



## Participación en el Desarrollo Internacional y la Gobernanza de Educación: Tres Perspectivas y Tres Casos de El Salvador

*Participation in International Development and Educational Governance: Three Perspectives and Three Cases from El Salvador*

D. Brent Edwards Jr.

Steven J. Klees

### Resumen

Si bien por décadas el concepto de participación ha sido una palabra de moda en desarrollo, este término se ha imbuido de diversos significados dependiendo de la perspectiva del actor que lo aborde. La presente investigación intenta clarificar dichos significados presentando, para ello, un marco tripartito. Dicho marco delinea los principios y estrategias de tres perspectivas generales y a la vez complementarias – siendo clasificadas como neoliberal, liberal y progresista-. De manera general, este marco aborda el tema de la participación en el desarrollo, y en específico, hace énfasis en el ámbito de la gobernanza de la educación, la que desde hace mucho tiempo ha estado en la vanguardia de la teoría y la práctica de la participación. En la segunda parte del documento, se presentan y discuten tres casos -uno por cada perspectiva-, tomados del contexto de El Salvador. En este análisis, no sólo se muestra que las tres perspectivas de participación pueden estar presentes de manera simultánea en el contexto de un país, sino que también se evidencia la existencia de una inherente tensión entre ellas, ya que cada una tiende a ser perseguida por actores que tienen distintas visiones de mundo y quienes están buscando, fundamentalmente, diferentes tipos de desarrollo y por ende diferentes enfoques de la gobernanza de la educación.

**Palabras Claves:** Participación, desarrollo, descentralización, gobernanza, El Salvador.

### Abstract

While participation has for decades been a buzzword in development, the term has been imbued with greatly different meanings depending on the perspective of the actor in question. We attempt to clarify these meanings by presenting a tripartite framework. This framework delineates the tenets and strategies of three overarching and complementary perspectives – those perspectives being labelled neoliberal, liberal, and progressive. The framework pertains to participation in development generally and to the realm of educational governance specifically, which has long been at the forefront of the theory and practice of participation. In the second half of the manuscript, we present and discuss three cases – one for each perspective – from the context of El Salvador. In so doing, we not only show that all three forms of participation can be present in a single country context, but also that there is inherent tension among them as each tends to be pursued by actors with very different world views who are seeking fundamentally different kinds of development and, within that, different approaches to education governance.

**Key Words:** Participation, development, decentralization, governance, El Salvador.



La naturaleza global de la participación, como estrategia de desarrollo, es evidenciada por el amplio rango de intereses a los que recurre este término como un aspecto de las medidas apropiadas que deberían ser perseguidas (Cornwall 2006). Sin embargo, mientras el perfil de esta idea – que tiene una larga historia en el desarrollo (Cornwall 2006; Leal 2007) – se ha vuelto cada vez más destacado, su significado es incierto. Los defensores de perspectivas muy diferentes – que favorecen reformas marcadamente dispares – sostienen que la participación constituye un elemento estratégico para mejorar el desarrollo en lo general y en la gobernanza de educación en lo específico. Por lo tanto, sostenemos que el concepto de participación debe ser desmenuado y discutido en términos concretos, como cualquier idea que haya alcanzado el estatus de la retórica de reforma global.

Para hacer esto, nuestro ensayo presenta un marco tripartito que subsume y clasifica la diversidad de perspectivas en la participación y las prácticas actualmente encontradas en la literatura sobre el desarrollo y la gobernanza de educación en países de bajos ingresos. Luego, elaboramos en la segunda mitad del ensayo un caso de estudio de El Salvador por cada una de las tres perspectivas en la participación. Esperamos que, al ofrecer tanto un marco para entender los múltiples significados de la participación, como tres casos de estudio de cómo la participación ha tomado forma en la práctica, podamos ayudar a concretar la discusión de este concepto y reducir la ambigüedad que lo rodea. Siguiendo la elaboración de los tres casos de estudio, también comentamos en el aspecto multinivel, es decir internacional, nacional y local de las políticas de participación que emergen entre ellos.

## Tres Perspectivas

Las perspectivas delineadas en este ensayo incluyen: neoliberal, liberal y progresiva. Al caracterizar estas perspectivas, discutimos brevemente el acercamiento general al desarrollo tomado por cada una y después darle forma al rol previsto para la participación dentro de éste. Por lo tanto, intentamos organizar y clarificar las diferencias entre estas perspectivas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta, que estos tres paradigmas se sobrepone y no son mutuamente excluyentes.

## Perspectiva Neoliberal de la Participación

La perspectiva neoliberal está construida sobre el supuesto de la operación eficiente del libre mercado, propuesto por la escuela económica neoclásica. El desarrollo neoliberal se centra, entre otras cosas, en la privatización, la desregulación, la competencia y la liberalización del mercado. Concomitante, en el ámbito de la gobernanza de la educación, muchas estrategias toman su modelo de estos principios, ya sea total o parcialmente. Como resultado, los defensores abogan lo siguiente: la privatización de la educación, los socios público-privados, la elección de escuelas por parte de los padres, las tarifas de los usuarios y la descentralización<sup>1</sup> de la administración escolar de la comunidad (Chakrabarti et al., 2009; Chubb et al., 1990; Thobani, 1984; World Bank, 2003). Lo que justifica estas reformas son los conceptos de eficiencia y rendición de cuentas (Véase Klees [2008] para crítica). Generalmente, se considera que las escuelas responden a los deseos y presiones de los consumidores y por lo tanto usan sus recursos de manera más eficaz y eficiente.

Pero, ¿Dónde está el espacio para la participación en este enfoque de la gobernanza de la educación? Específicamente, la perspectiva neoliberal consta de dos formas principales de participación: la participación individual en el mercado y la participación de la comunidad en los consejos escolares. Las políticas basadas en el mercado asumen que las personas eligen entre las opciones disponibles para llevar a sus hijos a la escuela (Chubb et al., 1990; World Bank, 2003) mientras las políticas de descentralización a nivel de las comunidades asumen que los padres van a aplicar presión a través de los consejos que administran la educación local (Di Gropello, 2006). En cada caso, al implementar estas políticas, el Estado crea una situación en la que (a) se remueve a sí mismo de la administración directa de las escuelas; (b) cambia la responsabilidad a individuos, comunidades y el mercado; y (c) se limita al rol de hacer responsables por los resultados académicos a los profesores y las comunidades. Al final, la participación ocurre a través de consumidores individuales actuando en el mercado o a través de comunidades actuando como administradores y mecanismos de rendición de cuentas.

Para los críticos del neoliberalismo, las políticas basadas en el mercado son débiles y/o nocivas formas de participación en la gobernanza. Esto se debe a que las políticas de privatización no sólo presuponen la posesión de recursos suficientes para asistir a escuelas privadas, sino que también ven la participación como un fenómeno individual en vez de un fenómeno colectivo. Las políticas de descentralización restringen la participación a los consejos escolares o asumen que se materializa indirectamente, fuera de procesos de toma de decisiones formales, a través del mercado o la presión social aplicada por los miembros de la comunidad entre ellos, y en ambos, el consejo escolar local y los profesores locales. Además los críticos afirman que, en la medida que el neoliberalismo cuenta con/depende de políticas basadas en elección, competencia y el mercado, intenta “deslegitimar y desligar al Gobierno y a la sociedad de cualquier responsabilidad colectiva por el bienestar social” (Klees, 1999: 3).



## Perspectiva Liberal de la Participación

La perspectiva liberal de desarrollo también tiene fe en el mercado, pero reconoce que para que el mercado sea eficiente y equitativo la intervención gubernamental es sustancial y a menudo necesaria. Aunque las formas de participación liberal, como las definimos aquí, frecuentemente ocurren en contextos políticos y económicos marcados por la democracia y mercados regulados, no es siempre así necesariamente. Para nuestros propósitos, la característica más importante de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación según esta perspectiva es que las instituciones existentes – sean estas gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales – median en una forma de participación que en su naturaleza no sólo se manifiesta en el corto plazo sino que también se refleja en el instrumentalismo. Como será mostrado, la participación liberal cuando refleja estas características, frecuentemente incluye y es administrada por representantes de cada uno de las instituciones mencionadas anteriormente, es decir gubernamental, no gubernamental, nacional e internacional. Algunos de los procesos más conocidos y altamente visibles son fundados y estructurados por instituciones donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales.

Además, a diferencia del paradigma neoliberal, por el cual la participación ocurre primariamente a través de reformas basadas en el mercado, las formas liberales de participación involucran individuos, comunidades y organizaciones civiles y sociales (OCS)<sup>2</sup> en procesos relevantes para las estrategias de desarrollo que se elaboran y se implementan a nivel local, nacional e internacional. Los ponentes del acercamiento liberal están interesados en cómo la participación sirve para informar, mejorar, fortalecer y legitimar las políticas y planes producidos a través de procesos institucionalmente dependientes (Weiler, 1983). Los procesos a los que nos referimos incluyen, por ejemplo, evaluaciones participativas de la pobreza (EPP) (Robb, 2001), documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (World Bank, 2000), campañas de la sociedad civil (Mundy, 2008; Mundy et al. 2008), e instancias de formación de la política nacional o elaboración estratégica organizacional (Reimers et al., 1997).

Claramente, las formas liberales de participación pueden tener grandes variantes en términos de los actores involucrados y el nivel al que pertenezcan (es decir local, nacional o internacional). Sin embargo, los denominadores comunes son (a) que ocurren en espacios, a través de procesos y con recursos proporcionados por un rango de instituciones gubernamentales, no-gubernamentales y de desarrollo; (b) que invitan a miembros de la comunidad, sus representantes, y/o OCS que actúan en su nombre para participar en el diálogo, el intercambio de información y, mucho menos frecuente, el establecimiento de una agenda y la creación de políticas; y (c) que tienden a permitir y sostener la participación sólo como un proceso inicial que no lleva a la administración o implementación de esos programas y políticas que fueron reformadas y elaboradas mientras se contaba con la participación de no-especialistas. La participación es, pues, una entrada para procesos oficiales y/u otros procesos institucionalmente circunscritos.

Con respecto a la aplicación, estos procesos se ejecutan no sólo con el fin de reunir datos sobre una serie de problemas del desarrollo –entre ellos la educación– sino que también con el fin de diseñar respuestas a tales problemas. Por ejemplo, una institución donante puede contratar consultantes para que realicen una EPP. Esto podría implicar visitar a varios locales para registrar los deseos y las opiniones de los miembros de la comunidad en la operación de una innovación particular, como programas de alimentación escolar (Robb, 2001). Alternativamente, las OCS que representan la educación de las niñas o que abogan por la calidad de educación en áreas rurales pueden participar en discusiones a nivel nacional que aportan a la construcción de los DELPs de un país (World Bank, 2000). Por su parte, en ciertos casos, instituciones como USAID proveerán los recursos para conducir un proceso de retroalimentación que contribuya a la formulación de políticas nacionales de educación. Entre otras cosas, esto puede incluir el financiamiento de una serie de discusiones de mesas redondas de alto perfil con funcionarios electos, personal superior del Ministerio de Educación (MINED) y representantes de las OCS (Reimers et al., 1997). Un ejemplo relacionado a nivel global es proporcionado por el Banco Mundial, que en el año 2010 condujo una serie de consultas con representantes académicos y gubernamentales alrededor del mundo con el propósito de reunir información para el desarrollo de su próximo documento de estrategia para el sector de educación (Collins et al., 2012).

Lamentablemente es frecuente que estas formas de participación sirvan sólo para redificar y no para modificar o reorientar esos procesos y estructuras para los cuales estas formas de participación funcionan como un ingreso principal. Dicho de otra manera, la participación liberal tiende a mantener y no desafiar el status quo. No es sorpresa que estas formas liberales de participación hayan sido criticadas por esto, es decir, por la naturaleza de las instituciones y sus representantes para asegurar longevidad y supervivencia, a pesar de los llamados y reclamos de una participación significativa que beneficie a aquellos que más lo necesitan. Al final, la participación liberal se convierte en un acto que es administrado, cooptado y simbólico en donde los supuestos beneficiarios son tratados “en gran parte como objetos en lugar de sujetos” (Kapoor, 2004: 127). Reconociendo esto, los progresistas buscan transformar las estructuras más grandes para fomentar formas de participación más significativas, como será discutido en la próxima sección.



Los neoliberales también critican los procesos liberales, pero por razones totalmente diferentes. Específicamente, ellos interpretan los mecanismos liberales de participación como ineficientes, inefectivos e inequitativos. Desde la perspectiva neoliberal, la participación en la gobernanza de la educación a través de mecanismos basados en el mercado es más deseable porque induce eficiencia y produce mejores resultados. Además, las formas liberales de participación también son criticadas por los neoliberales porque actúan como una forma de intervencionismo mercantilista.

## Perspectiva Progresiva de la Participación

El paradigma progresivo empieza con una crítica a las estructuras actuales del desarrollo y la gobernanza (Fung et al., 2001; Hahnel, 2005). Esto incluye el mercado y la democracia representativa, no sólo porque reducen la participación al consumismo y las votaciones periódicas, sino también porque tienden a reproducir el orden social existente y varios sistemas de opresión, tales como el capitalismo, patriarcado, racismo, sexismo y heterosexismo, entre otros (Andersen et al., 2007; Hahnel, 2005). Además, el acercamiento general del desarrollo de la liberalización del mercado, privatización y políticas fiscales conservadoras suprime los salarios, recorta programas sociales, promueve una economía de exportación y agrava inequidades (Korzeniewicz et al., 2000). Por lo tanto, este acercamiento es visto como una forma de violencia en contra de los pobres (Rahnema, 1992). En la medida en que los sistemas actuales son reproductivos y privan de los derechos, son vistos como desempoderamiento e intrínsecamente no participativos.

*Entonces, los progresistas entienden la participación de una manera diferente, que va más allá de ser un actor en el mercado o un instrumento de entrada en un proceso institucional. Para ellos, la participación debe llevar o reflejar relaciones más justas y democráticas entre las personas (Hickey et al., 2005). La participación debe involucrar empoderamiento, donde el empoderamiento se considera como un **proceso** que posibilita que individuos o grupos **cambien** los balances de poder en las relaciones sociales, económicas y políticas en una sociedad. Se refiere a muchas actividades, incluyendo pero no limitado a la conciencia de las fuerzas sociales que oprimen a las personas y a las acciones que cambian las **relaciones de poder** (UNDP 1994:86, énfasis añadida, citado en Ahmed 1999: 86-67).*

Por lo tanto, la perspectiva progresiva entiende el empoderamiento como un proceso de cambio en el cual varias relaciones sociales, económicas y de poder político son abordadas y remplazadas con formas alternativas de organización de la sociedad. Estas formas alternativas no sólo deberían exhibir relaciones más iguales y equitativas, sino que también deberían facilitar la participación de las personas comunes en la elaboración e implementación de las decisiones y políticas que afectan sus vidas (Edwards, 2010a).

En consecuencia, para los progresistas la participación en el desarrollo general y específicamente en la gobernanza de la educación se trata de trabajar hacia los cambios mencionados anteriormente y la realización de sistemas alternativos de organización política y económica. Consecuentemente, podemos plantear tres puntos generales que guían el acercamiento progresista: (a) la transformación personal a través del desarrollo tanto de un conocimiento de la opresión como de una conciencia crítica, (b) acciones intencionales individuales y grupales en contra de sistemas opresivos políticos, económicos y sociales, y (c) trabajar hacia transformaciones actuales de esos sistemas. Aunque los enfoques progresistas a la participación tienen en común la agenda anterior como fin último, las estrategias que los ponentes persiguen varían ampliamente. Además, al igual que los enfoques neoliberales y liberales al desarrollo vemos que los principios que guían a los progresistas son aplicados a múltiples niveles, desde el local al global.

Algunos ejemplos dejan claro esto. A nivel local la educación popular alienta a los estudiantes a investigar el mundo a su alrededor, primero para reconocer y luego para movilizarse en torno a políticas y estructuras injustas (Kane, 2001). Por otra parte, los movimientos sociales, que frecuentemente incorporan la educación popular como un elemento de sus estrategias activistas, no sólo operan en una gran escala, sino que cuentan con la coordinación de múltiples grupos y pueden señalar uno o varios problemas (Anyon, 2005). El Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Brasil es un ejemplo de esto y muestra cómo la participación de los profesores, estudiantes y la comunidad es integral tanto para la gobernanza de la educación como para el éxito del movimiento ya que se involucra en “la pelea por la reforma territorial” y desarrollo de “nuevas formas radicales de base de democracia, cuidado ambiental y producción cooperativa” (McCowan, 2003:1). Separadamente, municipios en Brasil, como Porto Alegre, la cuarta ciudad más grande del país, ha mostrado que es posible crear dentro del Estado mismo, foros democráticos que se conforman a nivel de las escuelas, las comunidades y las municipalidades. Estos foros sirven como espacios para determinar los planes de estudio, elegir a los directores y establecer normativas para alcanzar metas (Edwards, 2010b). Fung et al. (2001) se refieren a los enfoques gubernamentales de esta naturaleza como la gobernanza empoderada participativa.



Similarmente, Reimers et al (1997) elaboran y proveen ejemplos de un acercamiento a la creación de políticas a nivel nacional conocido como diálogo informado, que es tanto de naturaleza liberal como progresista. Es liberal en la medida que esa creación de políticas está basada en procesos de investigación y diálogo (en este último, entra una amplia base de participantes del Gobierno, sociedad civil y el sector empresarial) que dependen de los recursos de instituciones existentes. Sin embargo, es progresista en la medida en que el proceso de diálogo informado es iterativo y enfatiza la inclusión, la toma de decisiones de manera democrática, la importancia de la confianza entre participantes y la construcción social del conocimiento. Además, la deliberación honesta puede ocasionalmente llevar a la concientización, y a un énfasis en la construcción social del conocimiento resultando en que la toma de decisiones parte desde las perspectivas de esos que enfrentan los desafíos abordados. Por lo tanto, el diálogo informado demuestra mejoría sobre versiones más simbólicas de participación en la creación de políticas y es a la vez tanto liberal como progresivo.

En contraste, un acercamiento más radical para perseguir la agenda progresista es actuar completamente fuera del Estado, como han hecho los Zapatistas. Este grupo, compuesto por un número de personas indígenas en el sur de México, participó en resistencia armada en contra del Gobierno mexicano en 1990 para lograr autonomía total. Específicamente, pelearon contra las políticas económicas neoliberales perjudiciales y las políticas destructivas de educación bilingüe del Estado mexicano para crear en su lugar soberanía política, desarrollo económico sostenible y políticas alternativas de educación (Earle et al., 2005; Flores, 2003).

Por último, las OSC, que han sido mencionadas anteriormente, como participantes en procesos oficiales liberales y progresistas, también son conocidas por funcionar independientemente del Estado. Las OSC han demostrado que ellas también pueden movilizar los recursos necesarios para enlazar y fomentar la participación en múltiples niveles para poder incrementar el perfil de ciertos problemas o para poder hacer responsables a los Gobiernos e instituciones internacionales por los compromisos que han hecho (Mundy et al. 2001). Por otra parte, en la medida en que personifican la participación de grupos marginalizados y presionan, entre otras cosas, modificaciones fundamentales a los enfoques dominantes sobre el desarrollo, la gobernanza y la provisión de la educación, las OCS pueden ser clasificadas como progresistas. Un ejemplo de este tipo de acciones es el esfuerzo sostenido de la red global de ONGs y asociaciones de sindicatos tales como Oxfam, ActionAid y Educación Internacional, que desde 1999 han dirigido la Campaña Global para la Educación (Mundy et al., 2001).

Mientras cada uno de los tres puntos expuestos anteriormente a cerca del proyecto progresista, no están presentes en todos los enfoques asumidos por los defensores de este proyecto, lo que cada enfoque progresista sí tiene en común es un énfasis en el empoderamiento y transformación de individuos y grupos para contribuir de manera significativa a formas alternativas de desarrollo y gobernanza de la educación. Ya que los enfoques progresistas para el desarrollo y la gobernanza de la educación responden al status quo y buscan alternativas a éste, las estrategias a las que se acoplan y las estructuras de remplazo que se crean no sólo toman formas distintas a través de contextos diferentes sino que también se centran en uno o varios niveles de compromiso, que van desde lo local a lo global, como nuestros ejemplos han demostrado.

Al igual que los paradigmas neoliberales y liberales, los enfoques progresistas no carecen de sus defectos. En particular, las concepciones progresistas del desarrollo y la gobernanza de la educación presuponen la participación de varias maneras, pero los individuos o los grupos pueden no estar predispuestos a participar. Idealmente, la participación es un proceso de diálogo y negociación, que, en vez de ser impuesto, se debe desarrollar desde abajo. No obstante, no siempre es posible desarrollar la participación de manera orgánica; al final puede ser aceptable alcanzar la participación progresista por maneras no orgánicas, porque sus defensores reconocen que la globalización (en sus formas económicas, políticas, tecnológicas y culturales) afectará cada vez más la vida diaria de la población mundial y es necesario democratizar esta fuerza por los métodos disponibles (Mundy, 2007). Es decir, dada la realidad de la globalización, muchos sugieren que sea mejor enfrentarla y transformarla – preferentemente a través de medios participativos y democráticos – en lugar de ignorarla.

Tabla 1: Tres Perspectivas de Participación en el Desarrollo y la Gobernanza de la Educación

| CARACTERÍSTICAS             | NEOLIBERAL   | LIBERAL  | PROGRESISTA  |
|-----------------------------|--|--|--|
| <b>Gobernanza basada en</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumismo</li> <li>- Reducción de la responsabilidad estatal</li> <li>- Incremento de la responsabilidad individual o de la comunidad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones existentes (gubernamental, no-gubernamental, nacional, internacional)</li> <li>- Procesos de participación institucionalmente-dependientes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder significativo para individuos o grupos para la toma de decisiones</li> <li>- Habilidad para buscar formas alternativas de desarrollo y gobernanza</li> <li>- Crítica de las estructuras gubernamentales y las políticas de desarrollo dominantes</li> </ul> |



| CARACTERÍSTICAS   | NEOLIBERAL  | LIBERAL  | PROGRESISTA   |
|---|---|--|---|
| <b>Principios Primordiales</b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiencia</li> <li>- Rendición de cuentas</li> <li>- Competencia</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor instrumental de participación</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia</li> <li>- Empoderamiento personal</li> <li>- Acción grupal</li> <li>- Transformación estructural de los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales</li> </ul>  |
| <b>Estrategias centrales incluyen</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas/Estrategias basadas en el mercado</li> <li>- Descentralización basada en la rendición de cuentas</li> <li>- Privatización</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultas patrocinadas por donantes y ONGs (por ejemplo, Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, Evaluaciones Participativas de Pobreza), mesas redondas, talleres de trabajo y conferencias</li> <li>- Democracia representativa</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concientización</li> <li>- Movimientos sociales</li> <li>- Campañas de organizacionales de sociedad civil</li> <li>- Diálogo informado sobre políticas</li> <li>- Toma de decisiones deliberativamente democrática</li> <li>- Gobernanza empoderada participativa</li> </ul> |
| <b>Participación individual en la gobernanza es</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Como parte de la mano invisible (voto con dinero, a través de elección escolar)</li> <li>- A través de concejos escolares (en descentralización)</li> <li>- Vía presión social (en descentralización)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vía provisión de retroalimentación, recolección de datos, análisis de datos, generación de reportes, recomendación de políticas y/o diálogo sobre políticas con/en nombre de la organización facilitadora</li> <li>- Vía representación por la sociedad civil</li> <li>- Votación (en democracia representativa)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vía empoderamiento personal</li> <li>- Como miembro de movimientos sociales, o grupos activistas</li> <li>- Como participante en la toma de decisiones basada en democracia deliberativa</li> <li>- Vía representación por parte de la sociedad civil</li> </ul>             |
| <b>Naturaleza de los ciudadanos</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumidor racional que maximiza su utilidad</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadano socialmente responsables</li> <li>- Miembro de la sociedad con responsabilidad a participar en procesos disponibles</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser político</li> <li>- Activista orientada a la justicia social</li> <li>- Miembro del colectivo</li> </ul>   |
| <b>Principales catalizadores sobre estrategias participativas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones internacionales financieras</li> <li>- Organizaciones de desarrollo multi y bilateral</li> <li>- Tanques de pensamiento conservadores</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones internacionales financieras</li> <li>- Instituciones gubernamentales</li> <li>- Organizaciones de desarrollo multi y bilateral</li> <li>- Organizaciones de sociedad civil</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pedagogos críticos</li> <li>- Movimientos sociales, grupos activistas</li> <li>- Organizaciones de sociedad civil</li> </ul>   |
| <b>Actores Primarios Realizando Estrategias de Participación</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuos como consumidores o clientes</li> <li>- Comunidades como mecanismos de la rendición de cuentas</li> <li>- Estado reducido pero fuerte El mercado</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones gubernamentales</li> <li>- Instituciones financieras internacionales</li> <li>- Organizaciones de desarrollo multi y bilateral</li> <li>- Organizaciones de sociedad civil</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pedagogos crítico</li> <li>- Comunidades como colectivos</li> <li>- Movimientos sociales, grupos activistas</li> <li>- Organizaciones de sociedad civil</li> <li>- Gobierno y/o economía transformada</li> </ul>   |
| <b>Representación del Estado y el Mercado</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado asumido como ineficiente e inefectivo, pero la perspectiva cuenta con un estado fuerte para la implementación de políticas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No anti-mercado; participación liberal coexiste con enfoque basado en el mercado</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crítica de tanto el Estado como el mercado</li> </ul>  |

## Discusión Resumen de los tres enfoques

La discusión anterior, resumida en la tabla 1, sostiene que la perspectiva neoliberal se basa en los principios de eficiencia, rendición de cuentas y competencia. Como tal, enfatiza formas de administración escolar basadas en el mercado y la rendición de cuentas. En teoría, la gobernanza de la educación desde esta perspectiva podría representar una participación significativa. Sin embargo,



en la práctica, los consejos escolares por lo general carecen de recursos suficientes y la habilidad de tomar decisiones por estas entidades está restringida. Las formas liberales se superponen con el enfoque neoliberal. Por lo general utilizan enfoques a la participación que son como una estrategia instrumentalista para compensar la falta de participación formal de individuos y comunidades en la formulación de políticas a nivel macro o en el diseño de proyectos. Tales esfuerzos son comúnmente estructurados y facilitados por las instituciones multilaterales existentes y organizaciones no gubernamentales, y por lo tanto suelen satisfacer las necesidades institucionales más que las de las personas para quienes estos esfuerzos liberales mejoran la participación. En contraste con estas perspectivas, el enfoque progresivo comienza con una crítica del mercado y del Estado, y busca alternativas a estos que permitan una gobernanza participativa consistente y un desarrollo sostenible y justo. En consecuencia, este enfoque persigue estrategias que resultan en concientización personal, acción de grupo y transformación estructural.

Por otra parte, es necesario hacer una observación con respecto a las instituciones. Específicamente, queremos señalar que el enfoque anterior en la participación liberal y su dependencia hacia las instituciones existentes no pretende sugerir que las perspectivas neoliberales y progresistas sobre la participación no incluyen o no asumen de igual forma la presencia de instituciones. La diferencia consiste en los fines perseguidos mediante el uso de las instituciones. Por ejemplo, la perspectiva neoliberal no se opone a las instituciones, siempre y cuando su existencia sea guiada por el mercado, o bien fomente los principios de éste en las iniciativas del desarrollo y la gobernanza de la educación. Por otro lado, la perspectiva progresista –que también asume la existencia de instituciones– parte de la premisa de que las instituciones creadas tanto por liberales y neoliberales deben ser transformadas de tal manera que permitan el empoderamiento y la creación de oportunidades para una participación más activa.

Al final, estas tres perspectivas se superponen entre sí, cada una de ellas se origina y se esfuerza en proponer visiones distintas de desarrollo y gobernanza de la educación. Sin embargo, como se demuestra en la siguiente sección, cada perspectiva puede estar presente en el contexto particular de cada país en tanto diversos actores se comprometen desde diversas perspectivas y en distintos niveles en términos del desarrollo y la gobernanza de la educación.

## Ejemplos ilustrativos de la participación

En esta sección se presentan y se analizan tres ejemplos de la participación en la gobernanza de la educación en El Salvador, uno de cada paradigma elaborado anteriormente. Los ejemplos incluyen (a) la política de descentralización de gobernanza de la educación en El Salvador, (b) el proceso de formación de la política nacional de educación en El Salvador entre 2003-2005 y (c) el proyecto de educación popular y gobernanza propia durante la guerra civil de los años 80. Bajo cada ejemplo se discuten contexto histórico y las características específicas, seguida de un comentario de cómo cada caso se relaciona con las versiones de la participación que se han expuesto.

### EDUCO (Neoliberal)

#### Contexto histórico

El programa Educación con Participación de la Comunidad (conocido como EDUCO) descentralizó tanto la responsabilidad de tomar decisiones específicas como la responsabilidad de funciones administrativas a nivel de la comunidad en las zonas rurales de El Salvador. Este programa –puesto a prueba en 1991 por el MINED e implementado en gran escala en 1994 a través de un préstamo del Banco Mundial– surgió en torno a la educación, bajo el contexto de fines de la guerra civil (1980-1992) entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, una coalición de grupos rebeldes luchando por la reforma agraria, entre otras cosas) (ADES, 2005). Entre otros, se puede subrayar tres factores clave que contribuyeron al nacimiento de EDUCO.<sup>3</sup> El primer factor fue la falta de acceso a la educación preescolar y primaria en las zonas rurales, como resultado del conflicto. El segundo factor era la relación disfuncional entre muchas comunidades rurales y el MINED. Estas comunidades no confiaban en el MINED y los profesores del MINED eran a menudo poco dispuestos a aceptar puestos en el campo. Como resultado, muchas comunidades crearon y administraron sus propias escuelas. El tercer factor fue la influencia y la presión de las organizaciones donantes internacionales. Estas organizaciones no sólo contribuían con más de \$552 millones de dólares al sistema educativo salvadoreño entre 1991 y 2005 sino que estas organizaciones también mostraron desde el principio “atención y apoyo casi inagotable” para el programa EDUCO, (Quijada et al., 2009:16). Por lo tanto, al ser presionado por el Banco Mundial, el programa EDUCO también fue visto como una forma de aumentar el acceso y abordar los problemas de asignación de docentes. Los críticos sostienen que la estrategia de EDUCO pretendía simultáneamente legitimar (y por tanto controlar) las escuelas comunitarias en zonas rurales, deslegitimar la educación provisionada por el Estado (trasladando la responsabilidad a la comunidad) y subvertir el sindicato de maestros (al exigir que los profesores contratados no pertenecieran al escalafón del MINED) (Edwards, 2013).



## Características

Oficialmente, el aumento del número de las escuelas mediante la transferencia de responsabilidad de la administración de la educación a nivel de la comunidad fue una estrategia para hacer frente a una falta generalizada de acceso. Si bien no hay nada intrínsecamente neoliberal acerca de un deseo de aumentar el acceso es la lógica y los mecanismos de refuerzo de esta política que reflejan la perspectiva neoliberal en la participación. Es decir, lo que pone EDUCO en el ámbito de la participación neoliberal es una preocupación con un punto de vista de eficiencia y eficacia a través de las relaciones de rendición de cuentas basadas en la comunidad.

En virtud de EDUCO, cada comunidad selecciona a un grupo de padres para conformar parte de la Asociación Comunal de Educación (ACE), la entidad legal a nivel comunitario que supervisa la escuela. Mientras tanto cada ACE opera bajo un contrato de dos años con el MINED, es responsable de: contratar, despedir y gestionar a los maestros; mantener y equipar las escuelas; negociar con organismos no gubernamentales y/o internacionales para obtener fondos para la construcción y/o reparación de sus escuelas (ya que el presupuesto asignado por el Gobierno es insuficiente para todos los gastos relacionados); y gastar cualquier fondo discrecional del presupuesto. Hay cinco miembros de la comunidad en cada ACE, cada uno elegido por un período de dos años. Ellos no son compensados económicamente; se asume que los miembros de una ACE participan porque están interesados en mejorar la situación socio-económica de la comunidad a través de la educación (Meza et al, 2004.).

La política asume que mediante el cambio de las funciones administrativas de la gestión de la educación a nivel de la comunidad la descentralización es más eficiente que las escuelas públicas tradicionales que el MINED controla (Di Gropello, 2006). Además, como consecuencia de que los profesores son seleccionados y dirigidos directamente por los miembros de la comunidad, la educación será más eficaz porque los maestros van a responder más a las necesidades y demandas de la comunidad, sobre todo porque los maestros trabajan bajo contratos de un año (las ACEs pueden decidir si renovar o no los contratos) y no tienen estabilidad laboral (Meza et al., 2004).

## Discusión

En algunas comunidades, los miembros de las ACEs, trabajan en conjunto con miembros de la comunidad para organizar proyectos sociales, mejorar carreteras, incrementar el suministro de agua y electricidad, construir escuelas y ofrecer programas de salud (Cuéllar-Marchelli, 2003). Desde una perspectiva crítica, y sobre todo en la ausencia de fondos gubernamentales para tales actividades, este comportamiento representa la asunción de las responsabilidades del Estado por las personas y comunidades pobres y desfavorecidas en las zonas rurales. Por otra parte, dado que hay una gran variación entre las comunidades con respecto a este tipo de comportamiento, tenemos razones para creer que, en gran medida, la extensión total de actividad de las ACEs está limitada a la contratación despido y pago de maestros (Cuéllar-Marchelli, 2003), a pesar de que los defensores de EDUCO afirman que este programa es un “mecanismo para promover la participación de la comunidad” en general (Meza et al, 2004:3). Por otra parte, donde las ACEs sí podría asumir o afectar la participación comunitaria más significativa, los recursos son insuficientes para hacerlo, porque los fondos discrecionales son pocos, si es que existen. Así, en lugar de implementar proyectos de base comunitaria, las ACE se reducen a la motivación de los docentes y quizás la búsqueda de fondos para complementar las asignaciones del Gobierno.

En última instancia, la pregunta no es si EDUCO crea un espacio para la participación comunitaria – ya que ciertamente lo hace – más bien cómo lo hace. La discusión anterior de EDUCO indica que los mecanismos de la política son consistentes con la perspectiva neoliberal porque se basan en la administración comunitaria instrumentalista a través de un consejo escolar, presión social/parental y a los mecanismos de mercado, todo con el fin de hacer que la educación refleje eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

## Plan 2021 (Liberal)<sup>4</sup>

### Contexto Histórico

Entre 2003 y 2005, la construcción del Plan 2021 – un documento de estrategia de educación a nivel nacional destinado a orientar la política educativa desde 2005 hasta 2021 – fue un proceso participativo involucrando un amplio rango de partes interesadas internacionales, nacionales y locales. Al igual que con EDUCO, la naturaleza de este proceso surgió de un contexto histórico distinto, en el que dos aspectos son especialmente relevantes. El primero es un precedente para los procesos participativos de diálogo sobre las políticas establecidas a mediados de los años 90. Este precedente fue establecido por un proceso que se extendió desde 1993-1995 y consistió en (a) la realización de una evaluación del sector educativo financiado por USAID y llevado a cabo por el Instituto de





Harvard para el Desarrollo Internacional junto con una ONG y una universidad nacional, (b) un proceso de debate y consulta, (c) la entrada de una comisión presidencial y por último, (d) la publicación por parte del MINED de una estrategia de educación política a largo plazo –el Plan Decenal–. El segundo aspecto relevante del contexto fue una confluencia de factores a mediados del año 2003, cuando el Plan Decenal comenzó a disminuir. Por un lado, la oficina de educación de USAID en El Salvador diseña sus propias estrategias nacionales para la educación con el propósito de reflejar el ciclo político nacional y, por lo tanto, en el verano de 2003 USAID comenzó a preparar su estrategia para el país debido a que las elecciones presidenciales eran en menos de un año. Al mismo tiempo, los candidatos presidenciales y el MINED también comenzaron a pensar acerca de los pasos a seguir para la identificación de las prioridades de la política educativa. Los actores principales fueron, por lo tanto, en la misma ola sobre la necesidad de comenzar de nuevo un proceso de diálogo nacional sobre los obstáculos que enfrentaba la educación y las posibles respuestas a ellos.

## Características

Por este tiempo, por lo menos cuatro eventos distintos y significativos ocurrieron en donde los representantes del MINED, las instituciones donantes internacionales, la sociedad civil, el sector privado y los miembros de la comunidad local tuvieron la oportunidad de discutir direcciones futuras para el sistema educativo en El Salvador. El primero ocurrió en diciembre de 2003 a través de una serie de mesas redondas que estaban co-patrocinadas por USAID, La Academia para el Desarrollo Educativo y el Banco Mundial que incluyeron más de 70 personas claves de todo el sector de la educación, incluidos los representantes del MINED, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y otras organizaciones, así como unos pocos profesores y directores de escuelas públicas. Sin embargo, los informes indican que miembros del sindicato de maestros y de los grupos que se oponían a los partidos políticos en funciones no estaban involucrados en las mesas redondas.

La segunda oportunidad de diálogo por un amplio sector de actores salvadoreños sobre los temas de la educación llegó a finales de agosto de 2004. En aquel entonces, Antonio Saca, quien había sido recientemente elegido como presidente de la nación, creó una Comisión Presidencial de dieciséis “personas notables” que representaban al MINED, el sector empresarial, al mundo académico, a los centros de investigación locales, a cada partido político y a la Iglesia Católica. La Comisión Presidencial completó su trabajo entre el 30 de agosto y el 30 de noviembre de 2004. Oficialmente, la tarea del grupo era, a través de la discusión, elaborar recomendaciones para la estrategia del MINED para educación nacional durante 2005-2009. Extraoficialmente, su tarea era también “la búsqueda de consenso (y legitimidad) entre las principales fuerzas políticas y sociales” (Edwards, 2014:20).

En tercer lugar, y coincidiendo con la Comisión Presidencial, había un proceso de consulta nacional entre octubre-diciembre 2004 que involucró a más de 8,000 personas de todos los sectores y niveles de la sociedad, incluyendo estudiantes, padres, maestros, directores de escuela y otros, tanto de zonas rurales como urbanas. Esta consulta fue financiada por USAID, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales que contrataron consultores para llevar a cabo reuniones a nivel comunitario en todo el país. Los consultores compilaron y presentaron informes al MINED, aunque estos informes circularon sólo entre los altos funcionarios del MINED. La consulta sirvió principalmente como una manera para que los miembros de la comunidad participaran y ofrecieran sus comentarios, en vez de involucrarlos formalmente en el proceso de formulación de políticas. En gran medida, sirvió para generar legitimidad y confianza para el proceso de consulta.

En cuarto lugar, un seminario que tomó lugar en la Universidad de Harvard que fue financiado por USAID en diciembre de 2004 ofreció una oportunidad para la discusión entre quince personalidades destacadas, seleccionadas por la Ministra de Educación. Entre los participantes, un tercio eran miembros de la Comisión Presidencial, además de numerosos funcionarios del MINED, un miembro de la Asamblea Legislativa y representantes de ONGs. El objetivo del seminario era tanto para proveer información a cerca de reformas en otros países como para brindar una oportunidad para que actores claves llegaran a un acuerdo respecto a las reformas importantes para la educación salvadoreña. Aunque ni el personal a nivel de la escuela ni los miembros del sindicato participaron, el seminario de Harvard incluyó una amplia gama de personas influyentes, entre los cuales el consenso (o, por lo menos la apariencia del mismo) sería importante para la adopción e implementación del Plan 2021.

## Discusión

Este proceso es claramente consistente con la perspectiva liberal porque una serie de partes interesadas fueron invitadas para participar en un proceso que dependía formalmente del Gobierno y otras instituciones. Además, este proceso era notable por la cantidad y el tipo de participación que engendró. Dos aspectos, en particular, se destacan: primero, un amplio rango de actores y perspectivas fueron consultados por sus aportaciones; segundo, se les consultó específicamente con el propósito de que proporcionaran retroalimentación que daría lugar a la elaboración del próximo documento estratégico de educación nacional. Sin embargo, a pesar de estos atributos positivos, el proceso todavía refleja aspectos de la crítica gerencialista descrita por Kapoor (2004) en la medida que la participación fue “moldeada para adaptarse a las necesidades burocráticas u organizacional” (Kapoor,



2004:126). Simultáneamente el proceso de formación de política del Plan 2021 dio lugar a formas significativas de participación por un amplio rango de actores mientras que circunscribió la participación de otros, como los sindicatos y los grupos tradicionalmente de oposición.

Una observación final es que la ocurrencia de cuatro eventos distintos para fomentar la discusión y la creación de un documento de estrategia nacional hace que este proceso de consulta es más profundo que los otros enfoques liberales en términos del nivel y la naturaleza de la participación. Sin duda, la participación y el diálogo que caracterizaron la formación del Plan 2021 fueron más allá de lo que se encuentra normalmente en la formulación de políticas de educación en países de bajos ingresos y, por lo tanto, colocan esta instancia de participación en la gobernanza de educación en el ámbito profundo de las estrategias de participación liberales. Esto es así porque se trataba de un proceso iterativo de diálogo político a nivel nacional entre una amplia base de participantes de todo el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado, las escuelas y los miembros de la comunidad local (Reimers et al., 1997). Con respecto al énfasis instrumental de los enfoques liberales, es importante destacar que la participación de las diversas partes interesadas en el desarrollo del Plan 2021 también sirvió como un medio para generar no sólo la legitimidad del Plan sino también el respaldo de los constituyentes del sector de la educación, del Gobierno y del sector privado.

## Educación Popular en Santa Marta (Progresista)

### Contexto Histórico

Las comunidades en el norte de El Salvador se involucraron en un proyecto de educación popular durante y después de la guerra civil como parte de un movimiento socialista para crear una sociedad más justa y democrática. Este proyecto socio-económico y educacional surgió de una serie de factores históricos que se remontan a los años 1950s e incluyen: la industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico basado en las exportaciones, los fuertes aumentos en la desigualdad de ingresos, el surgimiento del movimiento de teología de la liberación y una grave represión y violencia por parte del Gobierno durante la década de 1970 (ADES, 2005). A finales de los años 70, en respuesta a esta represión e inspirados por la teología de la liberación, las comunidades rurales en el norte de El Salvador comenzaron a organizarse y buscar respuestas a su situación difícil. Como resultado se dio un aumento de la represión por parte de la Guardia Nacional. Luego, en 1979, como consecuencia de la intensificación del conflicto, los profesores oficiales de estas áreas abandonaron sus posiciones. En las comunidades del norte, después del asesinato de Monseñor Romero –“sacerdote católico influyente” y defensor de los pobres – en marzo de 1980, muchos miembros de la comunidad comenzaron a apoyar los esfuerzos locales de resistencia. El conflicto armado comenzó a finales de 1980, poco después que los habitantes de Santa Marta se vieron obligados por los militares a huir y establecer campos de refugiados en Honduras (ADES, 2005).

### Características

Mientras los rebeldes del FMLN lucharon contra las fuerzas gubernamentales, los miembros exiliados de la comunidad trabajaron hacia un modelo de desarrollo alternativo e implementaron la educación popular en los campamentos de refugiados. Aunque los refugiados seguirían tratando de alcanzar estos objetivos después de regresar a sus comunidades a finales de los años 80, la realización más sólida de los principios progresistas se produjo a mediados de esta misma década, cuando miles de salvadoreños vivían 35 kilómetros de la frontera con Honduras, en el campamento conocido como Mesa Grande (ADES, 2005). Nos enfocamos en este período

Entre 1981-1987, 7,500 refugiados procedentes de Santa Marta y muchas otras comunidades de El Salvador estaban dedicados a continuar la tarea de autonomía, a pesar de las difíciles condiciones psicológicas, físicas y económicas, tales como el aislamiento, el acceso limitado a las tierras cultivables y la dependencia económica de las organizaciones internacionales. Los refugiados vieron su tiempo en el campo como una oportunidad de practicar la creación de una sociedad igualitaria después de la guerra. Como tal, siete sub-campamentos fueron creados, cada uno con su propio Comité electo que organizó el trabajo y celebró asambleas de carácter informativo y consultivo. Los miembros de estos comités se reportaban al Comité central de campamentos de refugiados, que sirvió como el organismo oficial que representaba a todos los refugiados en las relaciones con los organismos internacionales. También se le asignó un coordinador a cada grupo de diez tiendas de campaña para asegurar que las necesidades de las familias se cumplieran. Todos los miembros del campamento entre 15-54 años de edad que no tenían el cuidado de niños (un grupo de aproximadamente 2,800 personas) contribuyeron a trabajar en la agricultura, la salud, la construcción o la educación. En lugar de la remuneración individual, los miembros fueron alimentados, vestidos y cuidados por la labor de la comunidad, con cada miembro recibiendo una distribución equitativa de los alimentos, ropa, etc. (ADES, 2005:87).

La educación fue uno de los puntos fuertes de la autogobernanza. Más de 100 instructores enseñaron a más de 2.500 estudiantes hasta el sexto grado. Miles de adultos también tomaron cursos de alfabetización basados en la filosofía de Freire de aprender no



sólo para leer la palabra sino que también para leer el mundo, para que fueran capaces de analizar críticamente su realidad (Freire et al., 1987). Para enseñar lenguaje, matemáticas, nutrición y estudios sociales los docentes planificaban en conjunto todos los días. Mientras que este esfuerzo fue ayudado por la prestación mínima, por parte de las Naciones Unidas, del espacio físico, el material didáctico y la formación docente, el “corazón de la organización educativa” en sí eran los Equipos Educativos creados por los refugiados (ADESE, 2005:95). En concreto, los profesores elegían representantes para estar en cuatro equipos de educación diferentes (cada uno correspondiente a un nivel diferente de la educación, por ejemplo, 1º/2º grado, 3º/4º, etc.). Luego, cada equipo elegía un coordinador para ayudar a los maestros en la planificación del plan de lección. Por otra parte, en los equipos de educación, los maestros elegidos tomaban decisiones conjuntamente. Los refugiados atribuían el éxito en esta área a la dedicación de los profesores, a un alto nivel de organización, y a la ayuda de unos pocos consultores internacionales. Mientras que los repatriados en algunas comunidades siguieron implementando la educación popular y luchando por la auto gobernanza en los años después de la vida en los campamentos de refugiados (Edwards & Ávalos, 2013), las acciones de los salvadoreños exiliados durante estos seis años, entre 1981-1987, son un ejemplo más completo de la realización de los principios progresistas (ADES, 2005).

## Discusión

Este caso, además de contrastar con cada uno de los dos ejemplos anteriores, refleja cada uno de los tres principios de la perspectiva progresista de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación. Como se mencionó anteriormente, estos principios son: (a) la transformación personal a través del desarrollo tanto de un conocimiento de la opresión como de la conciencia crítica, (b) acciones de individuos y grupos estratégicamente dirigidas contra los opresivos sistemas políticos, económicos y sociales y (c) esfuerzos hacia la verdadera transformación de dichos sistemas. En concreto, entonces, el caso que se discutió anteriormente refleja estos tres principios progresistas a través de (a) la invocación de los métodos populares de la enseñanza, (b) la estructuración de múltiples espacios democráticos para la toma de decisiones en lo general y en la gobernanza de la educación específicamente, (c) la organización del trabajo comunitario y la prestación de una indemnización igual y (d) la determinación de utilizar su tiempo en el campo como preparación para la realización de una sociedad más justa y equitativa después de la guerra. Dicho de otra manera, este caso es un ejemplo completo de lo que los progresistas conciben como la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación porque mostraba, primero, una preocupación de los involucrados con la creación de una alternativa justa y profundamente democrática a las estructuras dominantes gubernamentales y económicas, segundo, una elaboración deliberada de procesos significativos de la toma de decisiones y, tercero, el empoderamiento de todos los adultos refugiados a través de las prácticas de alfabetización de Freire.

No obstante, los sistemas que los refugiados establecieron no pudieron sobrevivir la transición de regreso a Santa Marta. Esto se debió a que, en 1987, cuando los refugiados regresaron a sus comunidades, tuvieron que luchar en medio del conflicto en curso hasta 1992, año en que dejó la guerra y el punto en que los Acuerdos de Paz fueron firmados. Por otra parte, entre 1987 y 1992 las comunidades rurales de El Salvador perderían casi la totalidad de su ayuda internacional y se vieron obligados a entrar en una economía de mercado sin el capital o las habilidades necesarias para trabajar sus tierras. Algunas comunidades en la región norte mantuvieron la auto gobernanza democrática de sus escuelas fuera del MINED, tal como habían hecho en los campos, aunque con menos éxito debido a los cambios en la economía de las comunidades y el precio que un conflicto prolongado exigía. Con el tiempo, estas comunidades no sólo volvieron a entrar formalmente al sistema del MINED, pero también se convirtieron en las escuelas EDUCO (Edwards y Ávalos, 2013). La ironía lamentable es que las escuelas EDUCO representan una manifestación en el área de la educación de exactamente el tipo de ideología política que estas comunidades habían luchado para resistir (ADES, 2005). Santa Marta hizo la conversión por la necesidad de una financiación gubernamental. Sin embargo, a través de EDUCO, la comunidad era capaz de contratar a sus propios maestros y siguieron implementando un plan de estudios con los elementos críticos.

## Discusión de los tres ejemplos

Estos ejemplos se alinean bien con las tres perspectivas presentadas antes. Las escuelas EDUCO reflejan la preocupación del neoliberalismo con una versión limitada de la eficiencia y la eficacia a través de relaciones de rendición de cuentas basadas en la comunidad. Miembros de la comunidad ejercen presión social y/o participan en la ACE, la que contrata, despide y gestiona los maestros. El ejemplo del Plan 2021 corresponde estrechamente con la perspectiva liberal a través de su dependencia de las instituciones existentes para formular e impulsar varias instancias de diálogo y retroalimentación con una amplia gama de partes interesadas como aspecto fundamental del proceso de construcción de un documento estratégico para guiar la educación a nivel nacional. El proceso mostró algo de profundidad en su carácter participativo, aunque la participación de grupos tradicionalmente de la oposición era mínima, al igual que la participación de personas de las escuelas y las propias comunidades. Por último, la educación popular y la auto gobernanza por los salvadoreños en los campamentos de refugiados durante la guerra civil reflejan la transformación personal y la alternativa política económica por la cual la perspectiva progresista se caracteriza.



Curiosamente, dentro de un país tan pequeño como El Salvador, existen ejemplos destacados que representan cada una de las tres perspectivas delineadas en este ensayo. Más que una coincidencia, este hecho pone en relieve la naturaleza controvertida del desarrollo y la gobernanza de la educación, y el papel de la participación en los dos.

Es importante señalar que, dentro de este espacio de lucha se vislumbra cómo la política de la participación se manifiesta en múltiples niveles. Por ejemplo, en el caso de EDUCO, vemos que los actores internacionales fomentan y apoyan una mayor participación de los actores locales en el momento en que esta participación suplanta al Gobierno y se produce en espacios adaptados a engendrar dinámica de mercado. El caso de EDUCO también sugiere que una de las razones principales porque los agentes del Estado estuvieron de acuerdo con esas políticas se debía a que, dadas las circunstancias al final de la guerra civil, el Gobierno carecía de la capacidad y los recursos suficientes y, por lo tanto, estaba en necesidad de asistencia externa. En esta situación, los actores locales, a pesar de que se les han transferido más responsabilidades, no tuvieron una opción en si la política era adoptada, por lo que tuvieron que adaptarse a las formas estrechas de la participación.

En el caso del Plan 2021, los actores nacionales estaban, gracias a experiencia previa, familiarizados con los medios de participación que las organizaciones donantes internacionales creaban para apoyar el desarrollo de la política educativa nacional. Por lo tanto, se esperaba y se aceptaba que estos actores internacionales una vez más facilitarían los procedimientos de la formación de la política. La perspectiva de largo plazo adoptada con relación a este caso, ayuda a poner de manifiesto que la asistencia proporcionada por las organizaciones internacionales tiene como efecto la incorporación de las preferencias, las perspectivas y el lenguaje de las mismas instituciones. Mientras que los actores internacionales no influyen unilateralmente en la política nacional es de esperar que un número de sus puntos de vista y unas de sus preferencias políticas se filtren a través de cada etapa del proceso de formulación de políticas, sobre todo cuando varios de estos eventos y sub-procesos están estructurados, financiados e informados por los recursos y las aportaciones de estas instituciones internacionales (Edwards, 2013). Esto no quiere decir que ni los actores políticos a nivel nacional ni los altos funcionarios de diversos ministerios no controlan y/o contribuyen significativamente a muchos aspectos del proceso de formulación de políticas, sino más bien señalar que estas acciones se circunscriben tanto por los procesos gestionados por las grandes organizaciones donantes como por la economía política internacional. En cuanto a los actores locales, una muestra de las comunidades jugó un papel mínimo en el desarrollo del Plan 2021 después de haber sido dada la oportunidad de participar en una sesión de retroalimentación general en las últimas etapas de la elaboración del Plan.

Lo que muestra el ejemplo progresista es que la resistencia y la guerra civil abrieron el espacio para las alternativas que tanto los actores estatales como las políticas neoliberales de desarrollo militaban en contra al final de la guerra. A finales de los años 80, la nueva élite empresarial favoreció las políticas económicas promovidas por el Gobierno de los EE.UU., USAID y el Banco Mundial y adoptó las políticas y las estrategias de desarrollo que trabajaron en contra del proyecto progresista de participación y debilitaron la capacidad de las comunidades individuales para tratar de obtener o mantener ese proyecto después de la guerra. Así, mientras que ciertos espacios de participación han continuado existiendo en El Salvador durante los años 1990 y 2000, tienden a ser los que se inician, aprueban y/o configuran por las instituciones donantes internacionales y actores nacionales destacados. Esto no quiere decir que la contestación ya no se produce, sólo que el apoyo para los procesos y mecanismos de participación viene principalmente de perspectivas no-progresistas y favorece las políticas no-progresistas. Por lo tanto, las formas de participación en cada nivel (local, nacional, internacional) que ocurren actualmente, son fundamentalmente diferentes y de menor número que la perspectiva progresista requeriría.

## Conclusión

No pretendemos que las tres perspectivas delineadas aquí para caracterizar la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación abarquen todo lo importante con relación a la participación. Tampoco queremos decir que siempre está claro en qué marco un ejemplo concreto de la participación opera. Lo que sí sostenemos es que los ejemplos —y las declaraciones a favor de— la participación siempre provienen de lo político y lo ideológico en su naturaleza. El marco presentado en este ensayo intenta atraer la atención a eso. Esto es extremadamente importante. Los gritos para la participación se han vuelto omnipresentes, usualmente son indiferenciados y con frecuencia se supone que son de valor positivo. Hoy en día, las discusiones alrededor de las reformas para la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación son predominantemente neoliberal-instrumentalista en sus objetivos, limitada en su naturaleza e imbuido con la ideología del mercado. Es importante reconocer que las formas neoliberales de la participación sólo pueden reproducir la desigualdad (como hacen las reformas neoliberales en general). Además es importante reconocer que existen formas más profundas y fuertes de participación, como se explica en este ensayo.



## Bibliografía

- ADES (Asociación de Desarrollo Económico Social, Santa Marta) (2005). Una Sistematización de la Educación Popular en el Cantón Santa Marta, Cabañas, El Salvador, 1978-2001. San Salvador, El Salvador: ADES.
- Ahmed, S. (1999). Empowering local communities: Comilla approaches and experiences. In J. Mullen (ed), Rural Poverty, Empowerment and Sustainable Livelihoods. Vermont: Ashgate Publishing Company, (pp. 80-102).
- Andersen, M.; Collins, P. (2007). Race, Class, and Gender: An Anthology, 6<sup>th</sup> ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Anyon, J. (2005). Radical Possibilities: Public Policy, Urban Education, and a New Social Movement. New York: Routledge.
- Chakrabarti, R.; Peterson, P. E. (eds) (2009). School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships. Cambridge, MA: MIT.
- Chubb, J. E.; Moe, T. M. (1990). Politics, Markets and America's Schools. Washington, DC: Brookings.
- Collins, C.; Wiseman, A. (Eds.). (2012), Education strategy in the developing world: Understanding the World Bank's education policy revision, Bingley, UK: Emerald.
- Cornwall, A. (2006). Historical perspectives on participation in development. "Commonwealth & Comparative Politics", 44, 49-65.
- Cuéllar-Marchell, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: assessing the experience. "International Journal of Educational Development" 23 (2), 145-166.
- Di Gropello, E. (2006). A comparative analysis of school-based management in Central America. World Bank Working Paper No. 72. World Bank: Washington, DC.
- Earle, D.; Simonelli, J. (2005). Uprising of Hope: Sharing the Zapatista Journey to Alternative Development. New York: Altamira.
- Edwards Jr., D. B. (2010a). Trends in governance and decision-making: a democratic analysis with attention to application in education. "Policy Futures in Education", 8 (1), 111-125.
- Edwards Jr., D. B. (2010b). A comparison of local empowerment in education: Porto Alegre, Brazil and Chicago, USA. "Research in Comparative and International Education" 5 (2), 176-184.
- Edwards Jr., D. B. (2013). The development of global education policy: a case study of the origins and evolution of El Salvador's EDUCO program. Tesis de doctorado, University of Maryland, College Park.
- 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>.
- Edwards Jr., D. B. (próximamente.) "Conflict-affected states as sources of global education policy: International organizations and El Salvador's EDUCO program". In Z. Gross & L. Davies (Eds.), *The contested role of education in conflict and fragility*. Rotterdam: Sense.
- Edwards Jr., D. B.; Avalos, E. (2013). Una sistematización de la resistencia y adaptación del programa EDUCO en el cantón Santa Marta. Asociación de Desarrollo Económico Social, Santa Marta. Inédito.
- Edwards Jr., D. B.; Martin, P.; Victoria, J. A. (próximamente). 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."
- Flores, R. (2003), From disillusionment and abandonment to autonomy: Zapatista bilingual indigenous education in Chiapas, Mexico. In Motion Magazine. [<http://www.inmotionmagazine.com/auto/zbie1.html>]
- Freire, P.; Macedo, D. (1987). Literacy: Reading the Word and the World. Westport, CT: Bergin & Garvey.
- Fung, A.; Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, "Politics & Society," 29 (1), 5-41.
- Guzmán, J. L. (2005). Educational reform in post-war El Salvador. In: E. Vargas-Barón and H. B. Alarcón (eds), From Bullets to Blackboards: Education for Peace in Latin America and Asia. (pp.43-62) Washington, DC: Inter-American Development Bank.



- Hahnel, R. (2005), *Economic Justice and Democracy: From Competition to Cooperation*. New York: Routledge.
- Hickey, S.; Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. "Development and Change" 36 (2), 237-262.
- Kane, L. (2001). *Popular Education and Social Change in Latin America*. London: Latin American Bureau.
- Kapoor, I. (2004). Concluding remarks: the power of participation. "Current Issues in Comparative Education" 6 (2), 125-129.
- Klees, S. J. (1999). Privatization and neoliberalism: ideology and evidence in rhetorical reforms. "Current Issues in Comparative Education" 1 (2), 19-26.
- Klees, S. J. (2008). A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. "Globalisation, Societies and Education" 6 (4), 311-348.
- Korzeniewicz, R. P.; Smith, W. C. (2000). Poverty, inequality and growth in Latin America: searching for the high road to globalization."Latin American Review" 35 (3), 7-54.
- Leal, P.A. (2007). Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era, "Development and Practice" 17 (4-5), 539-548.
- McCowan, T. (2003). Participation and education in the Landless People's Movement of Brazil. "Journal for Critical Education Policy Studies" [<http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=6>]
- Meade, B.; Gershberg, A. I. (2008). Making education reform work for the poor: accountability and decentralization in Latin America. "Journal of Education Policy" 23 (3), 299-322.
- Meza, D.; Guzmán, J. L.; De Varela, L. (2004). EDUCO: a community-managed education program in rural areas of El Salvador. Paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27 May 2004.
- Mundy, K. (2007). Global governance, educational change. "Comparative Education" 43 (3), 339-357.
- Mundy, K. (2008). Civil society and its role in the achievement and governance of 'Education for All,' Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009. UNESCO.
- Mundy, K.; Murphy, L. (2001). Transnational advocacy, global civil society: emerging evidence from the field of education. "Comparative Education Review" 45 (1), 85-126.
- Origins and evolution of El Salvador's EDUCO program, University of Maryland, College Park. Inédito.
- Quijada, J.; Harwood, A.; Gillies, J. (2009). *El Salvador Education Reform Case Study*. Washington, DC: Academy for Educational Development.
- Rahnema, M. (1992). Participation. In: W. Sachs (ed), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. (pp. 116-131) New Jersey: Zed Books.
- Reimers, F.; McGinn, N. (1997). *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CN: Praeger.
- Robb, C. M. (2001). *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, 2<sup>nd</sup> ed. Washington, DC: World Bank.
- Thobani, M. (1984). Charging user fees for social services: education in Malawi. "Comparative Education Review" 28 (3), 302-423.
- Weiler, H. (1983). Legalization, expertise, and participation: strategies of compensatory legitimation in educational policy. "Comparative Education Review" 27 (2), 259-277.
- World Bank. (2000). *Poverty reduction strategies: a sourcebook*. Washington, D.C. World Bank.
- World Bank. (2003). *World Development Report 2004*. World Bank: Washington DC.



---

<sup>1</sup> La diversidad de perspectivas en la descentralización es igual a la de participación. Por simplicidad, nos referimos en este ensayo a la descentralización a nivel de la comunidad, como descrita por Meade et al. (2008) y Banco Mundial (2003). Estos autores discuten “descentralización basada en la rendición de cuentas”. De acuerdo a este modelo, en adición a la descentralización a nivel de la comunidad, un mecanismo de rendición de cuentas es implementado entre la comunidad y el consejo escolar, bien entre el Estado y los maestros o los consejos mismos como estrategia de asegurar la calidad de la educación. (Meade and Gershberg, 2008; Banco Mundial, 2003).

<sup>2</sup> Usamos el termino organizaciones de sociedad civil para incluir ONGs así como “grupos de ciudadanos, comunidades de expertos y sindicatos” (Mundy et al., 2001:87)

<sup>3</sup> Otras publicaciones explican con más detalle el contexto de los años 80 y la manera en qué este contexto influyo el desarrollo del programa EDUCO. Véase, por ejemplo, Edwards (2013, próximamente) y Edwards, Martin y Victoria (próximamente).

<sup>4</sup> Esta sección se basa en Edwards (2014).

#### **D. Brent Edwards Jr.**

D. Brent Edwards 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 ensayos han sido publicado en la *Comparative Education Review*, *Education Policy Analysis Archives*, *Research in Comparative and International Education*, y *Current Issues in Comparative Education*, además que muchos capitulos 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)

#### **Steven J. Klees**

Está acreditado como R. W. Benjamin Professor para la Universidad de Maryland en el campo de educación internacional comparada. Recibió su doctorado de Stanford University y ha enseñado en prestigiosas universidades como: Cornell University, Stanford University, Florida State University, y a la Universidad Federal de Río Grande del Norte, en Brasil (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Recibió el premio de Fulbright Scholar en dos ocasiones en la Universidad Federal de Bahía, Brasil. Los temas centrales de sus investigaciones son la economía política de la educación y el desarrollo, con interés especial de investigación en temas como globalización; neoliberalismo y educación; el papel de las organizaciones de ayuda y desarrollo; derechos humanos, justicia social y educación; educación de sociedades vulnerables; el papel de las clases, género y razas en la reproducción y desafíos de la desigualdad educativa y social, y enfoques alternativos para la educación y el desarrollo.

Datos de contacto: [sklees@umd.edu](mailto:sklees@umd.edu)

**Fecha de recepción:** 22/10/2013

**Fecha de aceptación:** 30/12/2013

