado promoviendo indirectamente por medio de investigaciones, desde finales de 2003. Por ejemplo, entre las metas principales del Plan se nota que el MINED decidió enfocar “el aumento de servicios en la educación básica, dándole prioridad a los sectores más pobres” (MINED, 2005: 19). Es más, una de “las medidas prioritarias” fue ofertar más niveles de escolaridad (grados) en las escuelas de las municipios rurales más pobres del país, (MINED, 2005: 20).

Sin embargo, el MINED todavía jugaba un papel clave. En especial, no solamente le correspondía la difícil tarea de la elaboración del documento denominado Plan 2021, sino que también el diseño de los mecanismos que harían realidad los nuevos programas, además de la responsabilidad de asegurarse que estos programas fueran factibles en términos de presupuesto. Todavía prevalecía el poder institucional en el proceso que produjo el Plan 2021. La clave para percibir el impacto y la importancia del poder institucional en este proceso es comprender que USAID/ES influyó directa o indirectamente, desde 2003, tanto a la Comisión Presidencial como a otros muchos elementos del proceso de formulación de políticas, de tal manera que la percepción por

---

<sup>9</sup> Simultáneamente con el trabajo de la Comisión Presidencial se llevó a cabo un proceso de consulta nacional en El Salvador. La USAID/ES contribuyó con este proceso al financiar parcialmente un consultor que facilitó reflexiones y recogió información de los participantes. Luego, en diciembre de 2004, la Universidad de Harvard realizó un seminario, financiado por USAID/ES, con el objetivo de fomentar la reflexión y la discusión sobre temas educativos prioritarios para el Ministerio de Educación salvadoreño entre un grupo pequeño de profesionales prominentes. Para conocer más sobre este evento, consultar a Edwards (2013).

<sup>10</sup> De hecho, debería tomarse en cuenta que además de USAID/ES, el Banco Mundial y la Agencia Española de Cooperación produjeron documentos que fueron tomados en cuenta por el MINED al producir el Plan 2021.

parte de los nuevos titulares de educación, sobre cuáles temas ameritaban atención, se vio afectada. A continuación se examina este aspecto en mayor profundidad.

## **7. DISCUSIÓN: PODER INSTITUCIONAL Y ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA**

Los ocho elementos presentados anteriormente muestran la repetida demostración de poder institucional. Esto se vuelve evidente al considerar que el poder institucional opera indirectamente a través de medios formales e informales. Este hecho es clave porque en ningún momento USAID/ES tuvo control directo sobre el MINED. Al contrario, el poder institucional se ejerció a través de organizaciones intermediarias (por ej., la AED), arreglos informales (por ej., el Comité de Investigación), interacción casual (por ej., la Comisión Presidencial), eventos informativos (mesas de foro público), y quizás lo más importante, a través de los insumos informativos (por ej., la investigación BESA y los estudios sobre equidad). Por lo tanto, de estas maneras la USAID/ES fue capaz de influenciar el proceso general, impactar en la agenda para la reforma, orientar el pensamiento del MINED e incidir en una parte de la agenda de reformas al Plan 2021.

El despliegue de poder institucional ayuda a matizar la forma en que se comprende la influencia que ejercen las organizaciones internacionales en la formación de políticas educativas. Es decir, a pesar que Jules (2006), en sus trabajos sobre países pequeños, debidamente argumentaba que las instituciones bilaterales y multilaterales (al igual que universidades de prestigio) son capaces de influenciar al capital financiero y al académico para que puedan orientar los procesos de diseño de políticas y puedan decidir qué políticas son aceptables y deseables, la contribución de esta investigación estriba en que muestra una forma concreta en que eso pueda suceder. Como se ha explicado, en este caso, USAID/ES contribuyó y manipuló el proceso al generar eventos y al aportar información esencial que llevaba a futuros eventos y a posteriores oportunidades para presentar y sobredimensionar sus investigaciones. Por supuesto, ni esos eventos, ni las investigaciones, estaban al nombre de USAID/ES únicamente; en cada caso, las acciones se realizaban oficialmente en colaboración con el MINED y/o con AED, o eran nominalmente financiadas por USAID/ES, mientras se orientaban y se modificaban para reforzar su motivación (tal como lo señala el informe de investigación, en el elemento 4).

En relación a esto, el presente artículo da testimonio del concepto de imposición comúnmente mencionado. Sin lugar a dudas, las investigaciones sobre formación de políticas en general, al igual que la formación académica sobre diseño de políticas en los países pequeños, se refieren a la imposición y la definen en términos de la coacción que un actor ejerce sobre otro, tal vez con amenazas de retener algo, tal como la ayuda para el desarrollo (DALE 1999; LUKES, 2005; BANCO MUNDIAL/DEPARTAMENTO DE EVALUACION DE OPERACIONES, 1999, citado por la MANCOMUNIDAD/BANCO

MUNDIAL, 2000). En el caso del Plan 2021, se puede ver que la influencia internacional no se manifestó de forma directa. Materialmente, la USAID/ES afectó el proceso al estructurar estratégicamente eventos, en los que se incluían sus perspectivas y sus preferencias (SAMOFF, 2007). Por lo menos, USAID/ES pudo hacer esto, en parte, debido a razones estructurales.

Sin duda, es necesario cuestionar esos aspectos estructurales que permitieron esa influencia por parte de USAID/ES. Hay que considerar las implicaciones de la brecha de tiempo que hubo entre la fecha en que la nueva ministra – quien presidió oficialmente la construcción del Plan 2021 – fue nombrado, y cuándo, el proceso inicial para formular el Plan 2021, comenzó – por supuesto, no de forma oficial. Este intervalo de tiempo permitió a USAID/ES realizar pasos preliminares que impactarían la discusión y la agenda para la reforma antes, durante y después del cambio de administración. Por un lado, es beneficioso el hecho que USAID/ES y otras organizaciones internacionales se mantuvieran comprometidas a través de múltiples administraciones. Ese compromiso ampliado puede facilitar la continuidad y la estabilidad. Por otro lado, sin embargo, este compromiso no conforma de manera explícita la naturaleza de la discusiones sobre reforma educativa. Además, las administraciones entrantes tienden a funcionar dentro del marco de las discusiones ya existentes, especialmente cuando esa discusión se fundamenta en una serie de investigaciones realizadas por consultores de renombre o instituciones con mucho prestigio apoyados por eventos con perfiles muy altos que orientan el consenso sobre cuáles son los temas más apremiantes (y a menudo qué soluciones son las más adecuadas) (BERMAN, 1992; HALL, 1993).

Tal fue el caso en El Salvador. Es digno mencionar que la ministra de educación, que tomó posesión en junio de 2004, tenía particularmente una gran experiencia, talento, y seguridad. Tal como Gillies menciona:

“El Ministerio de Educación era generalmente identificado en encuestas públicas como la dependencia gubernamental más confiable y capaz. Sería difícil enfatizar este punto ya que el poder del MINED para negociar reformas tiene gran reputación y credibilidad” (GILLIES, 2010: 76).

A pesar de esta y otras afirmaciones similares, que “bajo [el Ministerio de Educación], los donantes estaban, en efecto, marginados” (INTACT 21), este artículo ha demostrado que el poder institucional se combina con los tiempos de la transición política, de tal forma que, en contraste con la afirmación de Jules (2006), se puede aseverar que aun el liderazgo excepcional no es inmune. La USAID/ES no dictó los términos de la relación pero fue capaz de influenciar indirectamente el proceso, los puntos de la agenda, y el contenido, significativamente.

A la luz de los aspectos discutidos anteriormente, los futuros estudios deberían investigar más sobre el poder institucional para corroborar la prevalencia de las formas de

manipulación aquí señaladas -formas que pueden ser comunes en los países pequeños debido a la capacidad limitada en lo administrativo, en lo financiero, y en lo técnico que a menudo experimentan-. En aquellos lugares donde no están presentes tales manifestaciones de poder institucional, se deberían extraer experiencias comparativas sobre esas características que permiten a los países pequeños superar o atenuar las acciones estratégicas de las organizaciones internacionales y las propias limitaciones estructurales a las que dichas organizaciones le sacan provecho y usan a su favor.

## **8. IMPLICACIONES TEÓRICAS**

A pesar del alcance micro de esta investigación, se pueden extraer algunas implicaciones teóricas. En particular, esta investigación sobre el Plan 2021 demuestra la importancia de comprender el diseño de políticas tanto en términos procesales como relacionales, ya que esos términos nos motivan a estudiar cómo unos eventos generan otros que impactan la formación de políticas (ROBERTSON, 2011). La influencia externa a menudo no se inserta a través de una acción directa, sino que a través de una serie de eventos y acciones que se vinculan y se extienden a través de administraciones políticas nacionales de tal forma que, como Samoff (2007) señala, las perspectivas de los donantes están efectivamente arraigadas. Finalmente, para aclarar sobre las dinámicas de diseño de políticas en El Salvador y la manera en que cuidadosamente e intencionadamente la USAID/ES operacionalizó su influencia a través de elementos intermediarios nos lleva a lo que Cowen (2009) denomina “geometría de inserción” –por ej., un cuidadoso posicionamiento, secuencia e intensidad de elementos– en la formación de políticas educativas, de tal manera que las ideas de actores internacionales formen parte de los espacios de la política nacional.

Mientras que los comentarios anteriores se han enfocado en las contribuciones de esta investigación al aspecto académico, el cual le da una perspectiva político-económica al estudio del diseño de políticas educativas, los resultados del mismo también tienen implicaciones para otra perspectiva teórica –denominada teoría de la cultura mundial- (WCT, por sus siglas en inglés). Para ese fin, hay algo especial que se puede señalar: Que la política educativa nacional no siempre se deriva de una cultura mundial común que propugna ciertos valores y políticas liberales sobre otros, y que ha sido racionalizada, institucionalizada y difundida por organizaciones internacionales y sus representantes (CHABBOT, 1998; MCNEELY, 1995; MCNEELY Y CHA, 1994; MEYER, BOLI, THOMAS y RAMIREZ, 1997)<sup>11</sup>. Ya que la WCT plantea que los Estados automáticamente, sin ningún problema y por propósitos de legitimidad promulgan prioridades en sus políticas que reflejan los contenidos y las normas descritas y contenidas

---

<sup>11</sup> El desarrollo de la Teoría de la Cultura Mundial, recientemente, ha llegado a ocupar un lugar central en los debates sobre formación de políticas. Para una perspectiva crítica, consúltese a Carney, Rappleye y Silova (2012). Consúltese a Jepperson (2001) para un recuento alternativo de su evolución.

en acuerdos internacionales (por ej., Educación para Todos, Metas de Desarrollo del Milenio), en estatutos de organizaciones multilaterales (por ej., la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y en redes de profesionales en desarrollo internacional; esta investigación sugiere que la gestión y la intención sean el núcleo para la formación de políticas. Entonces, tal como se ha descrito aquí, la directora de educación de USAID/ES intencionalmente y repetidamente usó su poder para aumentar el perfil sobre financiamiento de la inequidad en la educación y para insertarlo en la agenda y en el pensamiento de especialistas en educación salvadoreños, tanto dentro como fuera del MINED. Es más, cabe mencionar que este tema sobre el financiamiento de la inequidad en la educación no merece ninguna atención a nivel global; si no que era su “tema particular” (INTACT2). El impulso para esa prioridad, por lo tanto, no emanó de una cultura mundial, al contrario, fue impulsado por la preferencia personal de un actor institucional clave.

Para resumir, las implicaciones pueden plantearse de la siguiente manera. Primero, la formación de políticas educativas, a veces, puede tener más relación con el poder institucional y las agendas personales que con la cultura global que los teóricos de WCT proponen, especialmente en países pequeños, aunque, se necesita más investigación para clarificar mejor este punto. Segundo, para los expertos en economía política, la manipulación de la formación de políticas educativas por parte de actores internacionales puede ser menos evidente, más compleja y más indirecta de lo que ya obviamente es, especialmente debido a que los espacios para el diseño de políticas en los países pequeños (y en Estados de todos los tamaños) se encuentran ahora configurados por actores nuevos y diferentes, absorbidos por nuevos y diferentes estilos, influenciados por ideas ajenas (ROBERTSON, 2011).

## **9. CONCLUSIÓN**

El análisis que aquí se ha hecho del Plan 2021 ha demostrado cómo una institución internacional – en este caso USAID/ES – ha podido permear y afectar el diseño de políticas educativas en el pequeño país, El Salvador. Más específicamente, este artículo ha subrayado tres aspectos de ese diseño de políticas; (a) cómo USAID/ES combinó el uso estratégico de recursos financieros e intelectuales con poder institucional para generar atención sobre el financiamiento del tema educación con equidad en zonas marginales; (b) esa manipulación de proceso y de información – más que imposición, en el sentido tradicional de coerción directa – caracterizó puntualmente la dinámica entre actores internacionales y nacionales; y (c) el hecho que el liderazgo fuerte y decidido del MINED no fue suficiente para controlar la formación de políticas debido a las finanzas y a la capacidad, así como al aspecto estructural que permitió la participación de USAID/ES en ambas administraciones, y le proporcionara la oportunidad de sostener y arraigar sus perspectivas por medio de elementos esenciales en el proceso. Dadas las interrogantes que plantean estas conclusiones, este artículo puede verse como una investigación que motiva a

más exploración, en vez de considerarla agotada en cuanto al tema de poder institucional y de formación de políticas ambas de manera general y para países pequeños.

Para tal fin, se ofrecen dos sugerencias. La primera y más obvia, a pesar de que se da por sentado que el poder institucional estará siempre presente<sup>12</sup> en los procesos para determinar políticas educativas, se sugiere que no todas las instituciones internacionales tienen la capacidad de ejercer poder institucional en la manera que USAID/ES<sup>13</sup> lo ha hecho. Esas instituciones cuyos productos de conocimiento gozan de una influencia particular, y aquellas que han trabajado y han sido parte integral del desarrollo de un país, así como de las políticas educativas por muchos años (tal como ha sido el caso de la USAID en El Salvador [GILLIES, 2010]) probablemente pueden influenciar al poder institucional en mayor grado. Relacionado con lo anterior, dado que el poder institucional funciona a través de arreglos informales y organizaciones intermediarias, esas instituciones que son extensamente monitoreadas, pueden ser las más potentes en cuanto a influenciar la opinión prevaleciente a nivel nacional en lo que concierne a las prioridades generales y políticas específicas para las reformas<sup>14</sup>.

En segundo lugar y como elemento final, se sugiere que las investigaciones futuras tomen la iniciativa de Hindmarsh (1996) para cuestionar las maneras en que se comprende el concepto “pequeñez” y qué implica esto en la comprensión del diseño de políticas educativas. Tal como se ha visto en este artículo, a pesar de que El Salvador califica como país pequeño de acuerdo con dimensiones comúnmente aceptadas, la “pequeñez” que ha sido el núcleo en este análisis se ha centrado más en la capacidad que tiene el país y en la manera en que ha interactuado en lo relativo a las limitantes estructurales y las manipulaciones procesales. Entonces, la sugerencia es que la pequeñez de un país sea considerada no únicamente en relación a indicadores cuantitativos sino que también, y quizás de manera más importante, en relación con la “arquitectura global de la educación” y la habilidad de un país (o sus ministerios) a involucrarse (o no) de manera autónoma en esta arquitectura (JONES, 2007: 325). A pesar de que los indicadores del PIB o del ingreso, por ejemplo, puedan estar relacionados con el concepto de tamaño como función de la capacidad, ciertamente, no siempre va a existir una correlación positiva. Los estudios de casos a profundidad y a largo plazo pueden ser muy adecuados para revelar este aspecto de pequeñez; cómo puede o no cambiar con el paso del tiempo, por qué razones, y además qué implica este cambio para el diseño de políticas educativas.

---

<sup>12</sup> En gran medida, el éxito, es por supuesto, otro tema.

<sup>13</sup> Otros académicos, también han sugerido que las investigaciones deben distinguir las diferencias de compromiso, influencia y motivos de varias organizaciones internacionales (por ej., BERMAN, 1992; GINSBURG, COOPER, RAGHU & ZEGARRA, 1990; STEINER-KHAMSI, 2010; VERGER, NOVELLI & KOSAR-ALTINYELKIN, 2012).

<sup>14</sup> Para tener un indicador del alcance en que USAID ha sido contactada íntimamente por muchos años en El Salvador, consúltese a Quán (2005).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ATCHOARÉNA, D., DA GRAÇA, P. D., and MARQUEZ, J. M. (2008): Strategies for post primary education in small island developing states (SIDS): Lessons from Cape Verde. *Comparative Education*, 44(2), pp. 167–185.
- BARNETT, M., and DUVALL, R. (2005): Power in Global Governance, en M. BARNETT et al., *Power in Global Governance*, pp. 1–32 (Cambridge University Press).
- BERMAN, E. H. (1992): Donor Agencies and Third World Educational Development, 1945 -1985, en R. F. ARNOVE et al., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, pp. 57 – 74 (New York, State University of New York).
- BRAY, M., and PACKER, S. (1993): *Education in small nations: Concepts, challenges and strategies* (Oxford, Pergamon).
- CARNEY, S., RAPPLEYE, J. and SILOVA, I. (2012): Between faith and science: World Culture Theory and comparative education. *Comparative Education Review*, 56(3), pp. 366-393.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2012): *World Fact Book: El Salvador*. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>). Consultado el 12 de octubre de 2013.
- CHABBOTT, C. (1998): Constructing educational consensus: international development professionals and the world conference on education for all. *International Journal of Educational Development*, 18 (3), pp. 207–218.
- COWEN, R. (2009): The transfer, translation and transformation of educational processes: And their shape-shifting?. *Comparative Education*, 45(3), pp. 315-327.
- COXON, E., and MUNCE, K. (2008): The global education agenda and the delivery of aid to Pacific education. *Comparative Education*, 44 (2), pp. 147–165.
- CROSSLEY, M. (2008): The advancement of educational research in small states. *Comparative Education*, 44 (2), pp. 247–254.
- DALE, R. (1999): Specifying Globalisation Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1), pp. 1-17.
- DEMAS, W. G. (1965): *The economics of development in small countries with special reference to the Caribbean*, (Montreal: McGill University Press).
- 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).
- EDWARDS Jr., D. B. (2013): International Processes of Education Policy Formation: An Analytic Framework and the Case of Plan 2021 in El Salvador, *Comparative Education Review*, 57(1), pp. 22-53.
- EDWARDS Jr., D. B. (2012): Researching international processes of education policy formation: Conceptual and methodological considerations. *Research in Comparative and International Education*, 7(2), pp. 127-145.

- EDWARDS, D., MARTIN, P., y VICTORIA, J. (2014): Influencia internacional e iniciativa nacional en la formulación de políticas educativas: Tres estudios de caso de El Salvador, *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*. Disponible en: <http://vocesysilencios.uniandes.edu.co/index.php/vys>
- FAJNZYLBER, P. y LÓPEZ, J. (Eds.) (2008): *Remittances and development: Lessons from Latin America* (Washington, DC, World Bank).
- GILLIES, J. (2010): *The power of persistence: Education system reform and aid effectiveness. USAID and Equip 2* ([http://www.equip123.net/docs/E2-Power\\_of\\_Persistence.pdf](http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf)). Consultado el 12 de octubre de 2013.
- GINSBURG, M. B., COOPER, S., RAGHU, R., and ZEGARRA, H. (1990): National and world-system explanations of educational reform. *Comparative Education Review*, 34(4), pp. 474–499.
- HALL, P. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- HINDMARSH, J. (1996): How do we define small states and islands? A critical analysis of alternative conceptualisations. *Convergence*, 29(2), pp. 36-45.
- JEPPERSON, R. (2001): The development and application of sociological neoinstitutionalism. Working paper 2001/5. (Florence, European University Institute).
- JONES, P. W. (2007): Education and World Order. *Comparative Education*, 43(3), pp. 325-337.
- JULES, D. (2006): Power and educational development: Small states and the labors of Sisyphus, en D. BROWNE, et al., *Current discourse on education in developing nations: Essays in honor of B. Robert Tanachnick and Robert Koehl, M.O Afolayan*, pp. 17–29 (New York, Nova Science Publishers).
- JULES, D. (2008): Rethinking education for the Caribbean: A radical approach. *Comparative Education*, 44(2), pp. 203–214.
- KUZNETS, S. (1960): Economic growth of small nations, en E. ROBINSON, *Economic consequences of the size of nations*, pp. 14-32 (London, Macmillan).
- LUKES, S. (2005): *Power: A radical view* (2<sup>nd</sup> ed.) (London, Palgrave).
- MANCOMUNIDAD/BANCO MUNDIAL (2000): *Small states: Meeting challenges in the global economy. Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States* (<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/meetingchallengeinglobalconomy1.pdf>). Consultado el 12 de octubre de 2013
- MAYO, P. (2008): Comparative and international perspectives on education in small states. *Comparative Education*, 44(2), pp. 121–124.
- MAYO, P. (Ed.) (2010): *Education in small states: Global imperatives, regional initiative and local dilemmas*. (New York, Routledge).

- MCNEELY, C. L. (1995): Prescribing national education policies: The role of international organizations. *Comparative Education Review*, 39(4), pp. 483–507.
- MCNEELY, C., and CHA, Y. (1994): Worldwide educational convergence through international organizations: Avenues for research. *Education Policy Analysis Archives*, 2(14), pp. 1-11.
- MEYER, J., BOLI, J., THOMAS, G., and RAMIREZ, F. (1997): World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), pp. 144-181.
- MINED. (Ministerio de Educación) (2005): Plan Nacional de Educación 2021: Metas y políticas para construir el país que queremos (San Salvador, MOE).
- MUNDY, K. (1998): Educational multilateralism and world (dis)order, *Comparative Education Review*, 42(4), pp. 448-478.
- MUNDY, K., and GHALI, M. (2009): International and transnational policy actors in education: A review of the research, en D. PLANK et al., *Handbook of education policy research*, pp.717–734 (New York, Routledge).
- QUÁN, A. (2005): Through the looking glass: U.S. aid to El Salvador and the politics of national identity. *American Ethnologist*, 32(2), pp. 276–293.
- RANDMA-LIIV, T. (2002): Small states and bureaucracy: Challenges for public administration. *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 6(4), pp. 374–389.
- ROBERTSON, S. (2011): Reconceptualising “state space” in the globalisation and governance of education policy. Paper presented at the Conference of the Comparative and International Education Society (Montreal, Canada).
- 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), pp. 1–14.
- SAMOFF, J. (2007): Institutionalizing International Influence, en R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, pp. 47-78 (New York, Rowman & Littlefield).
- SAMOFF, J. (2009): Foreign Aid to Education: Managing Global Transfers and Exchanges, en L. CHISHOM et al., *South-South Cooperation in Education and Development*, pp. 123–156. (New York, Teachers College Press).
- SCHIEFELBEIN, E., RÁPALO, R., KRAFT, R., GUZMÁN, J. L., LARDÉ DE PALOMO, A., SIRI, C., and REIMERS, F. (2005): Basic education in El Salvador: Consolidating the foundations for quality and equal opportunities (Washington, D.C., Academy for Educational Development).
- SMAWFIELD, D. (1993): Notions of smallness: What are they and what are their implications?, en M. LILLIS, *Policy, planning and management of education in small states*, pp. 25-47. (Paris, UNESCO International Institute for Educational Planning).

- STEINER-KHAMSI, G. (2010): The politics and economics of comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), pp. 323–342.
- USAID (2003): *Regional strategy for Central America and Mexico, 2003-2008*.
- 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), pp. 109-30.
- VERGER, A., NOVELLI, M. and ALTINYELKEN, H. K. (Eds.) (2012): *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Programmes* (New York, Continuum).
- WORLD BANK. (2011): *Migration and remittances factbook 2011, (2<sup>nd</sup> ed.)* (Washington, DC, World Bank).
- WORLD BANK. (2012a): *El Salvador at a glance* ([http://devdata.worldbank.org/AAG/slv\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/slv_aag.pdf)). Consultado el 12 de octubre de 2013.
- WORLD BANK. (2012b): *GDP per capita* (<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>). Consultado el 12 de octubre de 2013.

## **PROFESIOGRAFÍA**

### ***Brent Edward Jr.***

Recibió su doctorado en la política educativa internacional de la Universidad de Maryland, College Park. Los temas centrales de sus investigaciones son la economía política de la reforma de la educación y el surgimiento y difusión de las políticas educativas globales, con enfoque en los países en vías de desarrollo. Anteriormente, ha trabajado con la Universidad de California, Berkeley; la Universidad de Amsterdam; la Universitat Autònoma de Barcelona; la Universidad de George Washington; y el Banco Mundial. Actualmente, es investigador pos-doctoral en la Universidad de Tokio. Sus artículos han sido publicados en la *Comparative Education Review*, *Education Policy Analysis Archives*, *Research in Comparative and International Education*, y *Current Issues in Comparative Education*, además que muchos capítulos en libros. **Datos de contacto:** 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-8654, Japan. Email: [dbrente@p.u-tokyo.ac.jp](mailto:dbrente@p.u-tokyo.ac.jp)

**Fecha de recepción:** 22 de octubre de 2013.

**Fecha de revisión:** 17 de enero y 4 de febrero de 2014.

**Fecha de aceptación:** 31 de julio de 2014.