

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”



ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE DE
PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL SALVADOR Y LOS FACTORES DE SU ENTORNO

TESIS PREPARADA PARA LA
FACULTAD DE POSTGRADOS

PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO/A EN POLÍTICA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

POR

GERMAN JOSUÉ ALEMÁN HENRÍQUEZ
ELENA MARGARITA ZÁRATE DE ÁVALOS

OCTUBRE 2018
ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A

Rector
Andreu Oliva de la Esperanza, S.J.

Secretaria General
Silvia Azucena de Fernández

Decana de la Facultad de Postgrados
Nelly Arely Chévez Reynosa

Director de Maestría en Política y Evaluación Educativa
Pauline Martin

Director de Tesis
Julián Antonio Victoria Libreros.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
<i>Pregunta de investigación.....</i>	3
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	3
1.3. OBJETIVOS.....	5
<i>Objetivo general.....</i>	5
<i>Objetivos específicos.....</i>	5
2. MARCO CONTEXTUAL.....	6
2.1. SISTEMA JURÍDICO.....	6
2.1.1. <i>Constitución de la República.....</i>	6
2.1.2. <i>Ley General de Educación.....</i>	7
2.2. SISTEMA ECONÓMICO.....	9
2.3. SISTEMA POLÍTICO.....	13
2.3.1. <i>La administración.....</i>	13
2.3.2. <i>La política (politic).....</i>	15
2.3.3. <i>Lo público.....</i>	16
3. MARCO CONCEPTUAL.....	20
3.1. EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
3.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
3.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS.....	24
3.4. TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES DE NIKLAS LUHMANN.....	25
3.4.1. <i>Sistema y entorno.....</i>	25
3.4.2. <i>Sistema.....</i>	27
3.4.3. <i>Sistemas sociales.....</i>	30
3.4.4. <i>Autopoiésis.....</i>	31
3.4.5. <i>Elementos de un sistema.....</i>	33
3.4.6. <i>Límites de los sistemas.....</i>	34
3.4.7. <i>Diferenciación.....</i>	35
3.4.8. <i>Complejidad.....</i>	42
3.4.9. <i>Comunicación.....</i>	44
3.4.10. <i>Sociedad moderna, sistemas funcionales y el ser humano.....</i>	45
4. ENFOQUE Y MODELO DE ANÁLISIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
4.1. ENFOQUE PARA ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
4.1.1. <i>Postpositivismo o Constructivismo.....</i>	55
4.1.2. <i>El constructivismo como enfoque para el análisis de las políticas públicas.....</i>	56
4.1.3. <i>Constructivismo sistémico de Niklas Luhmann.....</i>	56
4.2. MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	61
4.2.1. <i>Propuesta metodológica de Eslava y Puente.....</i>	62
4.2.2. <i>Método de análisis sistémico.....</i>	64

5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	67
5.1. UNIDADES DE ANÁLISIS	67
5.2. ESTABLECIMIENTO DE REGLAS DE ANÁLISIS Y CÓDIGOS DE CLASIFICACIÓN	67
5.2.1. <i>Definición de variables</i>	67
5.2.2. <i>Codificación, recolección, clasificación y análisis de datos</i>	72
6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	78
6.1. VARIABLE 1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA	79
6.1.1. <i>Categoría de análisis 1.1. Acuerdos de Estado</i>	79
6.1.2. <i>Categoría de análisis 1.2. Necesidad educativa</i>	86
6.1.3. <i>Categoría de análisis 1.3. Respaldo jurídico</i>	92
6.1.4. <i>Categoría de análisis 1.4. Respaldo Financiero</i>	95
6.2. VARIABLE 2. ENTORNO DEL SISTEMA.....	98
6.2.1. <i>Categoría de análisis 2.1. Relevancia política</i>	98
6.2.2. <i>Categoría de análisis 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa</i>	101
6.2.3. <i>Categoría de análisis 2.3. Grupos de interés</i>	104
<i>Resultados</i>	105
6.3. VARIABLE 3. RELACIONES ENTRE SISTEMA Y ENTORNO	108
6.3.1. <i>Categoría de análisis 3.1. Entradas</i>	109
6.3.2. <i>Categoría de análisis 3.2. Salidas</i>	114
6.3.3. <i>Categoría de análisis 3.3. Retroalimentación</i>	121
7. DISCUSIÓN	125
7.1. ABORDAJES SISTÉMICOS COMO REQUISITOS CUMPLIDOS	125
7.2. ANÁLISIS SISTÉMICO DEL CONTEXTO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE DE JÓVENES Y ADULTOS EN EL SALVADOR	126
7.2.1. <i>El arreglo institucional</i>	126
7.2.2. <i>El entorno de la AI - PN EPJA</i>	139
8. CONCLUSIONES	161
CONCLUSIONES SOBRE LA METODOLOGÍA.....	161
CONCLUSIONES CON RESPECTO A LOS RESULTADOS	162
9. RECOMENDACIONES	165
ANEXOS	167
ANEXO 1. PAUTA DE ENTREVISTAS	168
ANEXO 2. ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE DE JÓVENES Y ADULTOS.	179
ANEXO 3. ANÁLISIS HERMENÉUTICO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA A TRAVÉS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	258
BIBLIOGRAFÍA	394

TABLA DE CONTENIDO – DIAGRAMAS

DIAGRAMA 3.1. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS SISTEMAS Y SU ENTORNO	26
DIAGRAMA 3.2. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA APROXIMACIÓN EVOLUTIVA DE UN SISTEMA EN CUANTO A SU FORMA	28
DIAGRAMA 3.3. TAXONOMÍA DE LOS SISTEMAS.....	29
DIAGRAMA 3.4. DIAGRAMA DEL PROCESO LÓGICO DE LA AUTOPOIESIS DE UN SISTEMA AUTOPOIÉTICO	32
DIAGRAMA 3.5. APROXIMACIÓN GRÁFICA DE LA OBSERVACIÓN DE UNA OPERACIÓN AUTOPOIÉTICA	33
DIAGRAMA 3.6. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL EFECTO DE LAS RELACIONES DE LOS ELEMENTOS DE UN SISTEMA	34
DIAGRAMA 3.7. DIFERENCIACIÓN SEGMENTARIA. SOCIEDAD SALVADOREÑA SEGMENTADA POR LA RELIGIÓN.....	37
DIAGRAMA 3.8. EJEMPLO DE DIFERENCIACIÓN CENTRO/PERIFERIA EN LA DIFERENCIACIÓN MINED/CENTROS ESCOLARES.....	38
DIAGRAMA 3.9. EJEMPLO DE DIFERENCIACIÓN ESTRATIFICADA HACIA LOS CENTROS EDUCATIVOS DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE EL SALVADOR.....	39
DIAGRAMA 3.10. REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL Y ALGUNOS DE SUS SISTEMAS PARCIALES FUNCIONALMENTE DIFERENCIADOS.....	40
DIAGRAMA 3.11. DIFERENCIACIÓN DE UN SISTEMA EN EL TIEMPO	43
DIAGRAMA 3.12. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE ACOPLAMIENTO	44
DIAGRAMA 4.1. OBSERVACIÓN DE SEGUNDO ORDEN POR PARTE DE UNA OPERACIÓN (IZQUIERDA) Y POR UN INVESTIGADOR (DERECHA)	58
DIAGRAMA 4.2. FUNCIÓN DE LOS SISTEMAS EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
DIAGRAMA 7.1. UTILIZACIÓN DE LOS ABORDAJES SISTÉMICOS. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA EL ANÁLISIS SISTÉMICO.....	125
DIAGRAMA 7.2. ACOPLACIONES DE SELECCIONES DE LAS OPERACIONES DEL COMPONENTE EQUIPO DE TRABAJO MINED/OEI.....	136
DIAGRAMA 7.3. ELEMENTOS DEL AI – PN EPJA.....	137
DIAGRAMA 7.4. EL AI – PN EPJA Y SU ENTORNO	143

TABLA DE CONTENIDO – GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1. SATISFACCIÓN CON EL TRABAJO (2007) EN EL SALVADOR, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO	12
GRÁFICO 2.2. PREOCUPACIÓN ANTE PROBABILIDAD DE QUEDAR SIN TRABAJO EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO (2009)	12

TABLA DE CONTENIDO - TABLAS

TABLA 2.1. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA RELACIONADOS CON PN EPJA.....	7
TABLA 2.2. ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN RELACIONADOS CON PN EPJA	8
TABLA 2.3. AUTOUBICACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS SALVADOREÑOS, 1994 – 2012.....	15
TABLA 2.4. ANALFABETISMO EN EL SALVADOR, 2005, 2009, 2013 (PORCENTAJES).....	16
TABLA 2.5. ANALFABETISMO POR DEPARTAMENTO, 2005, 2009, 2013 (PORCENTAJES).....	16
TABLA 2.6. DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR SECTORES EN EDUCACIÓN BÁSICA (EB) Y MEDIA (EM) (PORCENTAJES)	17
TABLA 2.7. MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR CADA 100,000 HABITANTES.....	18
TABLA 2.8. TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POR ÁREA	18
TABLA 2.9. ESCOLARIDAD PROMEDIO, POR ÁREA. (AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS, POBLACIÓN DE 6 AÑOS Y MÁS).....	18

TABLA 2.10. PERSONAS ANALFABETAS IDENTIFICAS EN 11 DEPARTAMENTOS.....	19
TABLA 3.1. SÍNTESIS DEL APORTE DE LOS PLANOS DE ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD	29
TABLA 3.2. CÓMO LAS LETRAS FONÉTICAS MODERNAS FUERON DESARROLLADAS DESDE ANTIGUOS JEROGLÍFICOS.....	41
TABLA 3.3. SUBSISTEMAS DEL SISTEMA SOCIAL Y SUS FUNCIONES.....	49
TABLA 4.1. CUADRO COMPARATIVO DE CREENCIAS BÁSICAS EN LOS PARADIGMAS ALTERNATIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	52
TABLA 4.2. POSICIONES DE LOS PARADIGMAS EN CUESTIONES PRÁCTICAS SELECCIONADAS.....	53
TABLA 4.3. EJEMPLO DE REGISTRO DE OBSERVACIÓN DE SEGUNDO ORDEN.....	59
TABLA 4.4. APORTES DE LA TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES DE LUHMANN AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN AUTORES.....	61
TABLA 5.1. UNIDADES DE ANÁLISIS.....	67
TABLA 5.2. VARIABLE DE ANÁLISIS DEFINICIÓN DE POLÍTICA.....	68
TABLA 5.3. VARIABLE DE ANÁLISIS ENTORNO DEL SISTEMA.....	69
TABLA 5.4. VARIABLE DE ANÁLISIS RELACIONES ENTRE SISTEMAS.....	71
TABLA 5.5. CÓDIGOS PARA LA UNIDAD DE ANÁLISIS CORRESPONDIENTE AL DOCUMENTO DE LA PN EPJA.....	72
TABLA 5.6. EJEMPLO DE CODIFICACIÓN DE EVIDENCIAS PARA LA SUBCATEGORÍA 1.2.1. SE CONSIDERA PARCIAL O TOTALMENTE LA NECESIDAD EDUCATIVA	73
TABLA 5.7. CÓDIGOS PARA UNIDADES DE ANÁLISIS DE TIPO ENTREVISTA.....	75
TABLA 5.8. CLASIFICACIÓN DE UNIDADES DE ANÁLISIS POR ESTAMENTO	75
TABLA 5.9. EJEMPLO DE CODIFICACIÓN DE EVIDENCIAS PARA LA SUBCATEGORÍA 1.1.1. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONSULTAS.....	76
TABLA 6.1. VARIABLES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PN EPJA Y LOS FACTORES DE SU ENTORNO.....	78
TABLA 6.2. CODIFICACIÓN PARA REFERENCIAS A FRAGMENTOS DE ENTREVISTAS.....	79
TABLA 6.3. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.1. ACUERDOS DE ESTADO.....	79
TABLA 6.4. UNIDADES DE ANÁLISIS E INDICADORES DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.1. ACUERDOS DE ESTADO, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	80
TABLA 6.5. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.2. NECESIDAD EDUCATIVA	86
TABLA 6.6. UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.2. NECESIDAD EDUCATIVA, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA	87
TABLA 6.7. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.3. RESPALDO JURÍDICO.....	92
TABLA 6.8. UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.3. RESPALDO JURÍDICO, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	92
TABLA 6.9. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.4. RESPALDO FINANCIERO	95
TABLA 6.10. UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 1.4. RESPALDO FINANCIERO, EN EL PROCESO DE LA FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	95
TABLA 6.11. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.1. RELEVANCIA POLÍTICA.....	98
TABLA 6.12 UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.1. RELEVANCIA POLÍTICA, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	98
TABLA 6.13. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.2. AGENDA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONES EN MATERIA EDUCATIVA.....	101
TABLA 6.14. UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.2. AGENDA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA EDUCATIVA, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	101
TABLA 6.15. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.3. GRUPOS DE INTERÉS.....	104
TABLA 6.16 UNIDADES DE ANÁLISIS DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 2.3. GRUPOS DE INTERÉS, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA	104
TABLA 6.17. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.1. ENTRADAS.....	109

TABLA 6.18. UNIDADES DE ANÁLISIS E INDICADORES DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.1. ENTRADAS, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	109
TABLA 6.19. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.2. SALIDAS	114
TABLA 6.20. UNIDADES DE ANÁLISIS E INDICADORES DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.2. SALIDAS, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	114
TABLA 6.21. INFORMACIÓN DE LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.3. RETROALIMENTACIÓN.....	121
TABLA 6.22. UNIDADES DE ANÁLISIS E INDICADORES DONDE SE ENCONTRÓ EVIDENCIA RELACIONADA A LA CATEGORÍA DE ANÁLISIS 3.3. RETROALIMENTACIÓN, EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	121
TABLA 7.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONCEPTO DE ARREGLO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PN EPJA.....	126
TABLA 7.2. CONCLUSIONES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS RASGOS DE UN SISTEMA SEGÚN LUHMANN EN EL AI – PN EPJA.....	128
TABLA 7.3. CONCLUSIONES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA ORGANIZACIONAL EN EL AI- PN EPJA.....	131
TABLA 7.4. CARACTERIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL AI – PN EPJA.....	137
TABLA 7.5. OBSERVACIONES DE SEGUNDO ORDEN DEL ELEMENTO EQUIPO DE TRABAJO MINED/OEI.....	145
TABLA 7.6. OBSERVACIONES DE PRIMER ORDEN AL ELEMENTO EQUIPO DE TRABAJO MINED/OEI.....	157

INTRODUCCIÓN

Cuando una política pública aparece en una sociedad determinada y se divulga, no es difícil identificar que responde a necesidades sociales, que al momento de formularla el Gobierno consideró como problemáticas políticamente relevantes. Con esta premisa, pueden surgir en un investigador educativo, una serie de preguntas entorno a la formulación de políticas públicas educativas: ¿Cómo se formularon las políticas públicas considerando una situación social, temporalidad y entorno particular? ¿Qué relaciones se dieron entre los diversos componentes de la sociedad como instituciones, grupos de interés y las mismas personas cuando se formuló la política pública? ¿Es posible identificar la correspondencia entre decisiones políticas y expectativas de las diversas entidades de la sociedad? ¿Es posible analizar retrospectivamente la formulación de una política pública considerando la complejidad de una sociedad?

Esta investigación pretende responder a estas preguntas aplicando y aportando elementos metodológicos que permitan identificar y comprender los factores que influyeron en la formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador (PN EPJA). Para ello, fue necesario apoyarse en una teoría para la comprensión de la sociedad, que permitiera identificar las relaciones que surgieron de las interacciones durante el proceso de formulación de esta política, sin llegar a explicar en profundidad el peso de los actores ni sistemas observados como contexto del proceso de formulación de la PN EPJA, cuya observación de segundo orden como *arreglo institucional* fue el objeto de esta investigación.

Se presenta en nueve capítulos, a saber: en el primer capítulo se plantea el problema de investigación, la justificación y los objetivos; en el segundo capítulo se desarrolla el marco contextual donde se expone brevemente una caracterización de la sociedad salvadoreña como sistema social y sus subsistemas; en el tercer capítulo se desarrolla el marco conceptual desde el cual se ha desarrollado esta investigación, iniciando con una conceptualización del campo de la políticas públicas para proponer una definición de política pública que incluya suficientes elementos para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación y, también, se explican los conceptos necesarios para comprender las bases de la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann, requeridas para implementar el modelo de análisis de políticas públicas empleado para abordar la información obtenida a través de los instrumentos de recolección de datos; en el capítulo cuatro se revisan diferentes enfoques de análisis de políticas públicas con el objeto de

argumentar la elección del constructivismo como el enfoque adecuado para esta investigación cualitativa y, además, se presenta la propuesta metodológica de Eslava y Puente desde la teoría de sistemas sociales de Luhmann; el quinto capítulo presenta la propuesta metodológica para esta investigación; en el capítulo seis se exponen los resultados de la investigación derivados de un proceso de triangulación de los hallazgos tras el análisis de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, y de las entrevistas en profundidad a miembros del equipo de trabajo MINED/OEI que coordinaron el proceso de formulación de la política; en el capítulo siete se presenta una discusión e interpretación de los resultados de la investigación con los cuales se da respuesta a la pregunta de investigación, desde la teoría de sistemas sociales de Luhmann; en el octavo capítulo se exponen las conclusiones de la investigación y en el noveno capítulo algunas recomendaciones.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

La formulación de una política pública es un proceso que implica interacciones entre instituciones y personas. Estas interacciones tienen una explicación que es inherente al proceso mismo de formulación, esto se debe a que cada proceso de formulación de políticas públicas es distinto al de otros. En esta investigación se busca abstraer y explicar un proceso de formulación en particular. Para ello es necesario hacer preguntas que permitan establecer objetivos dirigidos a la observación de los factores que estuvieron presentes durante el proceso de formulación de la política y explicar las relaciones e interacciones entre estos factores.

Pregunta de investigación.

Esta investigación buscará responder a la siguiente pregunta:

¿Cuáles fueron las relaciones e interacciones de los factores¹ que determinaron el entorno del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador?

1.2. Justificación

Actualmente, no existe un enfoque o marco metodológico estándar para el análisis de políticas públicas, de hecho, las corrientes vigentes se mueven entre varios enfoques epistemológicos como el positivismo, el postpositivismo, el constructivismo, la teoría crítica y otros relacionados (Guba y Lincoln, 2002). Antes de que el investigador elija un enfoque, modelo y método de investigación, es necesario tener claro el objeto de investigación. Muller (2002) plantea que todo va a depender de cómo se formule la pregunta y, en este sentido, el autor argumenta que se pueden distinguir tres objetos de investigación, los que se convierten en tres modos de aproximación al análisis de políticas públicas. El primero de ellos es el que interesa en este ejercicio, a saber,

...el énfasis en la génesis de las políticas públicas y busca responder a la siguiente pregunta: ¿A través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las

¹ Factor se entiende como elemento condicionante para que algo sea posible. No solo se limita a identificar los factores sino a explicar cómo es que condicionaron la formulación de la política pública.

decisiones que constituyen las políticas públicas? Dicho de otra manera, ¿Cómo nacen y se transforman las políticas públicas?. (Muller, 2002, p.137)

En términos de Ozlak y O'Donnel (1998), una política pública no debería ser estudiada sin considerar los diversos factores, actores y contextos que provocan que una necesidad o demanda socialmente problematizada llegue a ser política pública y, por tal motivo, interesa saber quién la reconoció como problemática, cuál es su definición inicial y cómo el Estado, en una intención por resolverla, toma posición en el hecho de formular una política pública. Adicionalmente, el proceso se ve determinado por un momento histórico y un contexto determinado, al igual que de los actores, organizaciones, unidades y aparatos estatales involucrados ya sea por acción u omisión.

Para la Maestría en Política y Evaluación Educativa (MPEE) es esta una investigación de carácter no convencional o alternativa, como plantea Solarte (2004), pues se propone un análisis sistémico de las observaciones realizadas al contexto de la formulación de la PN EPJA. Como estudiantes de la MPEE, los investigadores tuvieron un particular interés en un estudio de este tipo y bajo la metodología elegida, dado que su experiencia profesional ha sido, en gran medida, en el área del análisis de sistemas de información, una de las áreas que inspiraron la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann.

Este tipo de investigación es replicable para el estudio retrospectivo del proceso de formulación de cualquier política pública con el propósito de alcanzar una mayor aproximación a los procesos de su formulación en sociedades modernas. También contribuye a lograr una mejor comprensión de las interacciones en ese contexto y de las decisiones políticas concernientes a lo público en la sociedad salvadoreña.

1.3. Objetivos

Objetivo general.

- Explicar las relaciones de los factores en el entorno del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador.

Objetivos específicos.

- Identificar los factores en el entorno del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador.
- Explicar las relaciones del entorno del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador.

2. MARCO CONTEXTUAL

En este capítulo se expone qué aspectos del sistema jurídico, político y económico fueron relevantes para la elaboración de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas.

2.1. Sistema Jurídico

Para Eslava y Puente (2003), el sistema jurídico tiene la función de regulador social, pues establece las normas de comportamiento generalmente aceptadas para la convivencia social. Su característica principal es, precisamente, su normativa pero, dirigida a la toma de decisiones frente a lo que se considera como justo/injusto, legal/no legal, etc.

Otro proceso importante de este sistema es la institucionalización de las normas en la sociedad, considerando que para que esto se lleve a cabo debe existir un consenso que parta de las expectativas sociales para normar un comportamiento o la respuesta a una acción.

Lo anterior invita a conocer las normas legales que proporcionan un respaldo jurídico a la PN EPJA. Éstas son: la Constitución de la República (1983) y la Ley General de Educación (1996).

2.1.1. Constitución de la República.

Para iniciar, es importante recordar cuál es el concepto de Constitución como máxima normativa de un régimen político como el Estado salvadoreño:

El conjunto sistematizado de leyes fundamentales que determinan la organización del Estado y el funcionamiento de sus instituciones se denomina CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Sus principios norman la vida de un pueblo jurídicamente organizado, estableciendo la forma de Estado y de Gobierno, y un régimen de obligaciones, derechos y garantías que permiten la instauración y el mantenimiento de un orden jurídico, apto para propiciar el bienestar individual y colectivo. Las normas constitucionales emanan indirectamente de la voluntad popular en el Estado democrático, a través de la función legisladora que, en El Salvador, desarrolla una Asamblea Constituyente. (Decreto N° 38, 1983)

La finalidad de la Constitución de la República es hacer valer los derechos de las personas, así como sus obligaciones. Además, organizar a la sociedad en la búsqueda de la seguridad jurídica y la organización del Estado para un bien común. Para ello, debe de hacer

valer los fundamentos de la convivencia humana, el respeto a la persona y la construcción de una mejor sociedad.

En la Tabla 2.1 se citan los artículos de la Constitución de la República que se refieren a la educación y alfabetización como derechos de todas las personas:

Tabla 2.1. Artículos de la Constitución de la República relacionados con PN EPJA

Artículo	Contenido
Artículo 56	<i>"Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial. La educación parvularia, básica, media y especial será gratuita cuando la imparta el Estado."</i>
Artículo 59	<i>"La alfabetización es de interés social. Contribuirán a ella todos los habitantes del país en la forma que determine la ley."</i>
Artículo 62	<i>"El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza. Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto."</i>

Fuente: Constitución (1983).

Estos se ven complementados con la Ley General de Educación, que como ley secundaria regula lo relacionado a la educación de personas jóvenes y adultas (MINED, 2013).

2.1.2. Ley General de Educación.

Se debe dar un cumplimiento al derecho constitucional a la educación, para ello se crean leyes que permitan legislar sobre una situación social específica. Este es el caso de la Ley General de Educación (1996), en donde se determinan los objetivos generales de educación, que son aplicables a todos los niveles educativos y todas las modalidades de educación (como es el caso de la alfabetización, como modalidad de educación) y la regularización de los servicios educativos de las instituciones oficiales y privadas.

Una de las funciones de la Ley General de Educación es desarrollar un ordenamiento legal para determinar y establecer los fundamentos de la educación nacional y regular al sistema educativo, siendo estas unas de las consideraciones con las que la Asamblea Legislativa creó esta ley.

Al ser esta Ley la encargada de institucionalizar los procesos de educación en todas sus modalidades, debe de ser respaldo legal para acciones dirigidas a la educación de jóvenes y adultos, ya que la ley se vuelve una guía para la formulación de estrategias, planes, proyectos y programas. En la tabla 2.2. se detallan los artículos de la Ley General de Educación que respaldarían estas acciones:

Tabla 2.2. Artículos de la Ley General de Educación relacionados con PN EPJA

Artículo	Contenido
Artículo 15	<i>“La alfabetización es un proceso de interés social, por lo tanto se declara de utilidad pública y tendrá carácter de programa preferente dentro del sistema educativo.”</i>
Artículo 28	<i>“La Educación de Adultos se ofrecerá, normalmente, a personas cuyas edades no comprendan a la población apta para la educación obligatoria. Mantendrá programas supletorios de educación formal, así como programas de educación no formal tendientes a la capacitación laboral.”</i>
Artículo 29	<i>“La Educación de Adultos tiene los objetivos siguientes: a) Suplir niveles de escolaridad sistemática que no fueron alcanzados en su oportunidad; b) Completar y perfeccionar niveles educativos formales y capacitación laboral; y, c) Actualizar en forma permanente a las personas que lo requieran, a través de diversas modalidades de educación.”</i>
Artículo 30	<i>“La Educación de Adultos, por su diversidad de campos, asumirá la modalidad didáctica que mejor permita la consecución de sus objetivos y tendrá su propio modelo de diseño, desarrollo y administración curricular, el cual se fundamentará en las políticas educativas, en el</i>

Artículo	Contenido
	<i>marco doctrinario del currículo nacional y en las características e intereses de los educandos.”</i>
Artículo 31	<i>“La Educación de Adultos debe ser una prioridad social, en la que contribuirán instituciones gubernamentales, municipales y privadas, conforme a las normas que establezca el Ministerio de Educación. Para su enriquecimiento y el cumplimiento de los objetivos, el Ministerio de Educación promoverá la creación de las instituciones pertinentes. Los programas de Educación de Adultos impartidos en escuelas oficiales son parte de la oferta educativa e institucional en dichos centros.”</i>
Artículo 32	<i>“La educación de Adultos incluirá la educación a distancia, la cual será ofrecida por el Ministerio de Educación en dos niveles: Educación Básica y Educación Media General.”</i>
Artículo 33	<i>“La alfabetización tiene un fin supletorio en el proceso de educación y es componente de la educación básica de adultos equivalente al segundo grado de educación básica del sistema formal. Por su interés social, la alfabetización deberá vincularse con los planes de desarrollo socio-económico; el Estado garantizará la sostenibilidad del proceso y promoverá la gestión de los recursos necesarios con diferentes fuentes.”</i>

Fuente: Ley General de Educación (1996).

Es así como en ambas leyes se establece la normativa que, desde el sistema jurídico, respalda cualquier acción en pro de la educación permanente de jóvenes y adultos, donde se logra visibilizar que esta necesidad cuenta con un respaldo por medio de las leyes para poder darles respuestas desde un marco jurídico.

No solo la educación se retoma desde este punto de vista jurídico, sino también el derecho a la cultura, por ello las políticas públicas educativas deben garantizar el derecho de la educación en el contexto de pueblos originarios, bajo la conservación, fomento y difusión del patrimonio cultural, para ello retoma el artículo 62 de la Constitución de la República, específicamente el segundo párrafo.

2.2. Sistema Económico

El sistema económico es el responsable de resolver los problemas de planificar la economía del futuro (Eslava y Puente, 2003), por tanto es de relevancia su intervención con la educación permanente de jóvenes y adultos, pues desde esta perspectiva tanto el sistema económico como la política se afectan mutuamente: desde que el sistema económico proporciona el financiamiento a la política así como la política afecta al sistema económico desde sus resultados de aplicación, por medio del desarrollo local.

La educación permanente de jóvenes y adultos presenta desafíos a los que la política debe dar respuestas. El primero es implementar acciones que permitan desarrollar con éxito el proceso de educación a lo largo de la vida y aumentar la inversión por parte del Estado en esta temática social, con el objetivo de mantener y mejorar las acciones actuales, todo esto con una visión de desarrollo local que obviamente impacta en la economía nacional.

Uno de los puntos de desarrollo local que se espera que sean considerados en la educación permanente es la comprensión de la alfabetización, como algo que supera a la lectura, la escritura y las operaciones básicas. Debe concebirse como un proceso continuo que permita a las personas avanzar en su educación y terminar sus estudios, especialmente, los considerados obligatorios por ley. Es ideal que cada persona pueda llegar más allá y logre el desarrollo técnico y profesional que le permita desarrollarse y no ser parte de la población vulnerable del país.

Ya de por sí el proceso de alfabetización, según la UNESCO (2004), contribuye a la prosperidad económica, pues se vuelve un proceso primordial en el desarrollo de capacidades de aprendizaje, ya que si no se tienen estas capacidades las consecuencias serán la pobreza, discriminación y exclusión social.

Según lo antes expuesto es fundamental la vinculación de la educación con el trabajo en una perspectiva de la educación a lo largo de la vida (ALV) para que las personas puedan lograr los aprendizajes mejorando sus conocimientos, sus habilidades, sus actitudes, y, a la vez, contribuir al desarrollo comunitario. Este vínculo de la alfabetización con la parte laboral, es algo que ha sido defendido en distintos escenarios internacionales, tales como la UNESCO, CONFITEA V, en su declaración de Hamburgo (1997) y CONFITEA VI, donde se plantea lo crucial de esta relación para la transformación de la economía de los países, ya que las personas consideran que si este aprendizaje les permitirá lograr algún beneficio, ya sea personal, económico o social, ponen mayor interés en el proceso. Así como indica la política misma:

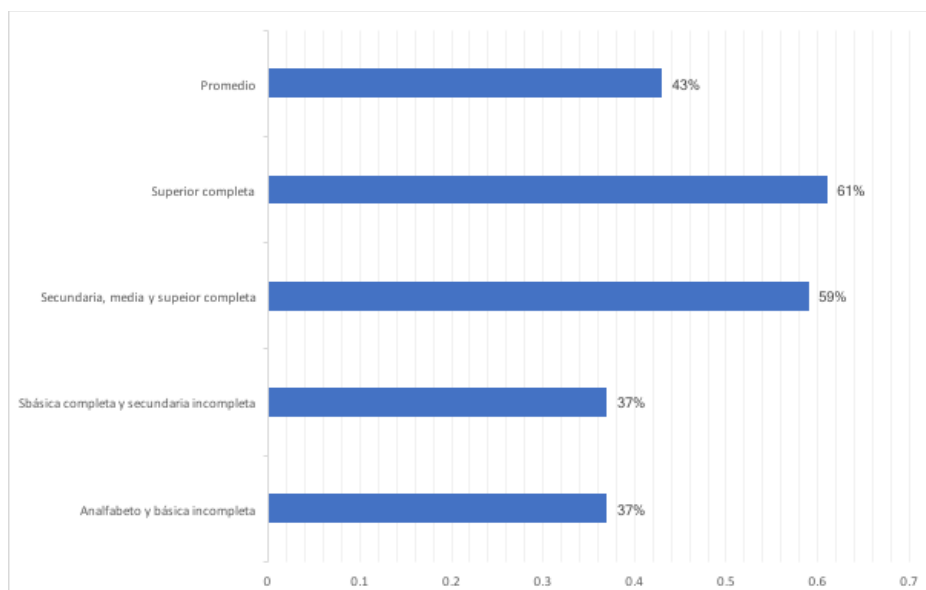
Esta articulación es, entonces, meridiano básico de la educación de personas jóvenes y adultas no solo por tu importante contribución al desarrollo local en términos de generación de ingresos mediante el trabajo calificado, sino porque educar para la vida debe trascender a la habilitación laboral misma y convertirse en una perspectiva que sea capaz de integrar los aprendizajes al contexto particular de las personas jóvenes y adultas. (MINED, 2013)

Con relación al segundo desafío, la financiación para hacer posible la consideración de un sistema de educación permanente, es necesario el respaldo de varias carteras del Estado que aporten financieramente para la ejecución del mismo; adicionalmente, se pueden sumar fuerzas de la empresa privada, ONG's, voluntarios y la ayuda internacional.

Para comprender las necesidades de las personas jóvenes y adultas en El Salvador, también deben considerarse situaciones como la satisfacción con el trabajo obtenido y la preocupación ante la probabilidad de quedar desempleado. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD (2010), se pueden visualizar como las personas están satisfechas o insatisfechas con diferentes aspectos de la vida, entre los que se pueden mencionar el trabajo, la educación, que son los elementos básicos de la educación permanente.

En el citado informe se presenta que más de la mitad de las personas (56%) se encuentra insatisfecha con su trabajo. Este porcentaje no difiere mucho de la tasa de subutilización laboral que es del 51,6% de la población económicamente activa (PEA). Ambas tasas están relacionadas, pues un poco más de la mitad de la PEA se encuentra en trabajos deficitarios ya sea porque está subempleada o desempleada. En el gráfico 2.1, se puede observar el nivel de satisfacción con relación al trabajo y nivel educativo en El Salvador.

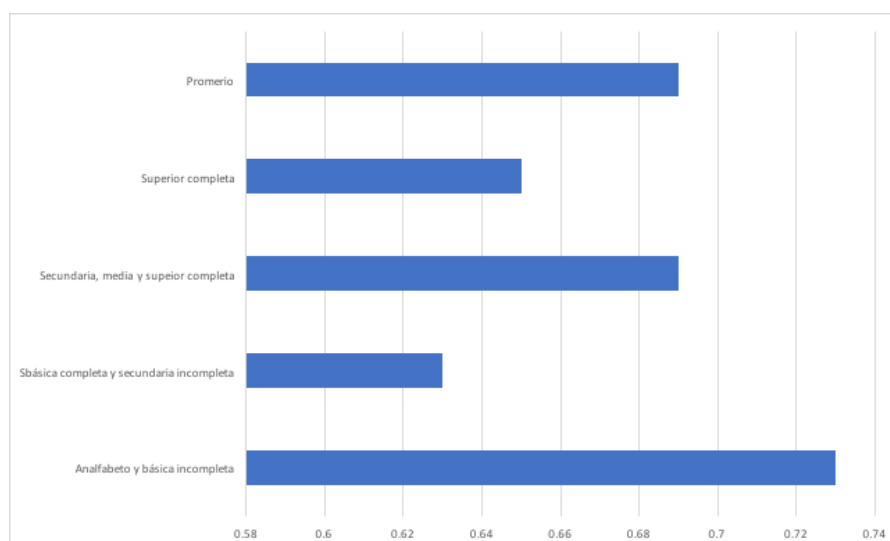
Gráfico 2.1. Satisfacción con el trabajo (2007) en El Salvador, según nivel educativo



Fuente: IDH, PNUD 2010.

En cuanto a la inestabilidad laboral, según el IDH del 2010, 7 de cada 10 salvadoreños consideran que pueden ser removidos de su trabajo, esta sensación es mayor en mujeres y en personas que no han completado sus estudios, esto se puede visualizar en el gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Preocupación ante probabilidad de quedar sin trabajo en los próximos 12 meses, según nivel educativo (2009)



Fuente: IDH, PNUD 2010.

Estos datos permiten apreciar que a menor grado académico alcanzado, menor es la satisfacción con el trabajo que se tiene y mayor la preocupación de quedar sin empleo. Es

entonces significativa la relación que tiene el grado académico con las expectativas de crecimiento, permanencia y satisfacción de una persona que ingresa al sistema económico como parte de la fuerza laboral.

2.3. Sistema político²

En el sistema político salvadoreño se pueden identificar tres subsistemas: la administración, la política y lo público. La administración será de especial importancia para esta investigación pues su función también tiene que ver con el proceso de formulación de las políticas públicas.

2.3.1. La administración.

Este subsistema tiene como función principal el establecimiento de las decisiones vinculantes en la sociedad. La estructura que hace posible el cumplimiento de esta función, está compuesta por elementos funcionalmente diferenciados como lo son el Parlamento, el Gobierno y las burocracias administrativas; todas están referidas a las relaciones entre las organizaciones de gobierno que gestionan el Estado y funcionan según una forma de gobierno. A este subsistema los grupos de interés ubicados en lo público, hacen llegar sus expectativas por diversos medios. Cuando llega el momento de formular una política pública, es en este subsistema donde se encuentra toda la maquinaria burocrática y técnica que por medio de la diferenciación centro/periferia, cada una de las instituciones asignadas y convocadas, asumirán un rol en el proceso de formulación de la política pública, con el objetivo de ejercer su poder en un intento de introducir cambios sociales (Eslava y Puente, 2003). A continuación, se describirá brevemente la conformación del subsistema administrativo salvadoreño hasta el año 2015.

La forma de gobierno en El Salvador es el presidencialismo donde existe una distinción básica del presidencialismo respecto al parlamentarismo, siendo dos características las que deben resaltarse: la legitimidad dual dada por la democracia al ser elegidos por voto popular y la rigidez del presidencialismo al ser ambos elegidos por un período fijo. Como poderes de Estado el presidencialismo se ubica en el Ejecutivo y el parlamentarismo en el Legislativo.

² Para exponer el marco contextual del sistema político se ha tomado como base el libro *"El Sistema Político Salvadoreño"* del investigador salvadoreño Álvaro Artiga, quien hace un análisis sistémico basado en la Teoría de los Sistemas Políticos de David Easton. Si bien el autor identifica cinco subsistemas del sistema político, la forma de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de control y la función pública o sistema de gestión de los recursos humanos, en esta investigación se considerarán tres subsistemas: la administración, la política (politic) y lo público (Eslava y Puente, 2003). Esto, con la finalidad de equiparar el marco contextual con lo que más adelante se presentará como el modelo de análisis de políticas públicas.

Las burocracias administrativas son producto de la reducción de la complejidad de la función del subsistema administrativo, es así como existen un conjunto de organizaciones autogobernables y territorialmente dispersas, como lo son los ministerios públicos, entidades autónomas y semiautónomas, facultadas para tomar decisiones autoritativas que afectan a toda la sociedad, cuyos ministros y presidentes son designados por el Presidente.

Son tres las administraciones públicas que destacan del conjunto por su nivel de cohesión con lo público:

- Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)

Los gabinetes de los presidentes salvadoreños entre 1994 y 2014 no presentaron mayores cambios en cuanto a la organización de los mismos.

Al Parlamento corresponde la función legislativa, que consiste en convertir las demandas políticas en decisiones vinculantes, elaborando y aprobando el marco jurídico que regula diversos ámbitos de la interacción social, sin embargo, según el Art. 133 de la Constitución de la República en la función de legislar también pueden intervenir:

- El Presidente
- La Corte Suprema de Justicia
- Los Consejos Municipales
- El Parlamento Centroamericano

Es así como queda establecido que, aunque la decisión final la tienen los diputados del parlamento, las facultades legislativas no son de su exclusividad. Es importante tener en cuenta que el Presidente puede intervenir tanto al principio del proceso legislativo como al final donde puede vetar o sancionar un proyecto de ley aprobado por los diputados. El Presidente tiene la capacidad de iniciativa de ley a través de sus ministros, esto aporta a su control de la agenda legislativa para insertar o que sean considerados sus preferencias e intereses, sin embargo también existen una serie de condiciones, que se manifiestan como coyunturas, asociadas con el tamaño del grupo parlamentario de su partido, la disciplina de los miembros y la capacidad de formar alianzas con otros partidos.

La definición del presupuesto es competencia del Consejo de Ministros y a la Asamblea Legislativa corresponde su discusión, modificación y aprobación. El ministro de hacienda presenta la propuesta a la Asamblea Legislativa aproximadamente en septiembre.

2.3.2. La política (politic).

Este subsistema está constituido por partidos políticos, cuyas unidades de observación son las relaciones entre los partidos, ya que los partidos políticos como sistemas de partidos están constituidos por sus interacciones. El subsistema de la administración hace llegar este subsistema sus propuestas para dar solución a los problemas sociales expresados por el subsistema de lo público, para que sean aprobadas en las correspondientes comisiones parlamentarias y otras instancias (Eslava y Puente, 2003), es allí donde cualquier regulación requerida para la formulación o implementación de políticas públicas obtiene respaldo político. Ya que en lo público están quienes representan a los votantes, los partidos políticos buscan responder a lo que el elector le exige con el acompañamiento a determinados programas.

En este sentido los sistemas de partidos responden a la cantidad de procesos electorales de diverso nivel (nacional y municipal) y de diversa clase (presidenciales, de diputados y de consejos municipales). Cada uno de estos procesos electorales da lugar a la existencia de patrones de interacción entre partidos contendientes, por tanto, es posible hablar de la existencia de 262 sistemas de partidos en el ámbito municipal, uno en el de las elecciones de diputados y otro en las elecciones presidenciales.

La política salvadoreña se desarrolla bajo el predominio de dos fuerzas partidarias: ARENA y FMLN a pesar de que el número de partidos políticos ha rondado los cinco desde 1994. Esta situación se da en el marco del multipartidismo donde predominan los dos partidos que polarizan el sistema. Esta polarización se manifiesta en la distancia que toman electoralmente y en el Parlamento en la medida que se autodefinen en términos de izquierda y derecha. En la Tabla 2.3 se muestra información correspondiente al caso de la autoubicación de los diputados de los partidos FMLN y ARENA para las legislaturas 1994 - 2015.

Tabla 2.3. Autoubicación de los parlamentarios salvadoreños, 1994 – 2012

Legislatura	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
1994-1997	1.53	8.28	0.75
1997-2000	1.46	9.76	0.92
2000-2003	1.59	9.55	0.88

Legislatura	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
2003-2006	1.22	9.31	0.90
2006-2009	1.31	8.61	0.81
2009-2012	1.41	9.67	0.92
2012-2015	1.96	8.14	0.69

Fuente: Artiga (2015, p.251).

La polarización incrementa con las elecciones presidenciales, acercándose al centro en otros períodos.

2.3.3. Lo público.

Este subsistema está integrado por cualquiera que adopte un papel que configura el sistema político, sea como destinatario de las decisiones, como interesado en cierto tipo de decisiones y que presiona para que se adopten cuando es elector (Eslava y Puente, 2003). En el marco de esta investigación se citan algunos datos pertinentes a la educación permanente de personas jóvenes y adultas.

Las necesidades

En cuanto al problema del analfabetismo, para el año 2010 había mucho que hacer. La Tabla 2.4 muestra una disminución en la población menor de 10 años que no sabía leer o escribir, especialmente en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). A pesar de los avances, el analfabetismo rural seguía siendo alto, principalmente en los departamentos de la zona oriental del país (Ver Tabla 2.5).

Tabla 2.4. Analfabetismo en El Salvador, 2005, 2009, 2013 (porcentajes)

Año	Total	Urbano	Rural	AMSS
2005	14.9	9.7	23.1	7.0
2009	14.0	9.2	22.7	5.8
2013	11.8	7.6	18.9	5.1

Fuente: Artiga (2015, p.385).

Tabla 2.5. Analfabetismo por departamento, 2005, 2009, 2013 (porcentajes)

Departamento	2005	2009	2013
San Salvador	6.9	6.9	5.9
La Libertad	13.5	11.9	10.4
Cuscatlán	16.0	13.4	11.0

Departamento	2005	2009	2013
La Paz	16.1	12.8	11.4
Sonsonate	15.5	14.8	11.9
San Vicente	15.6	16.5	14.1
Usulután	22.3	21.2	15.4
Chalatenango	16.9	18.1	15.6
Ahuachapán	19.8	17.7	16.2
San Miguel	23.2	18.0	16.3
Cabañas	24.2	21.9	18.1
Morazán	28.4	26.6	20.9
La Unión	23.7	26.4	21.6

Fuente: Artiga (2015, p.386).

Otros indicadores del acceso al sistema educativo están dados por las tasas de matrícula y la distribución de la matrícula por sector (privado o público). El sistema educativo salvadoreño es mixto. A medida que avanza en los niveles educativos, la participación del sector público disminuye frente al privado. La Tabla 2.6 muestra la tendencia en los casos de educación básica y educación media.

Tabla 2.6. Distribución de la matrícula por sectores en educación básica (EB) y media (EM) (porcentajes)

Año	EB		EB		EM		EM	
	Privado	%	Público	%	Privado	%	Público	%
2005	142,664	10.40	1,228,895	89.60	52,328	28.03	134,365	71.97
2006	146,379	10.73	1,217,232	89.27	52,988	27.96	136,543	72.04
2007	155,081	11.52	1,190,732	88.48	54,771	28.62	136,615	71.38
2008	151,036	11.29	1,186,532	88.71	51,546	27.74	134,304	72.26
2009	146,544	11.08	1,175,761	88.92	47,838	25.38	140,637	74.62
2010	136,553	10.35	1,183,218	89.65	47,387	24.86	143,227	75.14
2011	138,355	10.71	1,153,448	89.29	50,074	24.89	151,124	75.11

Fuente: MINED en Artiga (2015, p. 388).

No todas las personas mayores de 18 años terminan su educación media ni cursan estudios universitarios. Algunas entran al mercado laboral formal, otras al informal, otras ni

trabajan ni estudian y otras emigran. En la Tabla 2.7 se expone el bajo nivel de acceso a educación universitaria, lo cual no sólo es responsabilidad de la administración pública, ya que, para algunos que quieren realizar este tipo de estudios, existen una serie de factores extraeducativos que lo dificultan: la ubicación de las universidades (principalmente se concentran en Santa Ana, San Salvador y Sonsonate), la economía familiar y el desánimo al cotizar bajos salarios al terminar la carrera.

Tabla 2.7. Matrícula de educación superior por cada 100,000 habitantes

Año	Población mayor de 18 años	Matrícula en Educación Superior
2005	3,334,514	122,431
2006	3,374,799	124,956
2007	3,418,211	132,246
2008	3,464,973	138,615
2009	3,515,297	143,849
2010	3,569,402	150,012

Fuente: Artiga (2015, p.389).

Las Encuestas de Hogares proporcionan un dato que resulta útil para hacerse una idea de la satisfacción de las personas en cuanto a los años de escolaridad. La Tabla 2.8 recoge un indicador de asistencia escolar y la Tabla 2.9 la escolaridad promedio, por área, para el período que va de 2005 a 2013. La escolaridad sigue siendo baja y la más baja puntuación se encuentra en el área rural.

Tabla 2.8. Tasa de asistencia escolar por área

Año	Total	Urbano	Rural	AMSS
2005	32.4	33.1	31.4	34.0
2009	32.4	32.6	32.1	32.6
2013	31.1	31.6	29.9	31.7

Fuente: Artiga (2015, p.390).

Tabla 2.9. Escolaridad promedio, por área. (Años de estudio aprobados, población de 6 años y más)

Año	Total	Urbano	Rural	AMSS
2005	5.7	6.9	3.8	7.4
2009	6.0	7.2	4.1	8.2

2013	6.6	7.7	4.7	8.6
-------------	-----	-----	-----	-----

Fuente: Artiga (2015, p.390).

Los beneficiarios³

En el 2010 se realizó un censo en el marco del Plan Nacional de Alfabetización para identificar a las personas en situación de analfabetismo en 68 municipios de 11 departamentos. Los datos que se muestran en la Tabla 2.10 corresponden al 26% de los municipios sondeados.

Tabla 2.10. Personas analfabetas identificadas en 11 departamentos

Departamentos	Rango de Edades									Total por sexo		Total general
	15 a 24			25 a 59			60 y más			M	F	
	M	F	Total	M	F	Total	M	F	Total			
Santa Ana	3	2	5	11	37	48	11	4	15	25	43	68
La Unión	111	135	246	263	372	635	350	496	846	724	1,003	1,727
Usulután	1,256	1,362	2,618	2,519	3,816	6,335	1,567	2,225	3,792	5,342	7,403	12,745
Chalatenango	193	226	419	546	668	1,214	727	845	1,572	1,466	1,739	3,205
San Miguel	549	621	1,170	1,629	2,728	4,357	922	1,247	2,169	3,100	4,596	7,696
Sonsonate	654	955	1,609	1,173	1,519	2,692	1,730	2,252	3,982	3,557	4,726	8,283
Cabañas	9	10	19	45	84	129	20	28	48	74	122	196
San Salvador	145	192	337	559	1,158	1,717	438	776	1,214	1,142	2,126	3,268
Morazán	550	622	1,172	712	879	1,591	1,383	1,697	3,080	2,645	3,198	5,843
San Vicente	350	359	709	341	401	742	281	341	622	972	1,101	2,073
Ahuachapán	121	128	249	139	183	322	157	255	412	417	566	983
Totales	3,941	4,612	8,553	7,937	11,845	19,782	7,586	10,166	17,752	19,464	16,623	46,087

Fuente: Departamento de Alfabetización, Ministerio de Educación (2011).

Los resultados del censo mostraron los siguientes datos de relevancia:

- El mayor grupo de personas analfabetas por edad se encontró en el rango de 25 a 59 años, representando el 43%.
- En la distribución por género, el mayor porcentaje fue de mujeres con el 58%.
- El 82% de las personas asociadas residen en zonas rurales, siendo 32.147 personas.

³ Con base el Anexo 1 del documento de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. El campo de las políticas públicas

En las décadas de los cincuenta y sesenta se abrieron al mundo las posibilidades donde se planteó que la ciencia apoya a la política en la toma de decisiones, donde las decisiones tomadas tienen una argumentación y sustentación que permiten visualizar que las acciones llevadas a cabo conducen al resultado deseado, gracias a los aportes filosóficos, metodológicos y analíticos de pioneros en el estudio de las políticas públicas, tales como Harold Lasswell, John Dewey y Karl Popper⁴.

Un gobierno con la visión de implementar políticas públicas debe de tener claro que el espacio dado a los ciudadanos implica tomar en cuenta su opinión, por lo que se deben generar espacios de participación en la cual reconozcan su corresponsabilidad como ciudadanos y la aceptación del uso de su dinero, representado en los impuestos que pagan, para ejecutar las políticas que buscan solventar las problemáticas que les afectan.

Harold Lasswell, buscó que estos espacios de participación estuvieran matizados por la interdisciplina de las ciencias, para procurar una decisión argumentada, y que a su vez, sea democrática, ya que la decisión debe de representar al pueblo y buscar la mejora del mismo. Por esto se conoce la propuesta de Laswell como el Policy Sciences, que se enfoca en “*el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política*” (Aguilar, 1992).

Es importante saber que este tipo de razonamiento de elaboración de políticas públicas, surgió en el contexto de la Guerra Fría, donde los gobiernos se vieron obligados a maximizar sus recursos y a recurrir a las ciencias, ya que es donde se encontraban los acervos intelectuales que permitían que los recursos se administraran con más inteligencia y raciocinio. Gracias a esto, las políticas logran interpretar los hechos y tomar decisiones adecuadas de acuerdo a las circunstancias.

Lasswell planteó un aspecto novedoso para su época, pues consideraba que las ciencias sociales debían de estar articuladas entre sí, y a su vez debían estar articuladas con las políticas.

⁴ Los aportes de estos autores fueron directamente en el ámbito de políticas públicas como el caso de Lasswell, y también de forma indirecta ya que las ciencias políticas se han nutrido de aportes filosóficos como los de John Dewey sobre el público, sus problemas y sus implicaciones en la vida política (González, 2011) y con su pragmatismo moderno hizo un llamado a fomentar la participación activa en las ciencias sociales para crear gobiernos y sociedades, un llamado a concentrarse en la solución de problemas sociales. En el caso de Karl Popper al defender un método de políticas públicas que buscaba aproximar la toma de decisiones políticas al enfoque científico de la resolución de problemas (Parsons, 2007).

Esto abría la puerta para que las políticas fueran elaboradas con la razón y la ciencia como respaldo, permitiendo que las decisiones tomadas por el gobierno se sustentaran en argumentos científicos. En esa época no existía, dentro de las ciencias sociales, una propuesta metodológica que las articulara con las políticas, como sí sucedía con otras ciencias tales como la psicología y la economía. Esto implicó que fuese necesario que los procedimientos fueran conceptuales, comunicables y complementarios entre las diferentes ciencias sociales. Fue así como surgió el concepto de *Policy Decision-making*. Lasswell planteó lo siguiente:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1951, p.14)

Este planteamiento de Lasswell tuvo un impacto en la sociedad, que se encontraba inmersa en los movimientos de derechos civiles, la guerra de Vietnam, la desacreditación de la presidencia, pero que también sucedía la integración entre científicos académicos al aparato del Gobierno en tareas de análisis, diseño y evaluación de políticas. Y ante todos estos cambios, hace un nuevo planteamiento acerca de su propuesta:

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas. (Lasswell, 1971, p.1)

Al referirse al *conocimiento de (Knowledge of)* se pretende saber cómo y por qué determinados problemas tiene la calidad de públicos y otros no; cómo el gobierno incluye estos problemas en agenda; cómo y por qué los percibe y define de una manera dejando de lado otras definiciones del mismo problema; por qué deciden las acciones a realizar y los instrumentos a utilizar; qué tipo de implementación se hará, así como los patrones de valoración y evaluación de las políticas; y, el por qué se decide continuar con las actuales políticas, ya sea corrigiéndolas o

dándolas por terminadas para implementar nuevas políticas. Con relación al *conocimiento en* (Knowledge in) significa el afán de añadir datos y teoremas científicos al proceso de deliberación y decisión de la política con el objetivo de corregir y mejorar la decisión pública. En otras palabras, se trata de incorporar métodos analíticos, información relevante y conocimiento científico para incrementar el nivel de racionalidad en el proceso de selección de las opciones de política (Aguilar, 1992).

El planteamiento de Laswell, generó dos corrientes que se denominaron *policy analysis*, que buscaban el aspecto normativo-técnico, es decir, el análisis y diseño de las políticas; y el *policy sciences*, que buscan la interdisciplinariedad y se enfocan en el proceso decisorio, pero exclusivamente para entender cómo se tomaban de hecho las decisiones (Aguilar, 1992).

3.2. Las políticas públicas

Existe una diversidad de definiciones o conceptos de políticas públicas. Unas tienen un carácter descriptivo (la decisión de un gobierno) y otras tienen un carácter teórico (esta depende de la visión de la ciencia política que se utilice). Sin embargo, la mayoría de definiciones comparten algunos elementos comunes:

- Implican el accionar de un gobierno o ente gubernamental (autoridad formal legítima y legalmente constituida).
- Se consideran como un proceso, con un producto y un resultado del accionar.

Para Aguilar (2007) las políticas públicas tienen los siguientes elementos comunes:

- Es Institucional: implica que ésta ha sido elaborada o decidida desde una autoridad legalmente constituida y es colectivamente vinculante.
- Es un proceso decisorio: se entiende como un conjunto-secuencia de decisiones relacionadas a un fin o medio de largo o corto plazo, que responde a una situación específica para dar respuesta a problemas y necesidades.
- Tiene un carácter conductual: implica que la política es un curso de acción y no sólo una decisión singular.
- Se ocupa de las causas: Hace referencia a los productos de las acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Aguilar Villanueva (1992) sostiene que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un

proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

La construcción de la definición de políticas públicas ha sido profundizada con el paso del tiempo y entre los autores que han trabajado en este tema se encuentra Raúl Velásquez Gavilanes (2009), quien realizó un estudio para justificar por qué se debe de crear una nueva definición para tener un concepto más completo.

Es importante decir que dentro de las razones del porqué la necesidad de una nueva concepción es que, según Velásquez Gavilanes, todas definiciones que existen de políticas públicas comenten tres fallas que consisten en:

- Falla tipo I: Definiciones muy específicas que dejan por fuera fenómenos que deben ser considerados como política pública. Por ejemplo: según Kraft y Furlong (2007) “la política pública es un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (p. 5).
- Falla tipo II: Definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos que constituyen a la política pública. Por ejemplo: según Thoenig (1999) “la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (p. 75).
- Falla tipo III: Definiciones que por ser muy generales e incompletas permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son. Por ejemplo: según Dye (2008) “política pública es lo que los gobiernos escogen hacer o no hacer” (p. 1).

Y como segunda razón expuesta por Velásquez Gavilanes se encuentra proponer una definición de carácter pedagógico, lo que significa una definición más completa y actualizada para contribuir con los académicos, estudiantes, profesionales y funcionarios públicos, etc., para lograr cumplir cuatro objetivos:

- Adquirir un conocimiento integral de lo que significan las políticas públicas y los elementos que las conforman.
- Reconocer aquellos casos que no constituyen una política pública.
- Ganar consciencia sobre las posibilidades para contribuir al bienestar ciudadano a través del estudio y la formación de políticas públicas particulares.

- Identificar aquellas políticas públicas que son defectuosas, ya sea por su inadecuada concepción o por circunstancias ajenas a la responsabilidad de sus autores.

Con base en lo antes expuesto, Velásquez Gavilanes (2009) define la política pública como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Esta definición posee las siguientes características:

- Es descriptiva y no normativa.
- Requiere de revisión y discusión para su elaboración.
- Se reconoce el aspecto político (politics) de las políticas (policy) públicas, sin confundirlos.

3.3. Las políticas públicas educativas

Emilio Vargas (2014), en su artículo “El papel de la política educativa”, expone que las “políticas educativas” (PE) son parte de la política pública de un Estado y, como la educación es un derecho universal, estas políticas deberían tratar de poner en práctica medidas y herramientas que sean capaces de asegurar la calidad de la educación.

Vargas indica que las políticas educativas se inscriben en el marco más amplio de una filosofía de la educación y que es el resultado de múltiples influencias de los sistemas sociales que actúan sobre el sistema educativo. Por lo tanto, la política educativa es un aspecto fundamental en la conformación del sistema educativo de un país y el principal responsable de elaborar las políticas educativas es el Ministerio de Educación, pues es el ente responsable de orientar cómo se va a desarrollar la educación.

Vargas (2014) indica que las políticas educativas “hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo”. Asimismo, retoma otra definición dentro del mismo artículo que indica que las políticas educativas son “cursos de acción por medio de los cuales se pretende impulsar determinados programas e iniciativas, con el fin de resolver problemas específicos de la educación”.

Según Victoria (2014), la definición de política pública debe comprender en su definición ocho elementos:

- Relación entre el Estado y la sociedad.
- Normas jurídicas que proveen el sentido normativo a la política.
- Responde a los servicios que provee el Estado.
- Satisface necesidades públicas.
- Cuenta con un respaldo financiero para la ejecución de acciones.
- Surge en contextos de participación.
- Tiene representación de diferentes grupos de interés.
- Se construye en un ambiente de persuasión.

Al unir los conceptos y elementos presentados por Velásquez Gavilanes (2009), Pallares (1988), Vargas (2014) y Victoria (2014) se podría asumir que una política pública educativa es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática del sistema educativo, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

3.4. Teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann

Esta teoría, que surgió con pretensiones de universalidad, fue toda una novedad con respecto a las teorías vigentes en la década de 1960's, al proveer una conceptualización para entender los fenómenos sociales. Los ejercicios de comprensión, interpretación y aplicabilidad en diversos ámbitos de la ciencia continúan hasta hoy en día en gran cantidad de publicaciones académicas y científicas, destacándose en el ámbito académico el análisis de las políticas públicas en Latinoamérica⁵. Para comprender la propuesta metodológica de esta investigación es necesario hacer un breve recorrido por los conceptos que serán de utilidad.

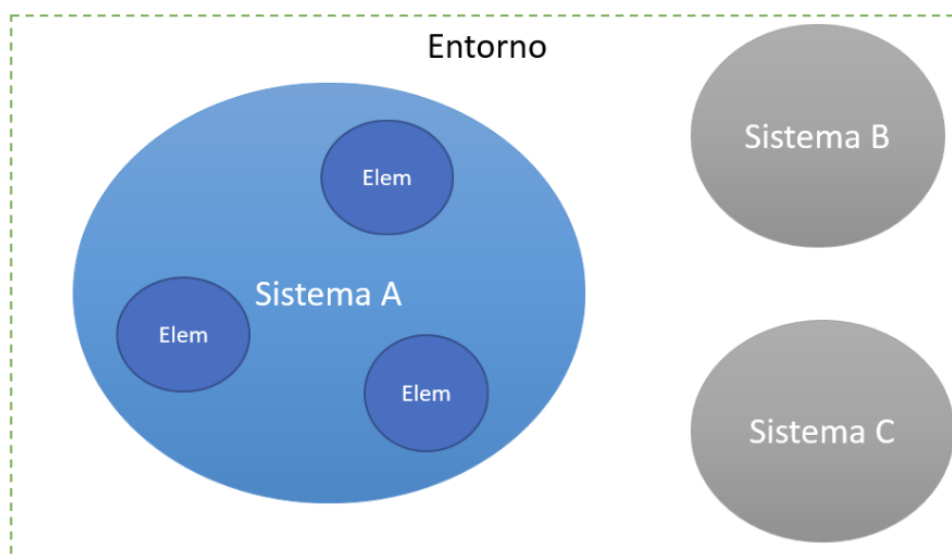
3.4.1. Sistema y entorno.

Luhmann (1998) tomó como punto de partida la diferenciación entre sistema y entorno, sosteniendo que en el campo de lo social existe gran variedad de sistemas, por ejemplo, las

⁵ Se pueden encontrar artículos académicos, tesis y libros que abordan análisis de las políticas públicas desde la teoría de sistemas sociales de Luhmann, producidos en universidades de México, Colombia, Costa Rica, Chile, Brasil, entre otros. En El Salvador se ha encontrado muy pocos referentes durante esta investigación.

familias, las empresas, los partidos políticos, las instituciones, las escuelas, entre otros. Es a partir de cada sistema que puede decirse que el entorno es todo aquello que no forma parte del sistema pero que se ve afectado por su comportamiento. El entorno no es un sistema en sí mismo, aunque un sistema puede ser parte del entorno de otro sistema. La comprensión de lo que implica la diferencia sistema/entorno permite analizar cómo cambian los sistemas con respecto a su entorno que, a la vez, está en constante cambio. Cualquier análisis teórico-sistémico debe consistir en diferenciar sistema de entorno, dado que los sistemas están estructuralmente orientados al entorno y sin él no podrían existir.

Diagrama 3.1. Representación gráfica de los sistemas y su entorno



Fuente: Elaboración propia.

No hay límites cerrados en un entorno (línea verde discontinua), no posee autorreferencia⁶ o capacidad de acción, tampoco depende del sistema ni el sistema de este, pero si hay relaciones de dependencia entre sistema y entorno, así como también las hay entre sistemas. Son estas relaciones entre sistema y entorno las que dan existencia y caracterizan (lo diferencian) al entorno del sistema mismo, es así que el entorno de un sistema no puede ser el mismo de otro sistema. Para ejemplificar, se puede hacer la siguiente lectura del Diagrama 3.1:

- El entorno del sistema A es todo lo que está fuera de sus límites, esto incluye al sistema B y al sistema C, siempre y cuando el sistema A los observe (se desarrollará el concepto de observación más adelante).

⁶ Propiedad de un sistema que permite su autorreproducción a través de sus propias operaciones.

- El entorno del sistema B es todo lo que está fuera de sus límites, esto incluye al sistema A y al sistema C, siempre y cuando el sistema B los observe.
- El entorno del sistema C es todo lo que está fuera de sus límites, esto incluye al sistema A y al sistema B, siempre y cuando el sistema C los observe.

La diferenciación del sistema es entonces la repetición de la diferencia entre sistema y entorno dentro de los sistemas. Es así como el sistema se utiliza a sí mismo como entorno para la formación de sus sistemas parciales (Luhmann, 1998).

3.4.2. Sistema.

La definición de sistema adoptada por Luhmann tiene su base teórica en la *Teoría General de los Sistemas* de Ludwig Van Bertalanffy (1968), en su obra del mismo nombre ofrece un concepto de sistema que resulta muy útil previo al encuentro con la concepción de Luhmann: “Un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes” (p.56). Antiguamente, los sistemas se entendían como totalidades constituidas por sus partes, Luhmann plantea que esta acepción que sostiene la diferencia entre el todo y las partes, ha sido reemplazada por la diferencia entre sistema y entorno.

Luhmann considera, para su teoría de sistemas, ideas de otros autores que no se enmarcan dentro de la tradición sistémica: trabajo/capital (Marx); ideas/intereses (Weber); solidaridad orgánica/mecánica (Durkheim), actuar comunicativo/estratégico (Habermas); sin embargo, Bertalanffy fue uno de los primeros autores en proponer una teoría general de sistemas y es considerado uno de los mayores entusiastas en aplicar la teoría de sistemas como un instrumento para la comprensión de la estructura más secreta del mundo, al unificar la ciencia aplicando una misma fórmula para el análisis de cualquier sistema en cualquier campo (Luhman, 1998).

Para Luhmann, un sistema surge de un proceso de reducción de complejidad, así que un sistema es menos complejo que su entorno y sus límites respecto a él no son físicos sino de sentido. Cada sistema posee sus propias características observables y estas características en su conjunto hacen posible el sistema, siempre y cuando el conjunto se encuentre diferenciado de su entorno. Es por esto, que el concepto de sistema es precisamente la abstracción del hecho de que es posible observar un conjunto de características cuya presencia es requerida para afirmar que hay un sistema.

A este punto Luhmann trata sobre la existencia de sistemas y la posibilidad de alcanzar sus características a través de la observación, las cuales, precisamente, le hacen ser el sistema

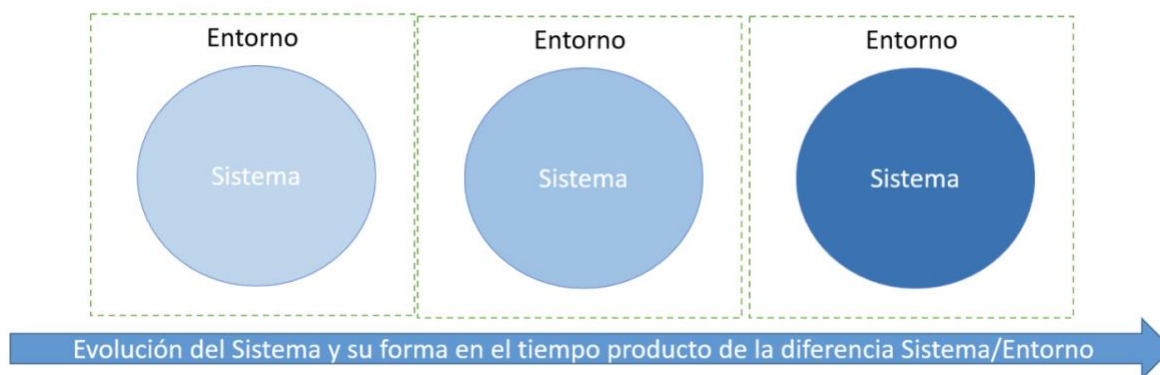
que se observa, pero es con la ayuda del concepto de forma que Luhmann (1997) permite precisar el de sistema:

Con la ayuda de este concepto se vuelve claro para la teoría misma de sistemas que ella no se ocupa de objetos específicos [...] su tema es un particular tipo de forma, una particular forma de formas. Podría decirse que explícita, con referencia al caso de sistema-entorno, las propiedades generales de toda forma de dos lados. (p.42-43)

Gracias al concepto de *forma* es posible, en el imaginario del investigador, observar la estructura de un *sistema*, una estructura hecha de formas y que a la vez es una forma.

Básicamente, es un planteamiento constructivista, como lo es la misma teoría de sistemas sociales.

Diagrama 3.2. Representación gráfica de la aproximación evolutiva de un sistema en cuanto a su forma



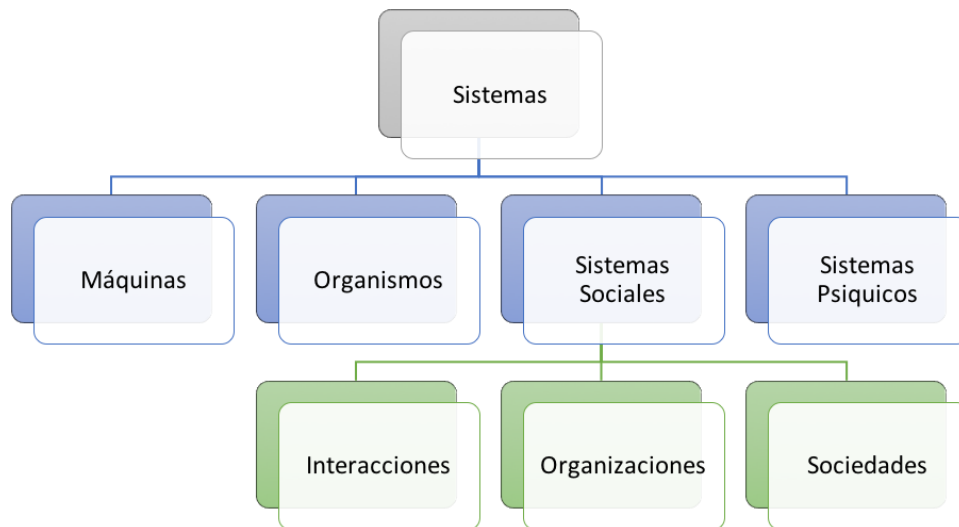
Fuente: Elaboración propia.

El Diagrama 3.2 es una aproximación del imaginario que representa la evolución del sistema en cuanto a su forma. Siendo un sistema una forma de formas, ha de imaginarse cómo en el tiempo un sistema evoluciona al diferenciarse con su entorno a través de la observación, a partir de su forma (y formas) al momento de la diferenciación y acoplando la forma (y formas) resultante del proceso.

Con respecto a la clasificación de los sistemas según Luhmann, en el Diagrama 3.3 se muestra la taxonomía de los sistemas y sus tres niveles. El primer nivel corresponde a la conceptualización más general de sistema, el segundo corresponde los cuatro tipos de sistemas que existen: las máquinas, los organismos, los sistemas psíquicos y los sistemas sociales,

finalmente en el tercer nivel se encuentra la clasificación de los sistemas sociales que son el objeto de estudio de la teoría de sistemas sociales de Luhmann.

Diagrama 3.3. Taxonomía de los sistemas



Fuente: Elaboración propia con base en Luhmann (1998, p.27).

Obedeciendo a esta taxonomía, es que Luhmann (2006) propone distinguir para cada nivel un plano de análisis de la sociedad:

- La teoría general de sistemas y en ella, la teoría general de los sistemas autopoieticos.
- La teoría de los sistemas sociales.
- La teoría del sistema sociedad como caso particular de la teoría de los sistemas sociales.

En la Tabla 3.1 se presenta una síntesis del aporte al análisis de la sociedad desde cada teoría.

Tabla 3.1. Síntesis del aporte de los planos de análisis de la sociedad

Teoría	Aporte
Teoría general de los sistemas autopoieticos	Considera a los sistemas como autorreferenciales y operativamente clausurados.

Teoría	Aporte
Teoría de los sistemas sociales	Interesa la peculiaridad de aquellos sistemas autopoieticos que pueden entenderse como sistemas sociales.
Teoría del sistema sociedad	Análisis de la sociedad como sistema omniabarcador cuya reproducción autopoietica es a través de la comunicación.

Fuente: Arriaga (2003, p.290)

Para esta investigación fue de interés el aporte de Luhmann con respecto a la teoría de los sistemas sociales, ya que la información obtenida sobre las relaciones del contexto del proceso de formulación de una política educativa, fue la que permitió hacer los hallazgos necesarios para la comprensión de dicho proceso.

3.4.3. Sistemas sociales.

La teoría de sistemas sociales de Luhmann, tuvo gran influencia de la teoría de Talcott Parsons⁷. Para Parsons, en los sistemas sociales de acción intervienen elementos culturales, sociales, psicológicos y orgánicos. Luhmann tomó una serie de conceptos de la Teoría Parsoniana, así como de otros autores, y los redefine para hacerlos coherentes con su teoría.

El trabajo de Luhmann se basó en el enfoque estructural-funcional, que él mismo termina redefiniendo como funcional-estructural (Brown, 1999), para plantear, con la teoría de sistemas, que a cada sistema parcial se le puede aplicar un mismo aparato conceptual para su análisis. Esto le permitió elaborar teorías para cada uno de los sistemas funcionales de la sociedad. De allí sus publicaciones: *La economía de la sociedad* (1988), *La ciencia de la sociedad* (1990), *El derecho de la sociedad* (1993) y *El arte de la sociedad* (1995), todos observados como sistemas sociales.

Como ya se ilustra en el diagrama 3.3, Luhmann clasifica los sistemas sociales en tres tipos: sistemas de interacción, sistemas de organización y sociedades (sistemas funcionales), son estos últimos los que han conseguido desarrollar una función particular en una gama de selectividad específica en la sociedad, por ejemplo, el sistema educativo, sistema político, sistema económico y sistema jurídico.

⁷ Talcott Parsons, uno de los más importantes exponentes del enfoque estructural-funcional en el siglo XX, incorpora en su obra académica *El sistema social* (1951) ideas de Max Weber, Alfred Marshall, Emile Durkheim, Vilfredo Pareto y Sigmund Freud, para resaltar la importante contribución de Pareto al delimitar el sistema social como un sistema (Parsons, 1999).

Izuzquiza (1990) recogió lo que Luhmann consideró una serie de rasgos esenciales de los sistemas sin olvidar que existe una centralidad en los conceptos de autopoiesis y autogeneración de los sistemas, además de autorreferenciación o auto sustentación de los mismos, estos rasgos son:

- Todo sistema es un mediador de la complejidad. Es en esta idea donde encontramos una aproximación de la definición de sistema según la Teoría de Luhmann.
- La selección entre alternativas es considerada como la moderna teoría de la comunicación. La comunicación es configuradora de la realidad social, desarrollándose más comunicación a partir de la misma comunicación.
- Un sistema se encuentra ordenado al cumplimiento de una determinada función.
- Luhmann define su postura teórica como funcional-estructuralismo, considerando que no hay ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función la que antecede a la estructura.
- La estructura es un conjunto de relaciones establecidas entre los elementos de un sistema.
- Un sistema no puede existir sin su entorno, éste es su identidad.
- La unidad de un sistema es una unidad de diferencias: entre los elementos del sistema y entre el sistema y su entorno.

Después de abordadas algunas generalidades de la teoría de sistemas sociales, corresponde continuar con aquellos conceptos que vuelven la tarea de comprender esta teoría un desafío. A continuación, se abordan brevemente y procurando explicarlos con la menor complejidad posible.

3.4.4. Autopoiesis.

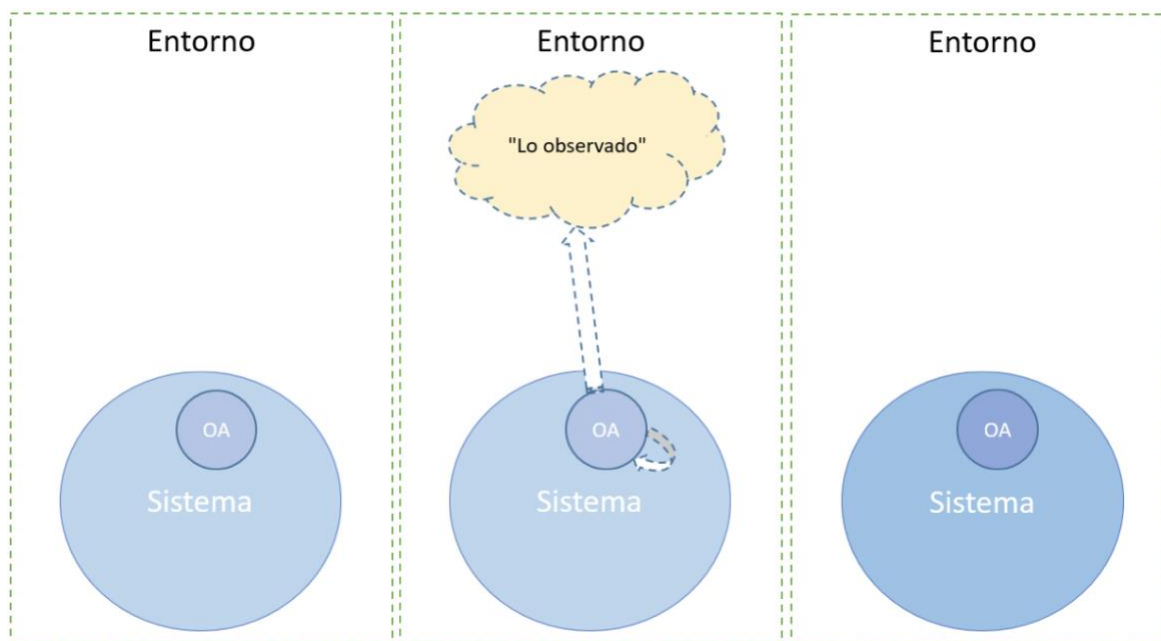
Para Luhmann los sistemas son autopoieticos, esto quiere decir que los sistemas son responsables de su propia construcción y autosustentación. Según Gilbert-Galassi y Correa (2001) el argumento de Luhmann es que:

Así como el sentido permite que un sistema psíquico seleccione determinados pensamientos y no cualquiera, precisamente aquellos lo dotan de identidad como sistema respecto de un entorno; en el caso de los sistemas sociales sucede lo mismo con las comunicaciones. Así como los pensamientos generan pensamientos o dicho más

complejamente, así como los pensamientos generan procesos que producen pensamientos que a su vez permiten tales procesos en una red organizada, autopoietica; las comunicaciones son los componentes autopoieticos de los sistemas sociales autopoieticos. (p.182)

En la teoría de Luhmann “los sistemas dejan de ser realidades ontológicas y pasan a ser construcciones observacionales” (Mosquera y Muñoz,2012, p.136)

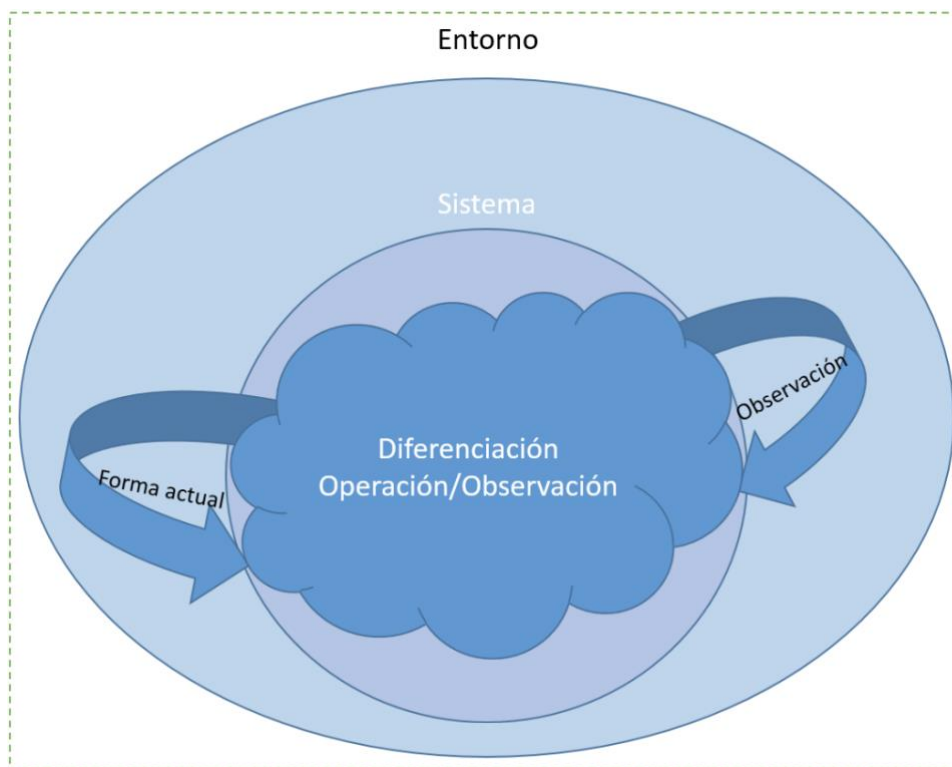
Diagrama 3.4. Diagrama del proceso lógico de la autopoiesis de un sistema autopoietico



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama 3.4 se presenta una aproximación de la autopoiesis de un sistema. El sistema al ser operativamente clausurado, observa su entorno, estas observaciones son también operaciones observadoras (operaciones autopoieticas OA), al observar el entorno se desencadena la lógica de diferenciación sistema/entorno, pero la reducción de complejidad del mismo sistema permite que OA observe lo que a ella específicamente el entorno le permite observar. En esta observación la comunicación como componente autopoietico del sistema, acepta o no la comunicación producto de la observación a través de la diferenciación entre la operación y la observación, como se ilustra en el Diagrama 3.5, después de la selección seguirá un proceso de acoplamiento estructural en el sistema, lo que se ilustra al extremo derecho del Diagrama 3.4 donde debe ponerse especial atención a que la misma *forma* de la operación ha evolucionado al igual que el sistema.

Diagrama 3.5. Aproximación gráfica de la observación de una operación autopoiética



Fuente: Elaboración propia.

Con este argumento se logra entender que los sistemas producen sus estructuras a través de sus propias operaciones, Luhmann (2006) en su libro *La sociedad de la sociedad* brinda una serie de ejemplos de sistemas donde sugiere que cada sistema tiene su propia forma de auto-poiesis, por ejemplo, la del sistema económico es el dinero. Hablar de auto-poiesis es también hablar de adaptabilidad, pues todo sistema existe porque al diferenciarse de su entorno sus operaciones le permiten adaptarse a este.

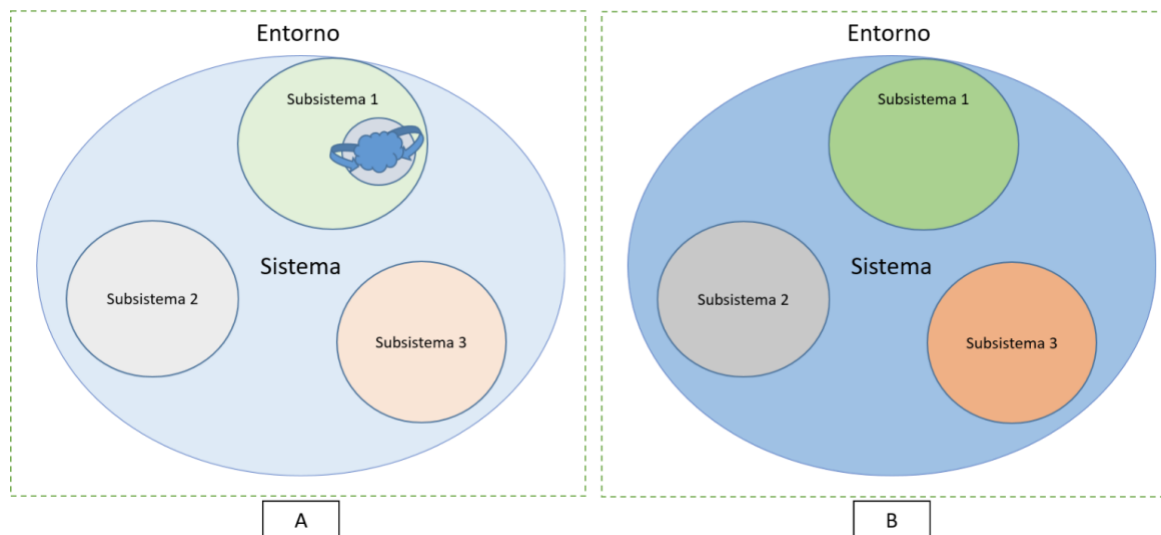
3.4.5. Elementos de un sistema.

Al haber abordado las operaciones autopoiéticas de un sistema se ha entrado en el ámbito explicativo de los elementos de un sistema, que no sólo refiere a operaciones sino a subsistemas, es decir, a toda aquella unidad no más reductible del sistema (Luhmann, 1998), por tanto, un sistema sólo puede constituirse y cambiar por las relaciones de sus elementos. Esta es una restricción constitutiva del sistema.

Las relaciones entre los elementos deben estar reglamentadas en alguna parte del sistema, lo cual puede condicionar las relaciones entre ellos. La cantidad de relaciones de un sistema ha de estar condicionada por reglas de inclusión/exclusión, es así como los sistemas se van

conformando mediante condicionamientos posteriores, generando y mediando una mayor complejidad.

Diagrama 3.6. Representación gráfica del efecto de las relaciones de los elementos de un sistema



Fuente: Elaboración propia.

En el Diagrama 3.6 se tiene una representación del estado inicial de un sistema (A) y su estado final (B) cuando los elementos que le constituyen reaccionan mediante la observación que se produce en uno de ellos⁸ y el sistema en su conjunto reacciona completando la secuencia observación-distinción-selección-acoplamiento en todos los elementos que reaccionen a esta observación. Esta secuencia sólo es posible por las relaciones entre los elementos que están dadas por la misma secuencia y están condicionadas por las reglas del sistema. Es así como constantemente el sistema evoluciona adaptándose a su entorno, adaptando sus límites.

3.4.6. Límites de los sistemas.

Como se puede apreciar en el Diagrama 3.6 cada sistema forma sus propios límites según el conjunto de reglas, normas o disposiciones que los mismos sistemas establecen, es así que, por medio de los colores (en la transición de claro a oscuro), se trata de ejemplificar este fenómeno. Por ejemplo, una familia define su propio estilo de vida y los límites de ese sistema, pueden ser materiales, psíquicos y sociales. Estos límites sólo son del sistema en cuestión y otras familias

⁸ La observación del elemento en cuestión (en el Subsistema 1) puede ser también observada por cualquier otro elemento del sistema o del mismo subsistema 1, es esta "reacción en cadena", por así decirlo, la que activa la compleja red de relaciones que vinculan a través de la observación a todos los elementos del sistema.

tienen sus propios límites. Lo anterior indica que “no puede partirse de un mundo pre-existente de cosas, sustancias e ideas” (Luhmann 2006, p.29), más bien, todo aquello que existe y se comunica con el sistema determina su identidad y por ende sus límites. Luhmann (2006) dice que “el límite de un sistema no es otra cosa que la manera y la concreción de sus operaciones” (p.53). Además, toda construcción y mantenimiento de los límites de un sistema no respeta esos mismos límites, pues es posible rebasarlos, esto lleva a recordar que los sistemas tienen acoplamientos estructurales gracias a su capacidad de realizar autopoiesis.

Sin importar los cambios que tenga el sistema, sus límites han de seguir existiendo, aunque estos mismos cambien, por ello Luhmann (1998) afirma que la conservación de los límites es la conservación del sistema. Desde el punto de vista del sistema los límites son autogenerados por el mismo, al igual que el resto de elementos del sistema, gracias a que éste los trata con sus propios medios, hacia fuera y dentro de sí.

Una de las funciones principales de los límites es acoplar y separar mediante ejecuciones específicas de selección (sobre esto se volverá más adelante en el concepto de complejidad). Esta función ayuda a reducir la complejidad interna y externa del sistema (Luhmann, 1998). Los límites permiten separar elementos y, al estar bien definidos, también permite atribuir los elementos al sistema o al entorno, no necesariamente separando relaciones, pero sí excluyendo al entorno del sistema.

3.4.7. Diferenciación.

Hasta el momento se han abordado los conceptos de sistema, autopoiesis, entorno, elementos y límites de los sistemas, tratando de obtener una comprensión gradual de los sistemas en la teoría de Luhmann. Nótese que cada concepto revela su dependencia y complementariedad con respecto a los demás para sostener la existencia de un sistema, de tal forma que es inevitable referirse a un concepto que aún no ha sido estudiado y uno de esos ha sido la diferenciación, otra característica de los sistemas autopoieticos.

La diferenciación es un fenómeno que permite que los sistemas existan, ya que es la repetición de la formación de sistemas dentro de los sistemas (Luhmann, 1998). Básicamente, Luhmann se refiere al proceso evolutivo de un sistema global que se da mediante la diferenciación entre los sistemas parciales o internos con su entorno interno.

El sistema global tiene la función de entorno interno para los sistemas parciales y este mismo es producto de las diferenciaciones entre sistema parcial y entorno interno. Esto es

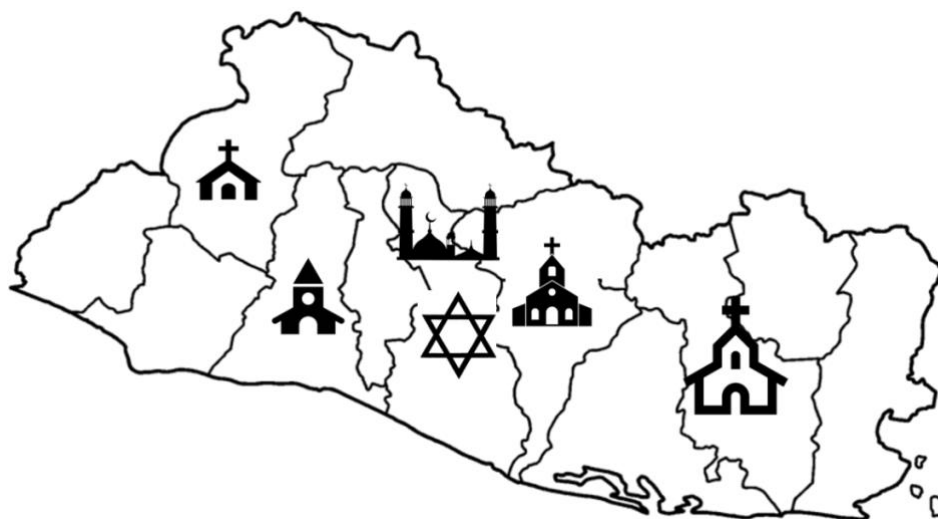
comparable a lo que sucede con el cuerpo humano, siendo este cuerpo el sistema global que se convierte en el entorno de una serie de subsistemas. Las diferenciaciones entre estos permiten que el cuerpo siga existiendo y evolucionando.

La diferenciación entre sistema y entorno se da a través de las operaciones del sistema. Cada operación que se efectúa produce diferencia, esta diferencia modifica la complejidad del sistema global produciendo un nuevo sub-entramado de complejidad producto de la diferenciación, lo que anteriormente se expuso con la aplicación del concepto de *forma*. Si se continua con el ejemplo del cuerpo, ante el entrenamiento físico distintos sistemas se ven implicados en operaciones que provocan diferenciaciones entre ellos y que dan como resultado modificaciones en el cuerpo, las cuales la persona puede sentir y constatar. Luhmann (2006) aclara que la diferenciación no necesariamente es válida para todos los sistemas, pero sí en sistemas sociales, asimismo, plantea que es posible mostrar cuatro formas diversas de diferenciación: la diferenciación segmentaria; la diferenciación según núcleo y periferia; la diferenciación estratificada; y, la diferenciación funcional.

Diferenciación segmentaria.

Se caracteriza por cumplir la función de mantener la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad. Da lugar a la diferenciación del sexo, en familias, comunidades, clanes, aldeas, pueblos, etc. Entonces la diferenciación segmentaria puede repetirse de manera recursiva, donde los principios sobre los que se funda la sociedad son el parentesco y el territorio. Son totalmente compatibles con otras diferenciaciones complementarias tales como la diferenciación de roles heredables (sacerdote, jefe) y no cambian la estructura fundamental de la diferenciación segmentaria ajustando sus propios problemas a ella (Luhmann, 2006). En el sistema social salvadoreño encontramos este tipo de sistemas en las familias, iglesias y otros grupos cuyas reglas de reproducción se orientan a no cambiar su estructura fundamental, como en el ejemplo del Diagrama 3.7.

Diagrama 3.7. Diferenciación segmentaria. Sociedad salvadoreña segmentada por la religión

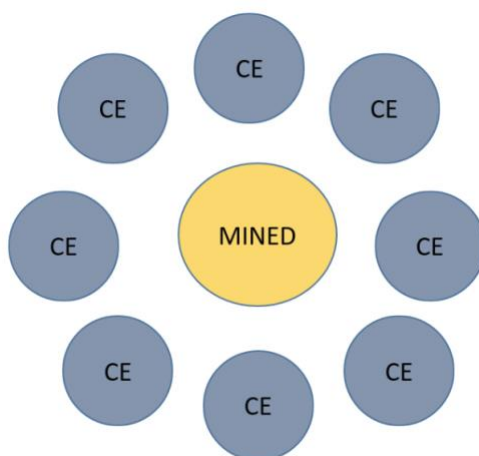


Fuente: Elaboración propia.

Diferenciación según centro y periferia.

Admite un caso de desigualdad que prevé una pluralidad de segmentos en ambos lados de la nueva forma, donde el centro depende de la periferia pero, esta última, si puede sobrevivir sin el centro (Luhmann, 2006). Este esquema se presenta formalmente en diversas aplicaciones, por ejemplo, considerando al sistema educativo, el centro se encuentra en el Ministerio de Educación que capta todos los recursos asignados por el Estado, pero el Ministerio no puede cumplir con su función sin sus periferias (departamentales, centros escolares, etc.) que, a la vez, dependen jerárquicamente y en recursos de su centro (Ver Diagrama 3.8). Se identifica, entonces, que existe una jerarquía establecida donde los centros se relacionan con sus periferias. Esta jerarquía proviene de la construcción de la diferencia centro/periferia y la estratificación, ambos tipos de diferenciación basados en la desigualdad.

Diagrama 3.8. Ejemplo de diferenciación centro/periferia en la diferenciación MINED/Centros Escolares

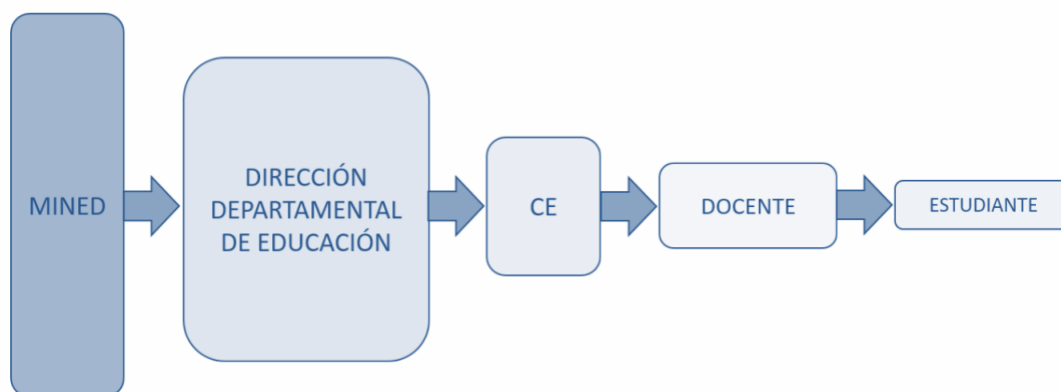


Fuente: Elaboración propia.

Diferenciación estratificada.

Tipo de diferenciación basado en la desigualdad donde los comportamientos y los recursos se orientan a partir de la desigualdad o igualdad de rango o pertenencia a un estrato y en donde, el orden sin diferencia de rangos es inimaginable. Acá predomina socialmente la ascendencia, el parentesco. La riqueza también establece rango, pero predominan las dos anteriores al ubicar a la persona en un estrato: uno noble desciende de nobles, un campesino, por más riqueza que posea, sigue siendo campesino (Luhmann, 2006). Una diferenciación sencilla en la estratificación es nobleza/gente común, aunque también se manifiestan sistemas sociales en donde los rangos, los puestos u otro tipo de asignación administrativa estratificada, existe. Un ejemplo son los diversos rangos que se pueden tener dentro del Ministerio de Educación iniciando por el ministro, viceministros, directores de direcciones, directores de departamentales, directores de centros escolares, docentes, hasta llegar a los estudiantes. Con estos rangos se pueden establecer diferenciaciones tales como docente/estudiante, dirección centro escolar/docencia o ministerio/dirección departamental (Ver Diagrama 3.9).

Diagrama 3.9. Ejemplo de diferenciación estratificada hacia los Centros Educativos dependientes del Ministerio de Educación de El Salvador



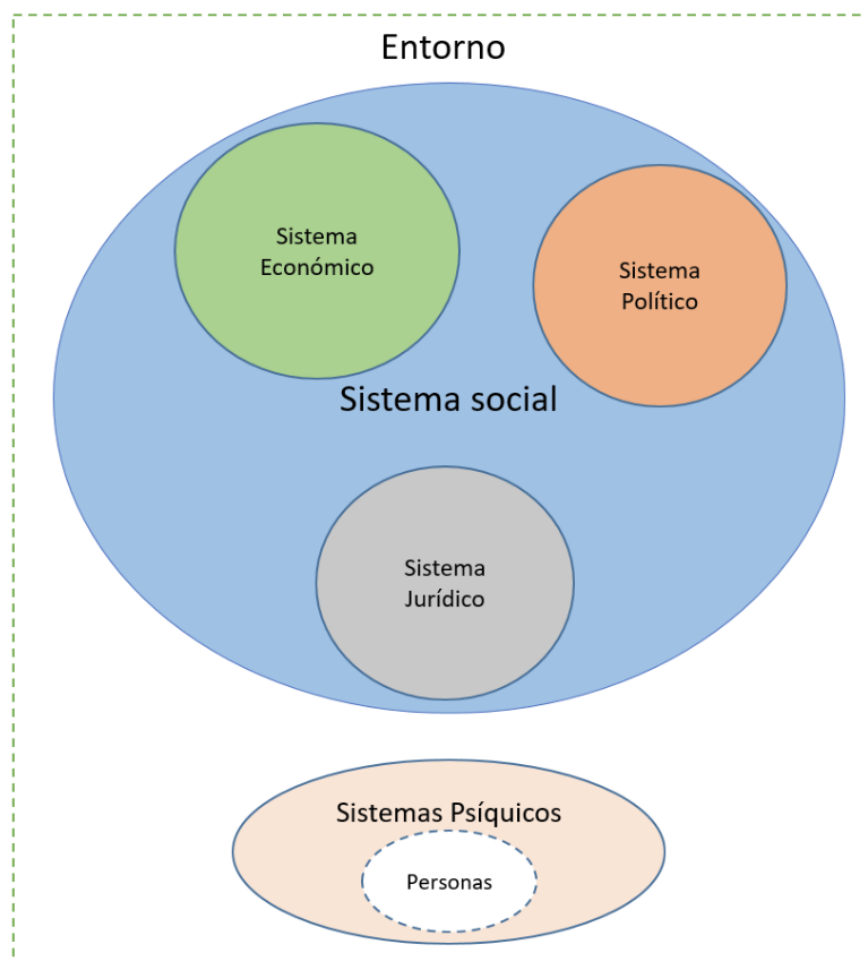
Fuente: Elaboración propia.

Diferenciación funcional.

Esta consiste en que “funciones específicas y sus medios de comunicación deben concentrarse en un sistema parcial con competencia universal” (Luhmann 2006, p.562).

Diversas funciones del sistema de la sociedad quedan cubiertas por cada sistema parcial que se forma por la diferenciación de funciones (diferenciaciones funcionales) de estos mismos y al poseer una función determinada los sistemas parciales son desiguales. Esta función es determinada por la sociedad a la que pertenecen ayudando a cumplir funciones de la propia sociedad. La función de un sistema funcional sólo se desarrolla en sí misma y conduce a la diferenciación de un vínculo particular del sistema/entorno en la sociedad, aunque esta diferencia se vea distinta desde cada uno de los sistemas funcionales a través de la diferencia entre sistema funcional y entorno interno de la sociedad con la cual se relacione.

Diagrama 3.10. Representación del sistema social y algunos de sus sistemas parciales funcionalmente diferenciados



Fuente: Elaboración propia.





















Como se ejemplifica en el diagrama 3.10, cada sistema regula por sí mismo los temas que aborda, las reglas con las que comunica y la posición que con esto se atribuye a las personas (Luhmann, 2006), es decir, el rol y sus correspondientes funciones de mediación. De esto surgen generalizaciones independientes de los estratos y distinciones independientes de los estratos. Estas diferenciaciones pueden llevar al individuo a exigirle un comportamiento racional para incluirlo, pues el comportamiento irracional le llevaría a la exclusión. Un ejemplo son los diversos subsistemas que existen en la sociedad actual, cada uno con sus propias reglas y entorno, así la diferenciación sistema educativo/personas es distinto a sistema judicial/personas, estas diferenciaciones hacen el sentido. Gilbert y Correa (2001) explican que Luhmann define el sentido “como un medio de un sistema para experimentar y seleccionar opciones, medio que

pertenece tanto a los sistemas psíquicos como a los sociales” (p. 182). Es un médium operativo que posibilita acoplamientos estructurales entre conciencia y comunicación. Desde el punto de vista evolutivo, este acoplamiento ayuda a eliminar arbitrariedades al diferenciar operativamente los sistemas psíquicos y los sistemas sociales.

Las operaciones pueden suceder únicamente dentro del sistema y distinguen entre autorreferencia y heterorreferencia, es decir, que la diferencia sistema/entorno se da dos veces: como distinción producida por el sistema y como distinción observada en el sistema, para lo cual Luhmann adoptó el concepto de *re-entry* de lo distinguido mediante la distinción. El sistema se coloca así mismo en una situación donde oscila entre operaciones evaluadas como positivas y negativas, y en oscilar entre autorreferencia y heterorreferencia, enfrentándose con un futuro indeterminable por sí mismo, pero adaptable a situaciones impredecibles. El resultado de estas consecuencias de *re-entry* es lo que se denomina sentido (Luhmann, 2006). Para el investigador es necesario tener presente que de aceptar lo anteriormente planteado, se acepta que el mundo es un potencial de sorpresas ilimitado y no de acepciones preexistentes.

Los sistemas generan información y su resultado es la identidad del sentido (símbolos, signos, número, frases...), la cual se reproduce recursivamente. En la medida en que la recursión remite a un sentido ya conocido, remite a operaciones contingentes cuyos resultados están disponibles en la actualidad. Es entonces el sentido una forma de operación histórica.

Tabla 3.2. Cómo las letras fonéticas modernas fueron desarrolladas desde antiguos jeroglíficos

	SINAI 1500 B.C.	CANAAN 1000 B.C.	PHOENICIAN 750 B.C.	OLD GREEK B.C.	PRESENT DAY
OX-HEAD					A
FENCE					H
WATER					M
MAN'S HEAD					R
BOW					S

Fuente: Tomado de <http://www.zaqen.info/hislangu.htm>

La Tabla 3.2 es un ejemplo de cómo la selección produce resultados inesperados, pero siempre orientados por el sentido que recursivamente se reproduce a través de las operaciones.

En la teoría de sistemas de Luhmann, ninguna operación de la sociedad puede suceder sin hacer uso del sentido, y es que los sistemas sociales son constituyentes y constituidos por sentido, siendo este un producto de las operaciones que lo utilizan (Luhmann, 2006). El sentido es la diferencia entre potencialidad y actualidad, “esto quiere decir que en su operación, los sistemas actualizan un determinado sentido remitiendo el resto de las posibilidades al ámbito de lo potencial, algo que eventualmente puede ser actualizado” (Luhmann, 2006, p.XXXVIII).

La función de un sistema consiste en la comprensión y la reducción de la complejidad. Para Luhmann, la complejidad constituye una condición que hace posible el sistema, surgiendo este de la reducción de la complejidad. El entorno es la complejidad relativa del sistema, esto quiere decir que el entorno puede llevar a la formación de nuevos subsistemas en cada sistema y, como plantea Arriaga (2003), “son menos complejos que su entorno y sus límites respecto a él no son físicos sino de sentido” (p.278). Para ejemplificar lo anterior es pertinente hacer un sondeo de las instituciones gubernamentales que hoy existen y que no estaban hace 10 años, por ejemplo la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos cuya creación fue en consecuencia de la formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas, este ejercicio sencillo permite comprender cómo los sistemas sociales permanecen en constante diferenciación con su entorno, cambiando y adaptándose a la diferencia reduciendo la complejidad.

3.4.8. Complejidad.

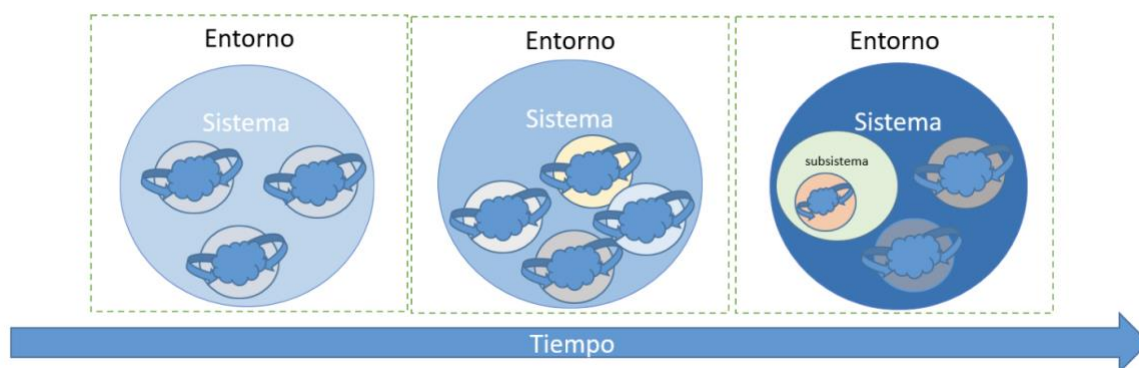
Luhmann resalta la importancia de diferenciar entre los conceptos de sistema y complejidad. La complejidad no es producto de la diferenciación entre sistema y entorno. La complejidad de un sistema viene principalmente de la capacidad del sistema para adaptarse al entorno y a su propia complejidad, es decir, coacción de “selección y condicionamiento de las selecciones” (Luhmann 1998, p.48) para establecer las relaciones entre los elementos que se utilizan con el fin de construirse y conservarse.

La complejidad de un sistema disminuye mediante la reconstrucción de un entramado complejo de relaciones mediante un segundo entramado de relaciones menores. Ningún sistema puede realizar la posibilidad lógica de conectar cada elemento con su correspondiente de los otros, en esto radica el punto de partida de la reducción de la complejidad (Luhmann, 1998).

Para seleccionar, el sistema dispone de dos formas diferentes: estructura y proceso. Ambas están condicionadas mutuamente y se distinguen por su relación con el tiempo. Es acá

donde Luhmann introduce otro factor que permite comprender la complejidad de un sistema: el tiempo. Plantea que las estructuras detienen el tiempo de manera reversible ya que es en ellas donde mantiene el repertorio de posibilidades de selección, sujetas al cambio y en donde los procesos marcan la irreversibilidad del tiempo, pues son acontecimientos irreversibles. De las estructuras “es de esperar resultados conformes y discrepantes, con respecto a los procesos, acontecimientos probables e improbables” (Luhmann 1998, p.65). El Diagrama 3.11 es una aproximación imaginaria de estos fenómenos y sus resultados.

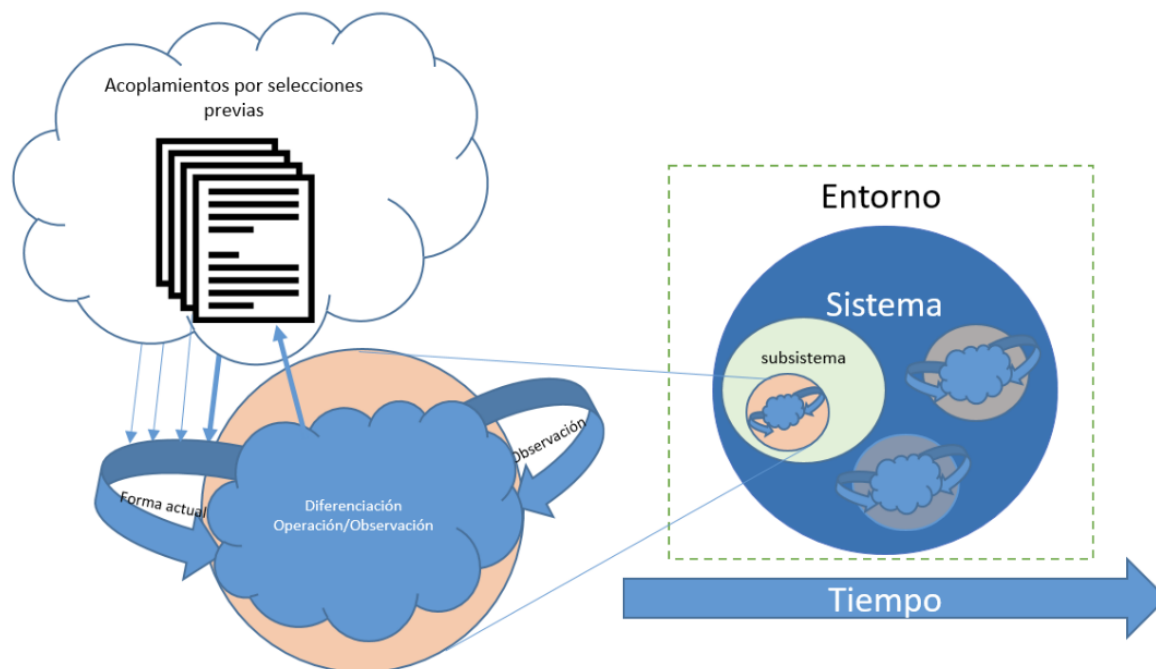
Diagrama 3.11. Diferenciación de un sistema en el tiempo



Fuente: Elaboración propia.

Luhmann llama temporalización de la complejidad a la adaptación del sistema a la irreversibilidad del tiempo, esto es la capacidad del sistema de relacionalización infinita que produce una diferencia ordenada de la relación en la sucesión, es decir, que en el caso de las estructuras se refiere a la posibilidad de conectar cada elemento con cada uno de los demás en un estrecho de relaciones válidas. En el caso de los procesos, los acontecimientos concretos y selectivos se basan cronológicamente unos en otros, incorporando selecciones previas, por tanto, la preselección de lo seleccionable se comprende, para el caso de las estructuras, como validez y para los procesos como secuencia de acontecimientos concretos. Es así como se transforma el modelo de relaciones de acuerdo a necesidades internas y externas (Luhmann 1998).

Diagrama 3.12. Aproximación al fenómeno de acoplamiento



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama 3.12 es una aproximación del proceso de acoplamiento estructural producto de la selección en una operación. Obsérvese que: las flechas que van desde los "Acoplamientos por selecciones previas" hacia la "Diferenciación Operación/Observación" representan lo que la estructura permite observar de sí misma y eso será referido por la operación como forma actual que se diferenciará con la observación externa. Cuando se da la selección, su acoplamiento como parte de la estructura del sistema está representada por la flecha que se orienta de vuelta a la estructura de "Acoplamientos por selecciones previas". La característica de los sistemas autopoieticos que es responsable de que todos estos procesos sean posibles es la comunicación. Todo sistema social es un sistema de comunicaciones.

3.4.9. Comunicación.

El acto de comunicar no es más que una propuesta de selección o sugerencia, al retomar la sugerencia y procesar el estímulo, se genera la comunicación (Luhmann, 1998). Partiendo del concepto de sentido, la comunicación es el procesamiento de la selección, la selección es información.

Luhmann (2006) plantea que la comunicación es una síntesis resultante de tres selecciones: información / darla-a-conocer / entenderla, entonces, la comunicación se genera

hasta donde se genera la comprensión. Para comprender la improbabilidad de estas tres selecciones, Luhmann plantea una serie de preguntas que pueden resumirse en una: ¿Cómo es posible la comunicación y en dónde está puesta su idoneidad? Para dar respuesta a esta pregunta Luhmann dice que, aunque los seres vivos vivan como seres individuales, no viven independientes unos de otros. Esto le lleva a ubicar a los seres humanos como dependientes de un sistema de orden superior con cuyas condiciones pueden elegir contactos recíprocos. Este sistema es la sociedad, un sistema con su modo propio de operar, la comunicación.

La comunicación se reproduce a través de comunicación, siendo ésta producto de la misma que no puede darse arbitrariamente o por el azar. En principio la comunicación es posible sin lenguaje, sin embargo, Luhmann (2006) sostiene que el lenguaje es el médium o sentido fundamental de comunicación, la cual garantiza la autopoiesis de la sociedad. Esto es porque el lenguaje intensifica la comprensión de la comunicación más allá de lo que los sentidos perciben (Luhmann, 1998), por ejemplo como las imágenes y la palabra escrita o vocalizada. El lenguaje es un medio que se caracteriza por el uso de signos (acústicos, ópticos, sensoriales) referentes al sentido y mediante la reducción de la complejidad se aplican reglas para el uso de esos signos.

Espinosa (2003) expone que según Luhmann la comunicación es entendida como constituyente de los sistemas funcionales y no como acción o intercambio. Así como “la comunicación es la unidad elemental de autoconstitución, la acción es la unidad elemental de autoobservación y autodescripción de los sistemas sociales” (Luhmann, 1998, p.171). En toda comunicación está implícita la diferencia entre información y el acto de comunicar, la comunicación procesa esta diferencia (Luhmann, 1998). Cuando se da la comunicación se genera un sistema que mantiene una relación especial con el entorno, sólo accesible para ella como información, sólo se puede experimentar como selección y sólo se puede aprehender por medio de cambios dentro del propio sistema o entorno.

A este punto, se han abordado algunos de los conceptos de la teoría de sistemas sociales de Luhmann, no ha sido intención de este trabajo su completa comprensión, sólo una aproximación que resulte útil para el investigador que pretende comprender desde este enfoque a la actual sociedad moderna para analizar un fenómeno, las relaciones y las decisiones que suceden en ella.

3.4.10. Sociedad moderna, sistemas funcionales y el ser humano.

Se ha expuesto que cuando Luhmann se refiere a la sociedad moderna la califica como una sociedad funcionalmente diferenciada. En estos sistemas no puede distribuirse a los humanos para que participen en un solo sistema ya que, siendo parte de la sociedad, han de participar en más de uno gracias a la comunicación. La consecuencia de esto es que no se puede afirmar que la sociedad consiste de seres humanos, pues no pueden ubicarse en ningún sistema parcial u otra parte de la sociedad. El ser humano es entonces, por naturaleza, un individuo con autonomía y que es punto de referencia del cálculo autoreferencial y racional. Por tanto, el ser humano se conceptualiza como entorno del sistema de la sociedad (Luhmann, 2006).

En la sociedad moderna puede observarse cómo al ser un sistema funcional, la diferenciación funcional coloca a sus sistemas parciales en sí mismos en un estado de indeterminación autoproducida, lo cual se expresa en forma de medios, tales como el dinero y el poder. Como consecuencia, la complejidad de cada sistema tiene dos lados, uno ya determinado y otro indeterminado aún. Las operaciones tendrán la función de establecer ambos lados. Es a través de sus propias operaciones (que se encargan de su propia autopoiesis) que la diferenciación funcional hace que cada sistema parcial pueda y deba determinar su propia identidad, dejando a la sociedad como entorno del sistema funcional, así, cada sistema tiene su propia forma de diferenciación. Como consecuencia de la diferencia entre el sistema funcional (sistema parcial) y el entorno (sociedad) las dependencias entre sistemas parciales aumentan y son dependencias de condiciones en constante cambio del entorno interno a la sociedad.

3.4.10.1. Algunos sistemas parciales de la sociedad moderna: sus funciones y códigos de diferenciación.

Los sistemas parciales se pueden diferenciar para otras funciones de la sociedad, por ejemplo, si bien para el sistema educativo su entorno puede resultar educativamente inútil, le es políticamente útil, económicamente útil y jurídicamente útil la diferenciación de este sistema parcial para cada una de las otras funciones. La función de este sistema parcial es prioritaria y las demás se ajustan o condicionan a ella (Luhmann, 2006). Del ejemplo se puede decir que el éxito en el sistema educativo es lo prioritario para este sistema parcial, pero un sistema jurídico exitoso es importante sólo si es condición para el éxito educativo.

La autopoiesis de los sistemas funcionales se forma con la ayuda de un código binario, los conceptos función y codificación. La función posibilita la comparación con los equivalentes funcionales, preponderando sus propias funciones, por ejemplo, proveer el futuro con dinero

(economía) y no confiando en Dios (religión). En el caso de la codificación se refiere a regular los valores con los que el sistema orienta sus propias operaciones, los cuales pueden ser valor positivo o negativo. Si el valor es negativo el sistema exige revisar todas sus operaciones e imponer criterios. Estos códigos no representan la realidad del valor sino simples reglas de duplicación que aparecen como información construida por ellos mismo, por ejemplo, aprobado/reprobado, legal/ilegal, verdadero/no-verdadero, etc. Son posibles un valor o el otro, por ello es necesario tener reglas de decisión para fijar las condiciones mediante las cuales el valor queda asociado de manera correcta o falsa. A estas reglas se les llama programa. Con esto ya se puede establecer que la distinción entre código y programas, estructura la autopoiesis de los sistemas funcionales (Luhmann, 2006).

Cuando se rechaza una opción, solo se rechaza la forma que no ha sido aceptada y no quiere decir que el valor de los otros valores se refute, es decir que este valor deje de tener relevancia en la sociedad. La autopoiesis consiste en la reproducción de las operaciones elementales del sistema que siempre se reproducen referidas a la forma, es decir, que lo determina el sistema propio de la operación.

Luhmann (2006) identifica de algunos sistemas parciales del sistema social sus funciones, códigos y Medios de Comunicación Simbólicamente Generalizados (MCSG) (ver Tabla 3.3). A continuación se abordarán en estos términos y brevemente los sistemas económico, político, jurídico y educativo.

Sistema económico.

Puente y Eslava (2003) plantean que el sistema económico

Tiene como función resolver los problemas concernientes a las necesidades, y por ello una de sus preocupaciones es decidir acerca de las necesidades presentes basado en la consideración inicial de la escasez de bienes o de dinero, por lo que uno de sus problemas esenciales es la planificación económica del futuro. (p.16)

Como un sistema parcial al sistema social, su función no es ni más ni menos importante que la de otro sistema parcial. Según Brown (1999) la vinculación sistema educativo-sistema económico parece ser de las más estrechas. En el sistema educativo hay operaciones que cumplen con funciones específicas como gestión de financiamiento, pagos de salarios, compra de bienes y servicios, entre otras. Lo anterior confirma que el sistema educativo tiene su propia

economía, la cual es posible gracias a las operaciones que se diferencian con operaciones del sistema económico, su MCSG es el dinero.

Sistema político.

El sistema político tiene como función asumir decisiones colectivamente vinculantes (Brown, 1999). Siendo su MCSG el poder, este se manifiesta con la diferencia jerárquica entre una posición inferior subordinada a una posición superior. Es por ello que el poder sólo puede reproducirse “en la forma directa de la obediencia” (Corsi, 1996, p.127) El poder puede cambiar según lo demande la función de una operación, por ejemplo, como poder judicial o poder económico.

Brown sostiene que el ámbito de intervención del sistema político en la educación determina frecuentemente el nivel de abstracción o concreción con el que se elaborarán los principales lineamientos de la política educativa, es decir, que a mayor intervención mayor concreción, a menor intervención mayor abstracción.

Sistema jurídico.

González (2007) al igual que Corsi (1996) lo definen como "un sistema funcionalmente diferenciado de la sociedad moderna, cuya función es mantener estables las expectativas, aún en el caso que resulten vanas" (p.54). Estas expectativas tienen que ver con la conducta, la cual es regulada por un marco normativo que se rige por códigos binarios que se basa en diferencias de lo justo/injusto, legal/ilegal, ajustado a derecho/no ajustado a derecho (Puente y Eslava, 2003), sin embargo, el código que orienta al derecho es la diferencia binaria legal/ilegal. La institucionalización del derecho es producto del consenso en una generalización de las expectativas de la sociedad.

La relación entre sistema educativo y sistema jurídico se da en que el primero se somete al Estado por leyes y normas que regulan su organización y funcionamiento (Brown, 1999).

Sistema educativo.

En el caso del sistema educativo resulta que no puede especificarse un MCSG y un código de diferenciación permanentes para el sistema, Explicar claramente esta situación resulta extensivo. A diferencia de sistemas parciales como el económico, el político y el jurídico, la diferenciación del sistema educativo con la sociedad se produce como diferenciación de un segmento temporal con principio y fin fechables. Esto indica que la diferenciación con el entorno siempre se encuentra simbolizada por dicho límite temporal en cuanto a la responsabilidad del

sistema educativo. Es así como dependiendo de la responsabilidad así será el código con que se diferencie con el entorno. En cambio, en la educación actual, pueden identificarse códigos como mejor/peor, necesarios para orientar los programas educativos, o el caso de los estudiantes tienen claro su objetivo final que es el título en la diferencia idea/plazo (Luhmann, 1996).

Tabla 3.3. Subsistemas del sistema social y sus funciones

Sistema	Función	Código	Medio de Comunicación Simbólicamente Generalizado
Jurídico	Producción de legalidad	Legal/ Illegal	Poder
Económico	Reproducción de la capacidad de pago	Pagar/ No pagar	Dinero
Político	Toma de decisiones colectivamente vinculantes	Gobierno/ Oposición	Poder
Educación	Selección social	--	--

Fuente: Brown (1999, p.71)

4. ENFOQUE Y MODELO DE ANÁLISIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

En el análisis de políticas públicas es necesario adoptar un enfoque epistemológico para observar y comprender al objeto de estudio, la política pública. Una vez definido el enfoque es necesario elegir un modelo para tener un esquema para interpretar la realidad, sus características, estructura y complejidad. Finalmente, al definir con claridad el enfoque y el modelo, solo hace falta una metodología para realizar el análisis de la política pública.

4.1. Enfoque para análisis de políticas públicas

Los paradigmas de investigación o enfoques epistemológicos, determinan la manera que el investigador concibe y ve la realidad, lo cual da paso al abordaje de los atributos del conocimiento y la relación de estos a conceptos que sirven como punto de referencia entre esta realidad y su comprensión por parte del ser humano (epistemología).

La elección de un enfoque o paradigma de investigación lleva implícita las respuestas a preguntas ontológicas como ¿Cuál es la forma o la naturaleza de la realidad? y, por tanto, ¿Qué es lo que podemos conocer de ella? y a una pregunta epistemológica ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre quien conoce o busca conocer y lo que puede ser conocido?, por tanto, no debe ser extraño que la definición de método también responda a otra pregunta ¿Cómo puede el investigador (el que busca conocer) arreglárselas para averiguar si lo que él o ella cree puede ser conocido?. Al dar respuesta a esta última pregunta el investigador se da cuenta que la misma está sujeta a las respuestas de las preguntas anteriores (Guba y Lincoln, 2002). Esto es así dado que no cualquier método es adecuado para cualquier enfoque o paradigma y, por ello, es importante tener claro que el método es un procedimiento para la recolección de información ya sea a través de entrevistas, encuestas, observaciones, etc. Y, técnicamente, no pertenece a un enfoque en particular (Solarte, 2004).

Una situación que el investigador debe tener presente al momento de adoptar un paradigma o enfoque de investigación es que son construcciones humanas y por ello no escapan al error humano (Guba y Lincoln, 2002). El planteamiento anterior es indispensable para que el lector de los resultados de una investigación tenga en cuenta que el enfoque elegido por el investigador, no necesariamente será compatible con sus creencias básicas, ya que, precisamente, un enfoque de investigación está construido por un determinado conjunto de creencias básicas. Es así como el investigador no intenta defender sus planteamientos por creer que el enfoque de

investigación seleccionado sea el mejor o el que más le acerca a la verdad; el investigador sólo podrá defender su trabajo a través del poder de la persuasión y en la utilidad de su posición.

En las tablas 4.1 y 4.2 se retoma un análisis comparativo hecho por Guba y Lincoln en el cual pueden identificarse las posiciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas del positivismo, el postpositivismo, la teoría crítica y el constructivismo:

Tabla 4.1. Cuadro comparativo de creencias básicas en los paradigmas alternativos de investigación

Posición	Positivismo	Postpositivismo	Teoría crítica y otras	Constructivismo
Ontología	Realismo ingenuo: realidad aprehensible.	Realismo crítico: realidad aprehensible sólo de manera imperfecta y probable.	Realismo histórico: realidad virtual moldeada por valores sociales, políticos, culturales, económicos, étnicos y de género; eventualmente cristalizada.	Relativismo: realidades construidas local/específicamente.
Epistemología	Dualista/objetivista; hallazgos reales	Dualista/objetiva modificada; tradición/comunidad crítica; hallazgos probablemente reales.	Transaccional/sujetivista; hallazgos mediados por valores.	Transaccional/subjetivista; Hallazgos son obras creadas.
Metodología	Experimental/manipuladora; verificación de hipótesis; énfasis en método cuantitativo	Experimental/manipuladora modificada; comprobar falsedad de hipótesis; puede incluir métodos cualitativos.	Dialógica/dialéctica	Hermenéutica/dialéctica.

Fuente: Guba y Lincoln (2002, p.124).

Tabla 4.2. Posiciones de los paradigmas en cuestiones prácticas seleccionadas

Cuestiones	Positivismo	Postpositivismo	Teoría crítica y otras	Constructivismo
Interés investigativo	Explicación: predicción y controlar.		Crítica y transformación; restitución y emancipación	Comprensión; reconstrucción.
Naturaleza del conocimiento	Hipótesis verificadas y establecidas como hechos o leyes	Hipótesis que no sean falseadas y que son hechos o leyes probables.	"Insights", Percepciones agudas estructurales/históricas	Reconstrucciones personales en torno al consenso.
Acumulación de conocimiento	Adición "por igual a bloques" con el fin de construir un "edificio de conocimiento"; generalizaciones y relaciones causa-efecto.		Revisionismo histórico; generalización por similitud.	Reconstrucciones más sofisticadas y complejas; experiencia vicaria.
Criterios de claridad	Marcas igual que convencionales de "rigor"; validez interna y externa, confiabilidad, objetividad.		Adecuación a la situación histórica; erosión de la ignorancia; estímulo para acción.	Confiabilidad y autenticidad y conceptos erróneos.
Valores	Excluidos - influencia negada		Incluidos - conformativos	
Ética	Extrínseca; inclinación hacia el engaño		Intrínseca; inclinación moral hacia la revelación.	Intrínseca; inclinación procesal hacia la revelación; problemas especiales.

Cuestiones	Positivismo	Postpositivismo	Teoría crítica y otras	Constructivismo
Voz	"Científico desinteresado" como informante de aquellos que hacen decisiones, políticos y agentes de cambio.		"Intelectual transformador" como defensor y activista.	"Participante apasionado" como facilitador de la reconstrucción de múltiples voces.
Entrenamiento	Técnico y cuantitativo; teorías sustantivas	Técnico; cuantitativo y cualitativo; teorías sustantivas.	Resocialización; cualitativo y cuantitativo; historia; valores de altruismo y empoderamiento	
Hegemonía	Control de publicaciones, financiamiento, promoción y tenencia.		En búsqueda de reconocimiento.	

Fuente: Guba y Lincoln (2002, p.131).

Un ejercicio de análisis comparativo como éste, permite al investigador detenerse a reflexionar sobre el enfoque investigativo que ha seleccionado, un enfoque que debe ser compatible con su propia visión y concepción del mundo, o que al menos pueda ser adoptado por éste sin que un conflicto entre las creencias básicas del enfoque y las del investigador se convierta en un factor atenuante de la calidad de la investigación.

4.1.1. Postpositivismo o Constructivismo.

Si bien Guba y Lincoln identifican al positivismo, al postpositivismo, a la teoría crítica y al constructivismo como cuatro paradigmas o enfoques de investigación que han competido regularmente como marco para procesos de investigación desde la segunda mitad del siglo XX, Solarte (2004) considera que en los últimos años el debate para el análisis de políticas públicas se ha dado entre dos paradigmas de investigación: el postpositivista y el constructivista.

El postpositivismo es un enfoque que surge como una crítica al positivismo y propone que la realidad no puede comprenderse en su totalidad porque existen múltiples causas y efectos relacionados a un objeto de estudio, y sólo puede comprenderse de manera imperfecta y probabilística, logrando únicamente aproximarse a ella desde diversas perspectivas y aplicando métodos experimentales modificados que pueden incluir tanto lo cuantitativo como cualitativo, sólo de un tipo o mixtos (Solarte, 2004; Roth, 2007), sin embargo, los postpositivistas suelen privilegiar los métodos cuantitativos sobre los cualitativos.

El enfoque constructivista considera que la realidad es una construcción social, no es objetiva. Se orienta entonces a que cada individuo puede dar un significado personal a la realidad; así, el conocimiento se construye a través del consenso en la construcción (Solarte, 2004). Este enfoque privilegia métodos de análisis que incorporan procesos de identificación, comparación y descripción de distintas construcciones de la realidad existentes, por ejemplo, narraciones, historias de vida, hermenéutica y dialéctica (Roth, 2007), evidentemente, privilegiando los métodos cualitativos sobre los cuantitativos.

Los teóricos Guba y Lincoln (2002) plantean que existe un creciente interés por paradigmas de investigación alternativos a raíz de la creciente insatisfacción por el abuso y excesivo énfasis en los métodos cuantitativos desde una "perspectiva heredada"⁹, en función de las generalizaciones que son significativas desde un punto de vista estadístico, el cual resulta más

⁹ "Perspectiva heredada" es el término acogido por Guba y Lincoln (2002) para llamar a los paradigmas de investigación subyacentes de paradigmas convencionales, por ejemplo, el postpositivismo como crítico, pero heredero del positivismo.

práctico, manejable y fácilmente interpretable para los tomadores de decisiones. Sin embargo, esto no evita la falta de utilidad de los resultados de una investigación según el objeto de estudio. Por ejemplo, un 30% de deserción al final de un año escolar con respecto a la matrícula inicial. Una cifra no es suficiente para emitir un juicio de valor con respecto a la problemática. A través de métodos cualitativos pueden obtenerse valoraciones más útiles sobre los factores que inciden en ello, por tanto, una investigación que busca la comprensión de los factores que determinan o influyen en un objeto de estudio podría servirse del enfoque constructivista para obtener resultados más cercanos a las realidades a las cuales pertenecen dichos factores. Lo anterior invita a considerar el enfoque constructivista en lugar del postpositivista, que hasta la actualidad ha sido el más utilizado en investigaciones.

4.1.2. El constructivismo como enfoque para el análisis de las políticas públicas.

A este punto, es posible plantear la compatibilidad entre la elección de un enfoque constructivista y los objetivos de esta investigación, en cuanto a entender y reconstruir el conocimiento (las construcciones) sobre los factores del entorno en que se formula una política pública, desde las unidades de análisis observadas en una temporalidad y contexto determinado. Mediante un proceso hermenéutico/dialéctico el conocimiento se vuelve cada vez más "informado y sofisticado" a medida que se abordan las unidades de análisis a través de métodos tanto cualitativos como cuantitativos.

Cejudo (2008) plantea que hacer investigación sobre políticas públicas desde el enfoque constructivista supone:

- Tomar distancia de los enfoques racionalistas sin desecharlos por completo.
- Un conocimiento profundo de la política pública y su entorno, para identificar las relaciones entre actores y contexto.

En términos de análisis de políticas públicas, estas consideraciones permiten dar sentido a las políticas públicas al vincular su formulación con un entorno social y explicarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas. El enfoque constructivista no sólo contribuye a explicar el proceso de políticas como un juego de ganar, ejercer poder y distribución del poder, sino también los procesos específicos que le componen: la definición de problemas, la formación de la agenda pública, la toma de decisiones y su justificación, la implementación y la evaluación.

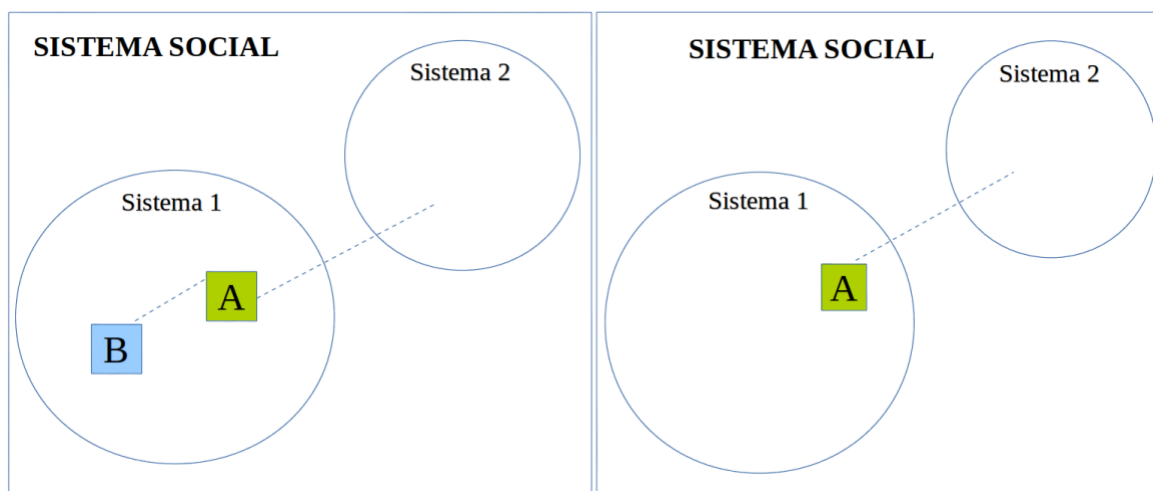
4.1.3. Constructivismo sistémico de Niklas Luhmann.

Según Arnold (2000) el constructivismo es la epistemología de la teoría de sistemas sociales de Luhmann debido a la incorporación de las nociones de auto-organización y autopoiesis. Becerra (2014) lo secunda al argumentar que la teoría de Luhmann incorpora la epistemología empírica de Jean Piaget junto a la reflexión de Von Glasersfeld. Un concepto que Luhmann utiliza de Piaget es *la irritación*. Luhmann desarrolla amplia y complejamente este concepto para incorporarlo en su teoría. Lo que plantea Luhmann es que la irritación es un "estado-del-sistema" que estimula la continuidad de las operaciones autopoieticas del sistema, es decir, su capacidad de evolucionar, coincidiendo con la lógica constructivista de que la realidad es una construcción social, equivalente al acoplamiento estructural entre sistema y entorno (Luhmann, 2006). Es así como el sistema mismo y sus elementos son construcciones producto de las determinaciones del sistema mismo, producidas en sus operaciones autopoieticas, las cuales son precisamente las observaciones del sistema.

Desde el constructivismo sistémico, el investigador es un observador de observadores (sistemas), un observador de segundo orden (Arnold, 2000; Becerra, 2014), donde el conocimiento (lo que se busca conocer) es resultado de operaciones de observación de una realidad tan diversa como sean las distinciones que le extienden. Esta realidad sólo puede ser observada según la apertura de los propios esquemas diferenciadores del observador, de allí la necesidad del investigador en considerar un modelo como marco de referencia de sus observaciones (como se desarrollará más adelante con el modelo propuesto por Eslava y Puente). La adopción de un modelo permite al investigador concentrarse en la observación de las distinciones de las operaciones de los sistemas.

Para comprender el concepto de *orden de observación* puede ejemplificarse gráficamente la acción observativa de un observador. Un grado de observación se puede comparar con una espiral, donde cada nivel de la espiral es una observación hecha por un observador. Tomando en cuenta que en la teoría de sistemas sociales de Luhmann las observaciones son operaciones y éstas a la vez observan, quiere decir que cuando una operación B observa a una operación A mientras realiza una operación (observación), entonces la operación B es un observador de segundo orden (ver diagrama 4.1).

Diagrama 4.1. Observación de segundo orden por parte de una operación (izquierda) y por un investigador (derecha)



Fuente: Elaboración propia.

De igual manera que una operación observa a otra operación, el investigador se ubica como observador de segundo orden al observar una operación (la observación). Un ejemplo de observación de segundo orden es cuando el investigador observa lo que el equipo coordinador de la formulación de una política educativa observa de los resultados de un foro consultivo. El investigador observa ese resultado desde la observación del equipo de trabajo, por ejemplo, en el documento que el equipo de trabajo elaboró con las evidencias de la consulta.

La tabla 4.3 es una aproximación de lo que implica la observación de segundo orden aplicando los conceptos de teoría de sistemas sociales de Luhmann, donde se presenta al sistema político como observador de primer orden, lo que observa y la observación de segundo orden.

Tabla 4.3. Ejemplo de registro de observación de segundo orden

Sistema desde donde se observa	Observador 1er Orden	Sistema a lo que pertenece lo observado	Lo Observado	Distinción en la operación que observa	Ejemplo de información obtenida de la observación de 2do Orden
Sistema Político	Capacidad de financiamiento de una política pública. (Medium: Financiamiento)	Sistema Económico (MCSG: Dinero) (Código: Pagar/No pagar)	Disposición presupuestaria.	Financiable/No financiable	Según las fuentes de financiamiento disponible, es posible financiar parcialmente la implementación de la política pública.
Sistema Político	Necesidad de política pública para problema específico. (Medium: Necesidad)	Sistema Político (MCSG: Poder) (Código: Gobierno/Oposición)	Agenda política.	Necesario/No necesario	La política pública propuesta se posiciona entre las prioridades de la agenda política, por tanto, es necesaria para la ejecución de la misma...
Sistema	Legislación que	Sistema Jurídico	Legislación	Legal/Ilegal	El problema

Sistema desde donde se observa	Observador 1er Orden	Sistema a lo que pertenece lo observado	Lo Observado	Distinción en la operación que observa	Ejemplo de información obtenida de la observación de 2do Orden
Político	limita la operación de una política pública. (Medium: Legalidad)	(MCSG: Poder) (Código: Legal/Illegal)	vigente.		abordado por la política pública es una obligación constitucional, sin embargo encuentra el alcance de la política se encuentra limitado por la ley.
Sistema Político	Documentación de normativa existente sobre una necesidad política. (Medium: Normativa)	Sistema Jurídico (MCSG: Poder) (Código: Legal/Illegal)	Normativa vigente.	Normado/No normado	No existe normativa especial para la implementación de la política pública.

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Modelo para el análisis de políticas públicas

El aporte teórico de Niklas Luhmann para el análisis de políticas públicas se ha retomado en diversas producciones académicas, resultando particularmente atractivo como enfoque alternativo para investigadores latinoamericanos. En la tabla 4.4 se muestra un resumen de algunos aportes de la teoría de sistemas sociales para el análisis de políticas públicas entre los que se encuentra la propuesta metodológica que se usará en esta investigación.

Tabla 4.4. Aportes de la Teoría de Sistemas Sociales de Luhmann al análisis de políticas públicas según autores

Autor	Año	Aporte
Joan Subirats	1994	Propone un campo de perspectiva en el estudio de la administración pública, particularmente en el análisis de políticas públicas.
Eslava y Puente	2003	Diseñan una propuesta para el análisis de políticas públicas donde se presenta un modelo para la comprensión de las políticas públicas en el marco de la sociedad, una propuesta para su análisis y una propuesta metodológica con base en el análisis sistémico de Giuliano Urbani.
Hugo Cadenas	2006	Propone un modelo de análisis de políticas públicas.
Miranda y Razeto	2014	Argumentan que de la creciente diferenciación de las sociedades modernas se deriva que el orden político ya no puede ser representado como un actor omnisciente equivalente a un imposible observador que ve el mundo fuera del mundo.
Barros y Rivera	2014	Realizan un ejercicio de análisis de políticas públicas participativas en salud en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica bajo la visión societal luhmaniana y la normatividad habermasiana.
Teresa Matus	2015	Expone la importancia de la noción de interpenetración de Luhmann.

Fuente: Elaboración propia.

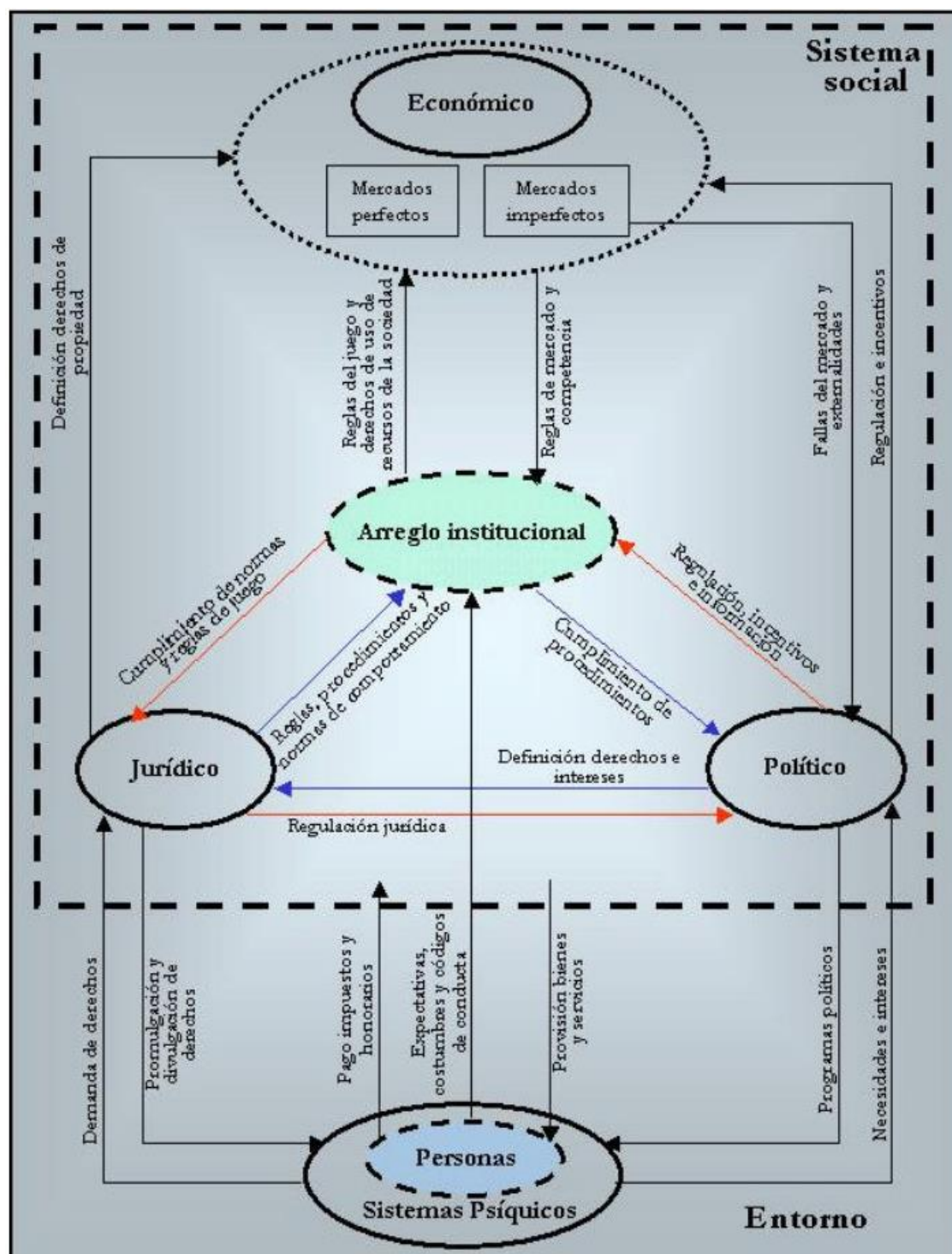
4.2.1. Propuesta metodológica de Eslava y Puente.

Eslava y Puente diseñan una propuesta metodológica para el análisis de políticas públicas donde el enfoque es constructivista, al elegir la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann como base epistemológica para plantear su modelo de análisis. Este modelo presenta una propuesta para el análisis de la relación sistémica que se da dentro del contexto en donde se desarrolla la preparación, la formulación y la implementación de una política pública. Los autores dan *forma y estructura* a este contexto, y le nombran *arreglo institucional*, haciendo alusión a esas relaciones observables en las distinciones de las operaciones internas al *arreglo institucional* que a la vez observan todo lo que se encuentra fuera de él: el sistema social y sus sistemas parciales, al igual que el contexto mismo del sistema social donde se encuentran los sistemas psíquicos (las personas), las organizaciones internacionales y otras sociedades, además del marco de relaciones entre los distintos mecanismos de control donde tienen origen las instituciones. Esto ayudará a explicar las relaciones que se establecen entre los sistemas para la formulación y construcción de políticas públicas (Eslava y Puente, 2003).

Con base en la argumentación sobre el concepto de *arreglo institucional* presentada por los autores, para esta investigación se usará la siguiente definición: "*Contexto donde toman lugar las relaciones sistémicas de las decisiones referentes a la preparación, la formulación y la aplicación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante*".

El diagrama 4.2 presenta dónde Eslava y Puente posicionan al *arreglo institucional* considerado como un sistema organizacional socialmente diferenciado con una función que lo caracteriza. Esta función responde a una situación socialmente problemática, como diría Vargas (1999), y sobre la cual se toman decisiones. Cada política pública se particulariza por su propio arreglo institucional (Eslava y Puente, 2003).

Diagrama 4.2. Función de los sistemas en la formación de políticas públicas



Fuente: Eslava y Puente (2003:30).

4.2.2. Método de análisis sistémico.

Para el análisis de políticas públicas según el modelo propuesto por Eslava y Puente, debe partirse de tener claro qué se desea conocer de la política pública en cuestión, desde la observación del sistema político que observa al *arreglo institucional*¹⁰. La propuesta metodológica incorpora el método de análisis sistémico de Giuliano Urbani para el análisis y evaluación del arreglo institucional que corresponde a una política pública, presentándose como

Una herramienta para la identificación y comprensión de factores que limiten o posibiliten futuros ajustes y se configura como una práctica integrada al proceso político, donde se considera no sólo su contenido sino también el entorno en el que se introduce la política (influencias, grados de resonancia, expectativas de los subsistemas de su entorno como el económico, el propio sistema político, el jurídico y el personal), el proceso por el que se formula y se implementa, los instrumentos políticos y sus efectos sobre el entorno del sistema social: las personas. (Eslava y Puente, 2003, p.32)

Antes de entrar en detalle sobre los abordajes sistémicos propuestos por Urbani, es necesario argumentar cómo se vuelven pertinentes para el análisis de políticas públicas propuesto por Eslava y Puente. Urbani (1998) sostiene que si bien pueden considerarse emblemáticas las contribuciones de los autores de la escuela estructural – funcionalista como Almond y Powell, se decanta por aquello que considera una

Epistemología más contemporánea", que tiene que ver con el funcionalismo y propuestas cibernéticas, "donde la contribución más avanzada ha venido en particular de aquellos que han tratado de observar y analizar un sistema político como algo que es capaz de responder a estímulos" y agrega que "esta perspectiva se trata sobre todo de descubrir las reglas de interacción existentes, en los distintos regímenes políticos entre las exigencias populares, las decisiones de los gobernantes y las variaciones de nivel del sostén necesario para el funcionamiento de cualquier sociedad política. La producción más fecunda elaborada por esta escuela examina así por lo menos un punto: la posibilidad de observar el funcionamiento dinámico de la vida de un sistema de prevernos así las modalidades más probables de funcionamiento. (p.1468)

¹⁰ El investigador como observador de segundo orden de las observaciones del sistema político sobre las relaciones en el arreglo institucional.

Para Urbani, al hablar de sistema político y análisis sistémico de la vida política en la ciencia política contemporánea, "se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso", en consecuencia, afirma que, el sustantivo "sistema" se refiere sólo a cierto número de aspectos y afiliaciones de un fenómeno dado que definen el modo en que las distintas partes interactúan y no a su totalidad. Lo anterior se plantea con base en las premisas: generalidad en lugar de totalidad y finalidad analítica antes que inmediatamente empírica, que son el objeto del análisis sistémico. En este punto es donde se puede identificar la utilidad de las argumentaciones de Urbani y la propuesta metodológica de Eslava y Puente.

Urbani plantea que el análisis sistémico ofrece relevantes contribuciones respecto a cómo explicar, prever, comparar y valorar algunos de los principales aspectos de la multiforme realidad política. Resulta ser un método adecuado para el análisis, que permite producir generalizaciones relativas a factores propios de la observación, por ejemplo, los procesos de formulación de diversas políticas públicas pueden generar productos más satisfactorios que otros, más asertivos que otros; el abordaje sistémico ayuda al investigador a revelar si durante el proceso estuvieron presentes factores no considerados o que no debieron considerarse.

El análisis sistémico requiere que se cumpla con ciertos requisitos fundamentales a manera de etapas en la aplicación del método. Estos requisitos son los abordajes sistémicos que, para esta investigación, están en función del análisis de una política pública en su proceso de formulación (Eslava y Puente, 2003). Ellos son:

Partir de una definición de política (arreglo institucional):

La definición de política debe permitir denotar toda la complejidad del fenómeno y especificar las condiciones en que un fenómeno social se vuelve políticamente relevante.

Señalar los confines del sistema:

Corresponde al reconocimiento del entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

Precisar las relaciones que se establecen entre el sistema y su entorno, bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación:

La entrada se entiende por las expectativas y desafíos (como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte) que determinan la función del sistema y su estructura, la salida como la respuesta del sistema (aceptación de la comunicación y su propia selectividad). La retroalimentación se refiere a los instrumentos políticos (las regulaciones, los instrumentos de política económica y la información) por los cuales el subsistema administrativo del sistema político opera bajo sus propias decisiones.

Aplicabilidad del análisis sistémico:

La información obtenida desde los abordajes sistémicos anteriores se usará para realizar un análisis retrospectivo de la formulación de la política pública.

5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El diseño metodológico para esta investigación es de tipo cualitativo. Las fuentes de datos serán el documento de la PN EPJA a través del análisis de contenido y entrevistas a profundidad a actores clave. Se definirán las variables de análisis con base en los requisitos para el análisis sistémico según la propuesta metodológica de Eslava y Puente expuesta en el capítulo anterior. Esta metodología se desarrollará en las siguientes fases:

1. Definición de las unidades de análisis
2. Establecimiento de las variables de análisis y códigos de clasificación de datos
3. Elaboración de instrumentos de recolección de datos
4. Aplicación de instrumentos de recolección de datos
5. Análisis de datos
6. Redacción de resultados
7. Discusión de resultados: análisis sistémico

5.1. Unidades de análisis

Se han considerado como unidades de análisis el documento de la PN EPJA, además de entrevistas a profundidad a algunas personas que intervinieron o que ayudaron a identificar el contexto durante la formulación la política pública mediante la observación de las relaciones existentes en el entorno en el cual se formuló la política (ver tabla 5.1).

Tabla 5.1. Unidades de análisis

Unidad de análisis	Tipo
Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador	Documento
Entrevistas en profundidad a miembros del equipo de trabajo MINED/OEI	Entrevista

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Establecimiento de reglas de análisis y códigos de clasificación

5.2.1. Definición de variables.

Las variables de análisis se han obtenido a partir de los requisitos que se han planteado para realizar un análisis sistémico:

Partir de una definición de política (arreglo institucional).

Para esta investigación se ha requerido de una definición de política pública que denote la complejidad de un fenómeno social de tipo educativo cuya relevancia llevó a la formulación de la Política Nacional de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos. En el marco conceptual se estableció la siguiente definición de política pública educativa: "*es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución*".

Para este caso de estudio será esta la definición que denotará la complejidad del *arreglo institucional* y es la variable de análisis para el presente abordaje sistémico. Sus categorías de análisis son las que se listan en la tabla 5.2.

Tabla 5.2. Variable de análisis Definición de Política

1. Definición de política	
<i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>	

Categoría de análisis	Definición	Indicador
1.1. Acuerdos de Estado	Integra decisiones, acciones e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés.	Evidencias de: 1.1.1. Participación en procesos de consulta. 1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política. 1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.

Categoría de análisis	Definición	Indicador
1.2. Necesidad educativa	Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.	Evidencias de: 1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
1.3. Respaldo jurídico	Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.	Evidencias de: 1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
1.4. Respaldo financiero	Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.	Evidencias de: 1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA. 1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

Señalar los confines del sistema.

El entorno de la realidad política observable en la formulación de la PN EPJA es la variable de análisis que se muestra en la tabla 5.3.

Tabla 5.3. Variable de análisis Entorno del sistema

2. Entorno del sistema
<i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y con relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>

Categoría	Definición	Indicador
2.1. Relevancia política	Es cuando una necesidad	Evidencia de:

Categoría	Definición	Indicador
	educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa	Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.	Evidencia de: 2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
2.3. Grupos de interés	Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.	Evidencia de: 2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política. 2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.

Fuente: Elaboración propia.

Precisar las relaciones que se establecen entre el sistema y su entorno, bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación

Para este abordaje sistémico la variable ha sido *Relaciones entre sistema y entorno* (Tabla 5.4). Debe tenerse presente la temporalidad de las relaciones que se requiere observar en la formulación de la política pública.

Tabla 5.4. Variable de análisis Relaciones entre sistemas

3. Relaciones entre sistema y entorno		
<i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>		
Categoría	Definición	Indicador
3.1. Entradas	Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del <i>arreglo institucional</i> y su estructura.	Evidencia de: 3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA. 3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
3.2. Salidas	Respuesta a las expectativas que determinan la función del <i>arreglo institucional</i> .	Evidencia de: 3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del <i>arreglo institucional</i> correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
3.3. Retroalimentación	Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.	Evidencia de: 3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA. 3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.

Categoría	Definición	Indicador
		3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

5.2.2. Codificación, recolección, clasificación y análisis de datos.

El método de recolección y análisis de datos para las unidades de análisis se eligió según su tipo: Análisis de contenido para el *documento de la PN EPJA* y triangulación hermenéutica para el tratamiento de las *entrevistas en profundidad*. Finalmente se realizó una triangulación de métodos para registrar y organizar los hallazgos de la investigación, complementando las conclusiones de los dos métodos utilizados.

5.2.2.1. Análisis de contenido.

Para aplicar este método de recolección de datos del documento de la PN EPJA se hizo con base en lo planteado por María Pinto (en Castillo, s.f.) como análisis de contenido o interno, el cual comprende de dos fases: indización y el resumen.

Indización.

La parte de la indización correspondió a la misma definición de variables de análisis, categorías de análisis y sus indicadores detallados en el apartado 5.2.1 de este capítulo.

Resumen.

En esta fase se realizaron dos tipos de resumen: Un *resumen selectivo* que correspondió a la clasificación de los datos, donde se utilizó una hoja electrónica para registrar los fragmentos de texto identificados como pertinentes y relevantes por cada indicador. Para referirse a cada fragmento registrado se desarrolló la siguiente codificación:

Tabla 5.5. Códigos para la unidad de análisis correspondiente al documento de la PN EPJA

Código de documento	Código de número de página	Código de párrafo
PN EPJA	PG001	PR01
	Rango: 001 a 999	Rango: PR01 a PR99
	La parte numérica también puede ser literal, según la paginación el documento, Ejemplo en el cuerpo	

Código de documento	Código de número de página	Código de párrafo
	principal:: PGiii	
	Ejemplo en anexo:: PG001A1	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, un ejemplo de cómo se clasificó esta información:

Tabla 5.6. Ejemplo de codificación de evidencias para la subcategoría 1.2.1. Se considera parcial o totalmente la necesidad educativa

Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa	Ubicación
El principal propósito fue recopilar información sobre las principales necesidades que esta política tendría que resolver y algunas de las sugerencias de las personas sobre la manera de implementar la política.	PN EPJA, PG010, PR04
En este marco de compromisos, el país ha desarrollado acciones encaminadas a darle atención a la población joven y adulta haciendo énfasis, principalmente, en quienes han quedado por fuera del sistema educativo formal por diversas razones tales como la sobriedad o la imposibilidad de continuar los estudios por la necesidad de tener que trabajar.	PN EPJA, PG015, PR03
Como parte de los insumos entregados a este equipo de personas expertas, se encuentra un Diagnóstico de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en El Salvador, realizado entre octubre de 2010 y enero de 2011, en el marco de la construcción de esta política y financiado por el IDIE de la OEI.	PN EPJA, PG014, PR05
De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL, 2008), un tema sensible en la educación está relacionado con la asistencia escolar de la población infantil y adolescente. Del total de esta población entre 7 y 14 años de edad, el 71% asiste al grado esperado o a uno superior.	PN EPJA, PG023A1, PR01

Fuente: Elaboración propia.

Luego se procedió a elaborar un *resumen de conclusiones* a nivel categorial y a nivel de unidad de análisis.

5.2.2.2. Entrevistas en profundidad.

En el diseño de los instrumentos de recolección de datos se utilizaron las variables y categorías apriorísticas definidas en la sección 5.2.1 de este capítulo. Para este proceso se dió tratamiento a los indicadores de las categorías de análisis como subcategorías de análisis para la construcción de las preguntas, la cual se realizó siguiendo la siguiente secuencia:

- Se retomaron las subcategorías para la construcción de las preguntas.
- Se definieron estamentos para clasificar a las personas que respondieron a la solicitud de entrevista según su rol en el equipo de trabajo MINED/OEI, el cual coordinó el proceso de formulación de la PN EPJA, resultando los siguientes estamentos:
 - Representante de la OEI
 - Técnico del MINED
 - Asesor jurídico del MINED
 - Consultor externo
- Se construyó una pauta de entrevista donde las preguntas se redactaron por cada subcategoría y por cada estamento.

Se entrevistó a seis personas, logrando representatividad de todas las partes que integraron el equipo de trabajo MINED/OEI y, adicionalmente, la parte que se encargó de la asesoría jurídica. Algún lector que conozca de cerca el proceso de formulación de la PN EPJA, podría considerar que los resultados de esta investigación se vieron influenciados por el director de tesis al haber tenido participación en proceso de formulación como consultor externo, lo cual no sucedió. Mantuvo su rol de director de tesis y al momento de entrevistarlo, no había tenido conocimiento de la información recopilada en las otras entrevistas. Los contactos con las personas entrevistadas, los hicieron los investigadores con ayuda de la directora de la maestría y de los mismos entrevistados, por tanto, el primer contacto del director con la información recopilada fue cuando se le presentó la selección de la misma. Cada entrevistado correspondió a una unidad de análisis y se agruparon por los estamentos definidos. A continuación, se presenta la codificación utilizada para la clasificación de la información:

Tabla 5.7. Códigos para unidades de análisis de tipo Entrevista

Código de documento	Código de subcategoría
E1 Rango: E1 a E9	1.1.1

Fuente: Elaboración propia.

Para agrupar las unidades de análisis en estamentos utilizó la siguiente codificación:

Tabla 5.8. Clasificación de unidades de análisis por estamento

Código de unidad de análisis	Estamento
E1	Representante de la OEI
E2	Técnico del MINED
E3	Técnico del MINED
E4	Técnico del MINED
E5	Asesor jurídico del MINED
E6	Consultor externo

Fuente: Elaboración propia.

Triangulación hermenéutica.

Para el análisis de los datos recolectados se siguió la metodología propuesta por Cisterna (2005), donde la información recolectada se procesa mediante la triangulación hermenéutica. Este procedimiento se desarrolló según los siguientes pasos:

1. Selección de la información.

La información se seleccionó según la pertinencia y relevancia identificada en fragmentos de las transcripciones de las respuestas proporcionadas por los entrevistados. El criterio de pertinencia permitió tomar en cuenta sólo aquello que se relacionó con la temática de investigación. El criterio de relevancia permitió considerar los fragmentos de las respuestas que fueron pertinentes que se caracterizaron por la recurrencia o asertividad con relación al indicador a partir del cual se formuló la pregunta. Para clasificar la información se procedió a hacer la transcripción de los fragmentos de entrevista y se clasificaron según la codificación definida en esta sección (Tablas 5.7 y 5.8). A continuación un ejemplo de codificación de la información seleccionada:

Tablar 5.9. Ejemplo de codificación de evidencias para la subcategoría 1.1.1. Participación en los procesos de consultas

Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa	Ubicación
<p>Coordinó el proceso, por lo que estuvo presente en todos los procesos de consulta, con una participación de coordinadora, mediadora y facilitadora. Coordinó el proceso y lo financiaron, 2010 entraron de lleno.</p>	E1, 1.1.1.
<p>Del MINED quienes tuvieron que estar no estuvieron. Una falla grande es que la educación de adultos en lugar de estar en manos de docente, se deja a cargo de estudiantes voluntarios...se convocó a los que estaban en el proceso de formación. En la formulación se invitaron a Modalidades Flexibles del MINED.</p>	E2, 1.1.1.
<p>Participamos en todos, digamos, la construcción de ese marco para el desarrollo de la consulta que se hizo, esos talleres consultivos que ustedes están mencionando, participamos o participé más bien dicho en lo que fueron los talleres... En toda la revisión documental, en todos los documentos que fueron surgiendo, irlos revisando, irlos guardando, teníamos reuniones periódicas y luego se planificó lo que fue la validación y divulgación de la política.</p>	E4, 1.1.1.

Fuente: Elaboración propia.

2. Triangulación de la información por cada estamento.

Una vez seleccionada la información pertinente y relevante obtenida a través de las entrevistas en profundidad, se inició el proceso de triangulación por cada estamento siguiendo la siguiente secuencia:

1. Cruzando las respuestas por subcategorías para generar las conclusiones de primer nivel o subcategorial.
2. Cruzando las conclusiones de primer nivel agrupándolas por categoría para generar las conclusiones de segundo nivel o categoriales.
3. Cruzando las conclusiones de segundo nivel para obtener las conclusiones de tercer nivel o por variable de análisis, las cuales expresarán los resultados por el

respectivo estamento a la pregunta de investigación según corresponda a la variable de análisis en cuestión.

3. Triangulación de la información entre estamentos.

En este paso se buscó establecer relaciones de comparación entre todas las unidades de análisis, enriqueciendo el escenario intersubjetivo en el que se construyen los significados en esta investigación. Se procedió en dos pasos:

1. Establecer relaciones de comparación significativa entre las conclusiones estamentales de segundo nivel.
2. Establecer relaciones de comparación significativa entre conclusiones estamentales de tercer nivel.

Una vez generadas las conclusiones del análisis de contenido de la PN EPJA y las conclusiones de las entrevistas en profundidad, se realizó la triangulación de métodos, cuyo resultado es lo que se utilizó para presentar los resultados de la investigación y posteriormente la discusión de los resultados con respecto al análisis sistémico y teoría de sistemas sociales.

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se describe la forma en la que se presentan los resultados de esta investigación:

Todos los hallazgos encontrados se presentan según la estructura definida en el capítulo Metodología de Investigación, donde para el análisis de la formulación de la PN EPJA y los factores de su entorno, se definieron apriorísticamente las variables y categorías de investigación con el objetivo de abordar el objeto de estudio conceptualmente desde un enfoque constructivista y un modelo de análisis sistémico desde la teoría de sistema sociales. En la tabla 6.1 se resumen las variables y categorías utilizadas:

Tabla 6.1. Variables y categorías de análisis utilizadas para el análisis de la formulación de la PN EPJA y los factores de su entorno

Variable de análisis	Categoría de análisis
1. Definición de política	1.1. Acuerdos de Estado
	1.2. Necesidad educativa
	1.3. Respaldo jurídico
	1.4. Respaldo financiero
2. Entorno del sistema	2.1. Relevancia política
	2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa
	2.3. Grupos de interés
3. Relaciones entre sistema y entorno	3.1. Entradas
	3.2. Salidas
	3.3. Retroalimentación

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados se presentan por cada variable de análisis, exponiendo los hallazgos por cada categoría de análisis. Los hallazgos se han redactado como conclusiones acompañadas de citas de las transcripciones de entrevistas o del contenido del documento de la PN EPJA donde fueron identificados los hallazgos. Del texto de estas citas se han subrayado las frases que se consideraron de interés para el análisis.

Para facilitar la lectura de este capítulo se utilizó una variante de la codificación de fragmentos de entrevistas agregando el nombre del estamento al que pertenece la unidad de análisis referenciada. A continuación un ejemplo:

Tabla 6.2. Codificación para referencias a fragmentos de entrevistas

Fragmento referenciado	Código
Coordinó el proceso, por lo que estuvo presente en todos los procesos de consulta, con una participación de coordinadora, mediadora y facilitadora. Coordinó el proceso y lo financiaron, 2010 entraron de lleno.	Representante de la OEI, E1, 1.1.1.

Fuente: Elaboración propia.

6.1. Variable 1. Definición de política

A continuación la definición de la variable:

“Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.”

Para esta variable de análisis se definieron cuatro categorías de análisis: Acuerdos de Estado, Necesidad educativa, Respaldo jurídico y Respaldo financiero.

6.1.1. Categoría de análisis 1.1. Acuerdos de Estado.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.3. Información de la categoría de análisis 1.1. Acuerdos de Estado

1.1. Acuerdos de Estado	
Definición	Indicadores
Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés	<p>1.1.1. Participación en procesos de consulta.</p> <p>1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política</p> <p>1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la</p>

1.1. Acuerdos de Estado	
Definición	Indicadores
	PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias que confirmaron la presencia de este componente de la definición de política adoptado por esta investigación, en el proceso de formulación de la PN EPJA.

Tabla 6.4. Unidades de análisis e indicadores donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 1.1. Acuerdos de Estado, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores		
		1.1.1.	1.1.2.	1.1.3.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si	Si	Si
E1	Representante de la OEI	Si	No	Si
E2	Técnico del MINED	Si	No	Si
E3	Técnico del MINED	Si	Si	Si
E4	Técnico del MINED	Si	Si	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si	Si	Si
E6	Consultor externo	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

El proceso de formulación de la política fue el resultado de acuerdos tomados por la OEI y el MINED, donde el MINED representó los intereses del Estado salvadoreño en materia de educación. A continuación un fragmento que proporciona la configuración de este acuerdo interinstitucional:

“En el marco de cooperación entre el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) a través del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) ha sido posible iniciar en el mes de mayo de 2010

un proceso participativo que hoy se concreta en esta política educativa nacional”
PN EPJA, PG009, PR01.

Se garantizó la mayor participación posible de actores y grupos de interés necesarios para la construcción de la política. Para lograrlo se diseñaron una serie de actividades a las cuales fueron convocados y sistemáticamente se dió tratamiento a la información producto de estas. Los siguientes fragmentos describen cada uno de los momentos:

“Este proceso se diseñó garantizando la mayor participación posible de los actores y grupos de interés necesarios para la construcción de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas (PN EPJA). A continuación se describen los siete momentos diseñados para este proceso:” PN EPJA, PG009, PR02.

“1. Conformación del equipo de trabajo: El Ministerio de Educación con el apoyo de la OEI conformó un equipo técnico con personal del Departamento de Alfabetización, equipo que tenía a su cargo la implementación del Plan Nacional de Alfabetización..., se integró a personal del Departamento de Modalidades Flexibles... El equipo de trabajo quedó finalmente conformado con la incorporación de un consultor de la OEI quien fue la persona encargada de diseñar y conducir el proceso de construcción de la política.” PN EPJA, PG009, PR03.

“2. Seminario Taller. Marco conceptual y metodológico: Este evento significó la primera aproximación a una discusión colectiva sobre el tema de EPJA.” PN EPJA, PG009, PR04.

“3. Investigación sobre el estado de la cuestión de la EPJA en El Salvador: Con el propósito de enriquecer el proceso de construcción de la política se consideró importante adelantar una investigación documental sobre el tema para que aportará elementos de contexto en los momentos subsiguientes del proceso.” PN EPJA, PG010, PR02.

“4. Foros Consultivos Regionales: El criterio de peso considerado en estos Foros fue lograr la mayor participación de actores clave en la consulta, no en sentido de cantidad de personas convocadas sino en la búsqueda de la mayor

diversidad posible de personas que hubieran o estuvieran participando en los diversos programas de EPJA en el país...” PN EPJA, PG010, PR03.

“5. Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas en El Salvador: Se desarrolló como una estrategia de consulta que se desprendió de los Foros Consultivos Regionales y que buscó aumentar la base de personas consultadas y en directa relación con las personas jóvenes y adultas actualmente vinculadas a programas de formación en el país. A este Encuentro fueron invitadas también personas que trabajan en unidades técnicas tanto del Departamento de Alfabetización y de Modalidades Flexibles del Ministerio de Educación, como de la Organización de Estados Iberoamericanos en El Salvador...” PN EPJA, PG010, PR04.

“6. Seminario Taller. Formulación de la PN EPJA: Se desarrolló una sesión para explicar el enfoque de la política y para invitar a que se conformarán mesas especializadas de trabajo con un grupo de personas expertas en el tema de EPJA...” PN EPJA, PG010, PR05.

“7. Divulgación de la PN EPJA: Cuenta con un plan de divulgación que contempla estrategias diferenciadas para los distintos públicos involucrados en las acciones de esta política. La divulgación no se entiende como una simple entrega de información, sino como un conjunto de acciones tendientes a asegurar que la política sea comprendida y asimilada en los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación.” PN EPJA, PG010, PR05.

El equipo de trabajo: funciones y toma de decisiones.

El equipo de trabajo quedó conformado así (PN EPJA, PG060A2):

- Personal del Departamento de Alfabetización.
- Personal del Departamento de Modalidades Flexibles.
- Equipo técnico de la OEI.
- Un consultor externo contratado por la OEI.

En la entrevista se pudo identificar la función que tuvo cada parte integrante de este equipo. Los siguientes fragmentos lo describen:

“Mi papel de consultor, mi función era proponer la metodología de consulta, el MINED se encargaba de convocar, trabajé con un equipo, bueno con

dos equipos técnicos realmente, como consultor tenía dos contrapartes, una el equipo técnico de la OEI y otra el equipo técnico del MINED, que nos reuníamos a tomar decisiones.” Consultor externo, E6, 1.1.1.

“Coordinó el proceso, por lo que estuvo presente en todos los procesos de consulta, con una participación de coordinadora, mediadora y facilitadora.”

Representante de la OEI, E1, 1.1.1.

“Participamos en todos, digamos, la construcción de ese marco para el desarrollo de la consulta que se hizo, esos talleres consultivos que ustedes están mencionando, participamos o participé más bien dicho en lo que fueron los talleres... En toda la revisión documental, en todos los documentos que fueron surgiendo, irlos revisando, irlos guardando, teníamos reuniones periódicas y luego se planificó lo que fue la validación y divulgación de la política.” Técnico del MINED, E4, 1.1.1.

Fue con este equipo de trabajo que se tomaron todas las decisiones consensuadas que pasaron a diseñarse como componentes de la política, al igual que la planificación de algunas de las acciones. Algunas entrevistas revelaron que al menos desde la promoción de los intereses institucionales, el MINED tuvo cierto nivel de incidencia en las decisiones, los siguientes fragmentos lo confirman:

“Fue un equipo colegiado el que estuvimos este, digamos, pensando, pensando y diseñando esos ejes que llevaba o lleva la política, bueno, mi participación fue directa y como la representante de las modalidades flexibles. Conjuntamente con la Licda. Gloria Evelyn. O sea, a mí me delegaron para que representara y defendiera las modalidades flexibles.” Técnico del MINED, E4, 1.1.3.

“Quizá llegó un momento en que tuvimos que dinamizar porque ya había pasado mucho tiempo y el documento todavía no se veía,... entonces retomamos por medio de la gerencia un poco las reuniones con el consultor, con la OEI, de manera que el equipo de la gerencia, comenzó a trabajar propuestas de planes de acción programas y proyectos, que era ya la periferia de la política, e incluso creo que se hizo un gran esfuerzo de hacer el costeo por cada proyecto” Técnico del MINED, E3, 1.1.3.

La representación de la OEI se mostró cauta con respecto a ello, de tal forma que negó cualquier injerencia en la toma de decisiones, ubicándose al mismo nivel de participación del consultor externo como coordinador y facilitador. El siguiente fragmento da cuenta de ello:

“El rol de la OEI como coordinación es animar, acompañar, facilitar, mediar, pero las decisiones en cuanto a programas, planes acciones, proyectos son los resultados de la consulta con los actores principales. La OEI y sus consultores no participan de las decisiones.” Representante de la OEI, E1, 1.1.3.

Pero desde el punto de vista del principal moderador del proceso, el consultor externo, ningún equipo técnico tomó decisiones sin pasar por el consenso. El siguiente fragmento lo expresa claramente:

“yo directamente no tomaba decisiones, realmente ni el MINED, ni la OEI, ni el consultor tomaban decisiones independientemente, sino que todo se llevaba al comité técnico y allí se estudiaban los diversos puntos de vista que en cada uno de los procesos del comité todos eran expertos en la materia” Consultor externo, E6, 1.1.3.

Sobre la consulta nacional.

Las entrevistas confirmaron que durante el diseño de la consulta nacional se identificaron grupos de interés para participar de ella y que todos fueron convocados. El siguiente fragmento da cuenta de ello:

“Lo que se buscó fue convocar a estas consultas a todos los actores que se pudieran ver afectados por la política en este sentido pues desde la parte legal, económica, política, beneficiarios, los ejecutores, autoridades del MINED, todos fueron considerados” Consultor externo, E6, 1.1.2.

Se documentó la participación de 18 de grupos de interés entre las tres zonas del país, cada zona con distinta cuota de participantes. El fragmento a continuación lo respalda:

“Posteriormente, se realizó una consulta nacional para identificar las principales demandas que tendría esta política que enfrentar. En esta consulta nacional se recogió información proveniente de 18 grupos de interés y se consolidaron los aportes que un grupo de personas expertas en esta materia entregaron como insumo para obtener una primera propuesta de política nacional.” PN EPJA PG005A7, PR01.

Sobre la participación es relevante destacar que la participación a nivel nacional arrojó que del total de participantes, el 49% fueron hombres y 51% mujeres. Estas últimas fueron mayoría en occidente y la zona central, mientras que la proporción fue igual en la zona oriental. Los siguientes fragmentos respaldan esta afirmación:

“Región Occidental. A la convocatoria respondieron 28 personas de ocho sectores clave, 15 de ellas fueron mujeres y las 13 restantes fueron hombres” PN EPJA, PG017A2, PR02.

“Región Oriental. A la convocatoria respondieron 24 personas de nueve sectores clave, 12 de ellas fueron mujeres y las 12 restantes fueron hombres.” PN EPJA, PG021A2, PR02.

“Región Central. Para esta región fue necesario realizar dos convocatorias y dos sesiones de consulta, la primera, se realizó el 28 de enero y la segunda el 15 de marzo. A las dos convocatorias respondieron 48 personas en total, de 14 sectores clave, 24 de ellas fueron mujeres y las 16 restantes fueron hombres.” PG027A2, PR02.

Esta situación se invirtió en la validación de la propuesta de estructura de la política con un 27% mujeres y 73% hombres, representando a menor cantidad de grupos de interés. Los datos de las participaciones se encuentran en las tablas correspondientes a las siguientes referencias:

“Tabla 3. Sectores participantes en el taller de validación de la Región Occidental.” PN EPJA, PG017A7, PR04

“Tabla 6. Sectores participantes en el taller de validación de la Región Oriental.” PN EPJA, PG017A7, PR02

“Tabla 9. Sectores participantes del taller de validación en la Región Central.” PN EPJA, PG020A7, PR01.

En las entrevistas se identificaron dudas sobre la representación del sistema económico en la consulta. Esto se evidenció en el siguiente fragmento:

“Puede ser que se les convocó y que no pudieron llegar,... al momento del evento, pueda ser que no participaron en el taller, pero pueda ser que se les haya consultado vía web,... internet, o mediante correo electrónico.” Técnico del MINED, E3, E3, 1.1.2.

“Bueno, si desconozco, pero se identificaron, cuando se hizo la identificación se buscó representación de los sectores más afines a la educación” Técnico MINED, E4, 1.1.2.

Se documentó que hubo participación de la empresa privada aunque no representativa, ya que sólo fue en total una persona para todas las regiones. Ir a la siguiente referencia para verificar el dato:

“Tabla 20. Número de participantes según el sector convocado.” PN EPJA, PG034A2, PR01.

Sobre la validación de la política.

Cuando se presentó la primera propuesta de política fueron nuevamente consultados los grupos de interés en las tres regiones del país, grupo de personas expertas y personas de la Comisión Nacional de Alfabetización. En esa ocasión se utilizaron tres tipos de instrumentos. Lo anterior se detalla en los siguientes fragmentos:

“Se realizaron tres talleres consultivos: uno para la zona occidental, otro para la zona oriental y uno más para la zona central. Adicionalmente, se realizaron dos encuentros de trabajo para validar la política con personas expertas en el tema, uno de los cuales se hizo con las personas de la Comisión Nacional de Alfabetización.” PN EPJA, PG007A7, PR02.

“Se diseñaron tres tipos de instrumentos, a saber: uno para recabar información personal sobre la coherencia entre las demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteada en la propuesta de política (Instrumento A); otro para conocer la valoración grupal que las personas hicieron sobre la estructura general de la política valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora (Instrumento B); y el tercero para evaluar la jornada de trabajo.” PN EPJA, PG008A7, PR01.

6.1.2. Categoría de análisis 1.2. Necesidad educativa.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.5. Información de la categoría de análisis 1.2. Necesidad educativa

1.2. Necesidad educativa	
Definición	Indicador
Carencias o demandas educativas que son	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la

1.2. Necesidad educativa	
Definición	Indicador
comunicadas desde la sociedad al sistema educativo	necesidad educativa.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar referencias que confirmaron la consideración de las necesidades educativas que en aquel momento se identificaron por los diversos mecanismos de consulta utilizados en el proceso de formulación de la PN EPJA.

Tabla 6.6. Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 1.2. Necesidad educativa, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		1.2.1.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si
E1	Representante de la OEI	Si
E2	Técnico del MINED	Si
E3	Técnico del MINED	Si
E4	Técnico del MINED	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si
E6	Consultor externo	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

La mayoría de las fuentes entrevistadas confirmaron que se hizo un esfuerzo por considerar todas las necesidades identificadas en las diversas etapas de recolección de información. Los siguientes fragmentos dan cuenta de ello:

“Hasta donde se pudo se hizo un esfuerzo de que en ese momento fuera lo más global o más integradora, partiendo de esa consulta donde los sectores nos dijeron a nosotros cuáles eran las necesidades” Técnico del MINED, E4, 1.2.1.

“si, tomaron en cuenta las necesidades encontradas en el diagnóstico que se hizo, indistintamente si parcial o totalmente, sino que si se retomo los que los

actores expusieron en el momento de la consulta.” Representante de la OEI, E1, 1.2.1.

“Es que se considera totalmente verdad, el problema son los énfasis por los presupuestos, vea osea realmente una política pues generalmente diseña todo lo que quisiéramos pero lo que determina son los presupuestos” Asesor jurídico del MINED, E5, 1.2.1.

“hice el máximo esfuerzo por responderlas todas incluso aquellas por las cuales desde mi punto de vista el país aún no está preparado para dar respuesta, ejemplo concreto, el tema que da respuesta a los pueblos originarios.” Consultor externo, E6, 1.2.1.

Los medios utilizados para la identificación de las necesidades fueron de diversa naturaleza, se listan a continuación, cada uno seguido de fragmentos que respaldan los hallazgos:

- El diagnóstico de la EPJA en El Salvador a través de la investigación documental.

“Como parte de los insumos entregados a este equipo de personas expertas, se encuentra un Diagnóstico de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en El Salvador, realizado entre octubre de 2010 y enero de 2011, en el marco de la construcción de esta política y financiado por el IDIE la OEI.” PN EPJA, PG014, PR05.

“El presente documento contiene un diagnóstico de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en el contexto actual salvadoreño. Para lograrlo se hizo una amplia revisión documental de informes oficiales elaborados tanto por entidades de gobierno como de organismos multilaterales y algunas investigaciones realizadas por universidades del país o por organizaciones no gubernamentales.” PN EPJA, PG006A1, PR01.

- La consulta nacional con los grupos de interés que atendieron la convocatoria.

“...se realizó una consulta nacional para identificar las principales demandas que tendría esta política que enfrentar. En esta consulta nacional se recogió información proveniente de 18 grupos de interés y se consolidaron los aportes que un grupo de personas expertas en esta materia entregaron como insumo para obtener una primera propuesta de política nacional.” PN EPJA, PG005A7, PR01.

- El trabajo de las mesas de trabajo técnicas y de expertos.

“...se propuso la conformación de Mesas de Trabajo con personas de reconocida experiencia en el tema, a las que se les propuso reflexionar desde el contexto nacional e internacional y el enfoque de la política pública que se asumió, sobre aquello que tendría que considerarse en la construcción de los principios generales de la política.” PG014, PR04.

“Un elemento fundamental para el diseño de una política pública en el ámbito educativo se relaciona con la posibilidad que tengan los distintos actores clave a ella relacionados en participar ofreciendo sus puntos de vista sobre las necesidades que potencialmente tendrían que ser atendidas por tal política. Determinar a quién consultar, cómo hacerlo y qué preguntar es una tarea nada simple. Para el caso que nos ocupa, fueron necesarias varias sesiones de trabajo con el equipo de trabajo del Ministerio de Educación y de la Organización de los Estados Iberoamericanos, El Salvador, para consensuar una propuesta que cumpliera con los objetivos trazados.” PN EPJA, PG004A2, PR01.

Las necesidades educativas identificadas fueron analizadas por el equipo de trabajo con base a las prioridades definidas por el mismo. En primer lugar tanto las distintas instancias del MINED, la OEI y el consultor externo tenían identificadas algunas prioridades, evidencia de ello se encuentra en el siguiente fragmento:

“entonces digamos que ya como consultor,... que cree en una apuesta por el rescate de las personas de los pueblos originarios, pues allí hice mucha fuerza para que fuera realmente a quedar” Consultor externo, E6, 1.2.1.

Estas prioridades identificadas de manera consensuada, fueron registradas en la política, recuperadas tanto en los foros Consultivos Regionales como en el encuentro internacional. En el siguiente fragmento se listan estas prioridades:

- “
- Hace falta una política nacional en este ámbito,
- No se cuenta con un currículo que sea pertinente y que considere enfoques tales como aprendizaje para la vida, equidad de género, formación en valores y uso de recursos tecnológicos,

- En consecuencia de lo anterior, tampoco se tienen materiales educativos que marquen diferencia entre la población joven y la adulta,
- No se está garantizando la continuidad educativa de las personas y no existe una articulación consistente entre los programas de Alfabetización y los de Modalidades Flexibles,
- No se ha conseguido poner del mismo lado a los distintos actores sociales para que se haga una verdadera apuesta de nación que permita erradicar el analfabetismo (Gobierno, Empresarios, Organizaciones no gubernamentales, etc.),
- Se ha perdido la incorporación de la formación laboral a los procesos de alfabetización que se tenía en los inicios del PAEBA,
- Los procesos de formación de las personas educadoras a nivel de alfabetización son deficientes y no se cuenta con capacitaciones sistemáticas en temas tales como atención de personas con necesidades educativas especiales,
- Los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación tanto de los aprendizajes como de la formación de las personas educadoras han sido deficientes o inexistentes.
- La educación de personas jóvenes y adultas no se ha visto como una especialidad educativa que amerite una formación particular,
- No se ha contado con un presupuesto que realmente demuestre que la erradicación del analfabetismo es una prioridad de los Gobiernos,
- La difusión y promoción de los programas educativos no han sido lo suficientemente amplias como para que todas las personas conozcan las oportunidades que tienen de vincularse a estos programas.
- Es necesario que los programas conciban la atención a la diversidad en sus manifestaciones más variadas.
- El sistema de voluntariado actual requiere de un análisis riguroso para identificar sus puntos fuertes y sus debilidades.
- Se requieren estrategias que sensibilicen, concienticen y motiven a las personas a estudiar y a sostenerse en los programas de educación.

” PN EPJA, PG001A3.

Atención de las necesidades al momento de la construcción de la política.

Algunas de las necesidades identificadas ya estaban siendo atendidas por el MINED y su articulación también era una necesidad. Los siguientes fragmentos muestran evidencias de ello:

“Actualmente, y como parte del Plan Social Educativo 2009-2014 ‘Vamos a la Escuela’, se está trabajando en la integración de las acciones dirigidas a la Alfabetización y las dirigidas a la Educación Media bajo un enfoque de formación permanente para las personas jóvenes y adultas.” PN EPJA PG016, PR01.

“Programa de Alfabetización y Educación Básica para la población joven y adulta... El objetivo de este programa consiste en ‘Garantizar el derecho a la educación permanente en la población joven y adulta, reduciendo drásticamente el índice de analfabetismo, asegurando la continuidad educativa desde un enfoque flexible, inclusivo, de equidad y calidad, que permita su integración efectiva a los procesos de desarrollo social, económico, cultural y político, promoviendo la participación de todos los sectores de la sociedad salvadoreña’ ” PN EPJA, PG016, PR04.

“Programa de Educación de Jóvenes y Adultos... El objetivo de este programa se orienta a “Facilitar el acceso, permanencia y aprendizaje significativo de la población joven y adulta para que puedan continuar y completar exitosamente los diferentes grados y niveles que ofrece el Sistema Educativo Nacional” PN EPJA, PG017, PR003.

“Oferta educativa que se ofrece desde Modalidades Flexibles para la población de personas jóvenes y adultas incluye seis opciones para incorporarse:

1. Educación Acelerada
2. Educación Semipresencial
3. Educación a Distancia
4. Educación Nocturna
5. Educación Virtual
6. Prueba de Suficiencia

” PN EPJA, PG018, PR04

“Actualmente, las modalidades flexibles también ofrecen servicios de educación para la vida y el trabajo, a través de una oferta de diplomados y cursos técnicos no formales que se desarrollan de acuerdo a la necesidad y la demanda del mercado laboral.” PN EPJA, PG019, PR04.

6.1.3. Categoría de análisis 1.3. Respaldo jurídico.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.7. Información de la categoría de análisis 1.3. Respaldo jurídico

1.3. Respaldo jurídico	
Definición	Indicador
Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar referencias que confirmaron la presencia de respaldo jurídico que posibilitó y respaldó el proceso de formulación de la PN EPJA.

Tabla 6.8. Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 1.3. Respaldo jurídico, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		1.3.1.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si
E1	Representante de la OEI	Si
E2	Técnico del MINED	Si
E3	Técnico del MINED	Si
E4	Técnico del MINED	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si
E6	Consultor externo	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

La política y su formulación contaron con un amplio respaldo jurídico ya existente y parte del entorno externo de la formulación de la política. Este entorno puede abordarse desde el

ámbito nacional e internacional. El siguiente fragmento confirma este planteamiento en la política:

“El presente marco jurídico tiene dos ámbitos que aportan conceptos, sugerencias y lineamientos para el diseño de políticas nacionales.” PN EPJA, PG045A1, PR03.

Los contenidos de esos marcos jurídicos fueron más allá de ser una garantía legal, pues en sus síntesis documentadas en la política, se identificó una fuerte influencia que llevó a la política a adaptar un enfoque de derecho referido a la EPJA, al igual que en varios componentes de la política como el enfoque y sus prioridades. Definitivamente fue una parte relevante del entorno del proceso de formulación de la política. A continuación la evidencias por cada ámbito tomando en cuenta lo siguiente: Al momento de la formulación de la política se encontraba la realidad que se refiere a la existencia de todos los convenios y compromisos internacionales firmados por el Estado Salvadoreño en materia de EPJA, pero sólo realidad que era observable desde el proceso de formulación de la política fue considerada. El análisis anterior es útil para tener presente que en el proceso de formulación de una política, siempre existe la probabilidad de que no se considere un marco jurídico existente en su totalidad y se sucedan omisiones, ya que solo es posible reconocer y considerar lo observable en el momento de la observación.

Ámbito nacional.

En este ámbito el respaldo jurídico lo proporcionó principalmente la Constitución de la República y la Ley General de Educación. Los siguientes fragmentos permiten ver cómo fueron considerados en la política:

“En el ámbito nacional, la educación de personas jóvenes y adultas tiene fundamento legal, principalmente, en la Constitución de la República (1983) y en la Ley General de Educación (1996). Según el Artículo 56 de la Constitución, ‘todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles.’ Asimismo, garantiza, mediante el Artículo 59, que ‘la alfabetización es de interés social. Contribuirán a ella todos los habitantes del país en la forma que determine la ley.’ Este punto es retomado en la Ley General de Educación, en el Artículo 15, en donde se reitera que ‘la alfabetización es un proceso de interés social, por lo tanto se declara de utilidad pública y tendrá

carácter de programa preferente dentro del sistema educativo.’ "PN EPJA, PG048, PR01.

Ámbito internacional.

En el ámbito internacional todos los convenios y compromisos firmados por el Estado Salvadoreño en el marco de la EPJA. A continuación se listan los considerados para la formulación de la PN EPJA (Tomado de: *PN EPJA, PG045A1, Tabla 18. Convenios y compromisos que El Salvador ha asumido en el marco de la educación de personas jóvenes y adultas*):

- Acuerdo internacional sobre la educación de adultos. Italia, 1951.
- Conferencia Mundial de Educación de Adultos: “La Educación de Adultos en un mundo en transformación”. Canadá, 1960.
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Tailandia, 1990.
- Quinta Conferencia Internacional de las Personas Adultas (CONFINTEA V) Alemania, 1997.
- Foro Mundial sobre la Educación: “Marco de acción de Dakar”. Senegal, 2000.
- Asamblea General de las Naciones Unidas: “Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización: la educación para todos”. (Resolución número 56/116). Estados Unidos, 2001.
- XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. España, 2005.
- XVI Conferencia Iberoamericana de Educación: “Declaración de Montevideo”. Uruguay, 2006.
- Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas 2007 - 2015. España, 2007.
- Metas Educativas 2021: “La educación que queremos para la generación de bicentenarios”. El Salvador, 2008.
- Sexta Conferencia Internacional de las Personas Adultas. (CONFINTEA VI) Brasil, 2009.

La validación del marco jurídico.

La instancia encargada de garantizar que todas las leyes nacionales y acuerdos internacionales estuviesen debidamente planteados en el marco legal de la política, fue la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED. El siguiente fragmento da cuenta de ello:

“los protocolos de procedimientos de aquí del Ministerio, casi siempre cuando las políticas están elaboradas son sometidas a consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica, para el análisis jurídico correspondiente, recuérdese que la parte jurídica respeta el hecho, porque nacen de necesidades y después vamos al derecho, por lo tanto tratamos de revisar que las políticas estén dentro del marco legal vigente, que las leyes aplicables en los casos, no estén en contradicción vea, así que revisamos toda la parte legal esa es una competencia de la dirección” Actor del sistema jurídico de el MINED, 1.3.1.

6.1.4. Categoría de análisis 1.4. Respaldo Financiero.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.9. Información de la categoría de análisis 1.4. Respaldo financiero

1.4. Respaldo financiero	
Definición	Indicadores
Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA. 1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias de un respaldo financiero para el proceso de formulación de la PN EPJA, además del diseño del financiamiento necesario para la implementación de la política.

Tabla 6.10. Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 1.4. Respaldo financiero, en el proceso de la formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores	
		1.4.1.	1.4.2.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de	Si	Si

Código	Unidad de Análisis	Indicadores	
		1.4.1.	1.4.2.
	Jóvenes y Adultos (2012)		
E1	Representante de la OEI	Si	Si
E2	Técnico del MINED	Si	Si
E3	Técnico del MINED	Si	Si
E4	Técnico del MINED	Si	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si	No
E6	Consultor externo	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

Los hallazgos en esta categoría revelaron dos tipos de financiamiento a considerar para el análisis:

Financiamiento para la construcción de la política

Para que el apoyo financiero fuera posible fue necesario que existieran ciertas relaciones entre el MINED y la OEI. Estas relaciones existentes fueron las que finalmente dieron forma y concretaron el financiamiento para la formulación de la política. En el siguiente fragmento de entrevista se comenta sobre esta relación, donde también se revela que estas interacciones se hicieron directamente con la Jefa del Departamento de Alfabetización del MINED:

“La gestión de fondos si se hizo desde acá con el apoyo de la Licda.

Paniagua... se acordó con OEI que ellos iban a financiar este proceso” Técnico del MINED, E3, 1.4.2.

También fue posible identificar otras relaciones que no influyeron directamente con el proceso de formulación de la política, estas fueron las de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como cooperantes, cuyo apoyo financiero fue canalizado y ejecutado por la OEI para el proceso de formulación, contratación del consultor externo, edición gráfica e impresión del documento de la política. El siguiente fragmento muestra las relaciones de las fuentes de financiamiento:

“El contenido, la edición gráfica y la impresión de este documento se realizaron con la asistencia técnica de la Organización de Estados

Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el apoyo financiero de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)” PN EPJA, PG002, PR02.

Planificación del financiamiento para la implementación de la política.

No sólo se encontró evidencia del financiamiento para la formulación de la política sino que en el proceso se diseñó un presupuesto para cada una de sus estrategias, sus planes de acción, sus programas y sus proyectos. A cada uno se le asignó un criterio de prioridad basado en la importancia que tenía su ejecución en el tiempo. El siguiente fragmento ofrece el detalle de ello:

“El presupuesto general de la política se presenta desglosado en la tabla 4. En él, se ha adjudicado a cada proyecto un criterio de prioridad basado en la importancia que tiene su ejecución en un tiempo determinado; así, la prioridad 1 indica que el proyecto debe ser iniciado en el primer año de implementación de la política, la prioridad 2 en el segundo o tercer año y la prioridad 3 a partir del cuarto año de implementación de la política.” EP EPJA PG073, PR01.

El presupuesto total propuesto para la implementación de la política fue de USD\$14.384.595.00 (*PN EPJA PG074, Tabla 4. Presupuesto general de la política*). En cuanto al financiamiento de este presupuesto se propuso que el mismo sistema de educación permanente de personas jóvenes y adultas, articule las fuentes de financiamiento para ese presupuesto. Debe considerarse para este análisis que al igual que el presupuesto, el sistema también fue una propuesta. A continuación un fragmento que lo confirma en la política:

“Este sistema debe articular las fuentes de financiamiento que se requieran para la implementación de la política y las instancias operativas que pongan en marcha los planes de acción, los programas y los proyectos de la misma.” PN EPJA, PG034, PR03.

Se pudo identificar a partir de las entrevistas que de no proporcionarse el presupuesto para la ejecución de la política, el MINED podía ejecutar algunas acciones estratégicamente con los fondos de los programas existentes:

“se hicieron costeos según canastas básicas que los equipos ya tenían de los costos de programas existentes y en otros proyectos se tomaba un referente presupuestario y se costeaba lo que hiciera falta” Técnico del MINED, E3, 1.4.1.

6.2. Variable 2. Entorno del sistema

A continuación la definición de la variable:

“Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y con relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.”

Para esta variable se definieron tres categorías de análisis: Relevancia política, Agenda de los organismos internacionales en materia educativa y Grupos de interés.

6.2.1. Categoría de análisis 2.1. Relevancia política.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.11. Información de la categoría de análisis 2.1. Relevancia política

2.1. Relevancia política	
Definición	Indicador
Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias de la relevancia política que tuvieron las necesidades identificadas en la consulta y otras actividades, esta relevancia fue visto tanto como un riesgo y como un desafío.

Tabla 6.12 Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 2.1. Relevancia política, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		2.1.1.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y	Si

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		2.1.1.
	Adultos (2012)	
E1	Representante de la OEI	Si
E2	Técnico del MINED	Si
E3	Técnico del MINED	Si
E4	Técnico del MINED	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si
E6	Consultor externo	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

A través de los mecanismos de recolección de información y diagnóstico diseñados, fue posible identificar en el entorno de la formulación de la política la relevancia política de las necesidades educativas se propuso abordar con su implementación. Por un lado los riesgos que corre la sociedad salvadoreña al continuar desatendiendo estas necesidades educativas, son:

- Las personas jóvenes y adultas que necesiten ser atendidas por la política estaban en riesgo de caer en situaciones como profundización de la pobreza, violencia, migración, desigualdades sociales y económicas, desempleo e incremento de empleo indigno, discriminación y exclusión social, invisibilización o negación como era el caso de los pueblos originarios. En el siguiente fragmento se evidencia su consideración en la política:

“La creciente visibilidad de la pobreza, la migración, las enormes desigualdades entre los que más tienen y los que menos tienen, el desempleo y el aumento de empleos que no redundan en la dignificación de las personas, entre otros, han sido factores de presión para que cada vez se considere más la EPJA como una prioridad en las políticas educativas.” PN EPJA, PG020, PR02.

- Incumplimiento del mandato constitucional al acceso de todas las personas a la educación, tal como el siguiente fragmento lo confirma:

“Yo considero de que la Constitución de la República establece el derecho a la persona de la educación, a la persona en general, no distingue” Asesor jurídico del MINED, E5, 2.1.1.

- Continuar con la visión reduccionista de la educación de jóvenes y adultos, donde se limita a la edad y pobreza, cuando claramente los mismos tratados internacionales firmados por el Estado Salvadoreño sugieren una amplia gama de posibilidades de educación para el trabajo y la vida.

“Históricamente, sin embargo, la EPJA ha estado vinculada a dos condiciones de peso en el ámbito educativo que han significado visiones reduccionistas sobre su verdadero alcance, a saber, la edad y la pobreza. Este énfasis ha limitado el espectro de posibilidades de acción a las que podría aspirarse en la zona. Diseñar programas para personas jóvenes y adultas en condición de pobreza ha conllevado, en la mayoría de los casos, a invisibilizar otras condiciones a las que el país, en particular, estaría obligado a darle atención en coherencia con el mandato constitucional.” PN EPJA, PG20, PR03.

- El riesgo que implica en la calidad de los aprendizajes al encargar la EPJA a estudiantes voluntarios, una opinión generada en las entrevistas, a continuación un fragmento:

“Aquí hay gente capaz para poder estar en esos puestos... tienen, lo que pasa es que no los toman en cuenta y lo otro que ya no están en el país, fuga de cerebros, y lo otro es que la educación debe estar en manos de quien debe ser.”

Técnico del MINED, E2, 2.1.1.

Se enfatiza en la necesidad de concebir la alfabetización como un factor clave para superar todos estos riesgos, en la medida que contribuya a la calidad de los aprendizajes de las personas, siendo así que los procesos comunales, políticos, económicos y culturales no podrán implementarse con resultados de máxima efectividad sin esa sólida base educativa. El siguiente fragmento amplía este planteamiento:

“el Programa de evaluación y monitoreo de la Alfabetización de la UNESCO plantea que la alfabetización juega un papel esencial en la medida que contribuye a la prosperidad económica, la salud, la identidad cultural, la participación en la comunidad, la tolerancia y la realización de las potencialidades de los individuos. La utilización de documentos escritos es un elemento fundamental en el seno de las sociedades del conocimiento; por lo tanto, es primordial tanto para el desarrollo de capacidades de aprendizajes individuales

como para el crecimiento regional en el marco de una economía global. Carecer de competencias de alfabetización adecuadas puede conducir a la pobreza, a la discriminación y a la exclusión social” PN EPJA, PG023, PR02.

Por otro lado las entrevistas revelaron que estas observaciones también se interpretaron no como riesgos sino como retos que deben ser asumidos por el Estado Salvadoreño, a continuación un fragmento como ejemplo de ello:

“Realmente indica que no hay riesgo, más bien es un desafío para el país el retomar este tema” Representante de la OEI, E1, 2.1.1.

6.2.2. Categoría de análisis 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.13. Información de la categoría de análisis 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa

2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa	
Definición	Indicador
Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias de la influencia de la agenda de organismos internacionales en el proceso de formulación de la política.

Tabla 6.14. Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		2.2.1.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y	Si

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		2.2.1.
	Adultos (2012)	
E1	Representante de la OEI	Si
E2	Técnico del MINED	No
E3	Técnico del MINED	Si
E4	Técnico del MINED	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si
E6	Consultor externo	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

En el entorno del proceso de formulación de la política se encontraba la comunidad internacional de la cual El Salvador es parte, y con la cual mantenía relaciones al haber adquirido una serie de compromisos en materia de la EPJA, donde en cada uno de ellos, la obligación del Estado en responder a estas necesidades educativas seguía siendo una deuda a pesar de los esfuerzos realizados. El siguiente fragmento da cuenta de ello:

“desde el MINED, siempre estamos tratando de hacer realidad ese mandato de los convenios de los compromisos que en materia de educación jóvenes y adultos siempre tratamos de estar alineados para cumplir esos mandatos de los que somos parte nosotros como educación de adultos o como MINED”
Técnico del MINED, E4, 2.2.1.),

Algunos de estos compromisos adicionales a los ya planteados en los hallazgos de la categoría de análisis 1.3, en el documento de la política se identificaron los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996).
- Protocolo de San Salvador (1998)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptado en 2007.
- Reconocimiento ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que es una nación multiétnica y pluricultural en la que se distinguen tres grupos indígenas: Nahuat/Pipipiles, Lencas y Kakawiras localizados en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, La Paz y Morazán.

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Educación para Todos (EPT).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Plataforma de Acción de Beijing
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), desde 1981.
- Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), según el cual “toda persona tiene derecho a la educación”
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Los esfuerzos por el cumplimiento de los objetivos de estos compromisos son parte de la agenda internacional y encausan la agenda nacional. Los resultados al momento demandaban un incremento de los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de cada acuerdo, en donde todas las necesidades identificadas en la consulta están consideradas. Si bien por la soberanía del país no es posible una injerencia directa en sus decisiones, estar en consonancia con estos acuerdos contribuye al financiamiento y reconocimiento de acciones educativas locales por organismos internacionales que impulsan estas agendas. Los siguientes fragmentos ilustran cómo plantea esta idea en la política y desde los entrevistados:

“Esta obligación del Estado se halla en consonancia también con dos compromisos adquiridos a nivel internacional. En el primero de ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), del cual El Salvador es signatario, se reconoce que ‘la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. [Los Estados parte] convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos’.” PN EPJA, PG020, PR05.

“hay un marco tanto a nivel nacional como regional sobre el tema de alfabetización cuando se formula la política, a nivel de OEI.” Representante de la OEI, E1, 2.2.1.

El garante del cumplimiento de estos convenios desde el ámbito legal fue la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED, como lo confirma el siguiente fragmento:

“esta dirección de asesoría jurídica se convierte en bastante garante de las acciones internas como pactos hacia afuera por parte de los que dirigen el ministerio” Asesor Jurídico del MINED, E5, 2.2.1.

6.2.3. Categoría de análisis 2.3. Grupos de interés.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.15. Información de la categoría de análisis 2.3. Grupos de interés

2.3. Grupos de interés	
Definición	Indicadores
Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política. 2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias que confirman que se tomó en cuenta a grupos de interés en la formulación de la política, también se encontraron hallazgos de sus interacciones en el proceso.

Tabla 6.16 Unidades de análisis donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 2.3. Grupos de interés, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores	
		2.3.1.	2.3.2.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si	Si
E1	Representante de la OEI	Si	Si
E2	Técnico del MINED	Si	Si
E3	Técnico del MINED	Si	Si
E4	Técnico del MINED	Si	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si	Si

Código	Unidad de Análisis	Indicadores	
		2.3.1.	2.3.2.
E6	Consultor externo	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

Al continuar con la observación del entorno del proceso de formulación de la política, la relevancia política va más allá de las obligaciones del Estado y el cumplimiento de compromisos internacionales, ya que en un Estado democrático lo público compete a toda la población. En este sentido, se encontró evidencia de participación de grupos de interés identificados como clave para el proceso de formulación de la política. En el entorno externo al proceso se identificaron 18 grupos de interés de los cuales se logró interactuar mediante las consultas, foros y validaciones.

Los grupos de interés identificados fueron (*PN EPJA, PG013, PR03*):

1. Asesores de programas educativos
2. Alcaldías
3. Beneficiarios
4. Cooperantes
5. Docente/Directivo escolar
6. Empresa privada
7. Facilitador/Promotor de Alfabetización
8. Fundaciones/ONG
9. Iglesia
10. Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
11. Personal del Ministerio de Educación
12. Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores
13. Personal del Ministerio de Trabajo
14. Personal de Modalidades Flexibles
15. Policía Nacional Civil
16. Sin datos
17. Sindicatos de maestros
18. Universidades
19. Voluntariado

En los foros consultivos regionales se interactuó con 100 personas convocadas por el MINED y provenientes de las regiones occidental, oriental y central del país.

La identificación de estos actores fue producto de un análisis realizado por el equipo de trabajo MINED/OEI. Los siguientes fragmentos describen el proceso:

“3.1. Análisis de participación de actores clave. Con este ejercicio se buscó identificar a los actores que por su pertinencia podrían aportar la mayor cantidad de elementos de peso a ser considerados en el diseño de la política. Son cuatro los aspectos contemplados en este proceso.” PN EPJA, PG006A2, PR03.

“1. Instancias relacionadas con la educación de personas jóvenes y adultas: Se elaboró una lista de todas las instancias de Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades, etc., que históricamente han sostenido algún vínculo significativo con la educación de personas jóvenes y adultas en el país. Para cada una de estas instancias se definieron criterios de selección con base a su experiencia en el tema.” PN EPJA, PG006A2, PR04.

“2. Características de la relación con los actores clave: Considerando el tipo de relación que cada una de las instancias seleccionadas en el punto anterior han sostenido ante el tema, se procedió a clasificar cada instancia en tres categorías: Aliados, para quienes, independientemente de su simpatía con las instancias encargadas de la educación, han mostrado una actitud permanente de colaboración en atención a sus propios intereses en el tema; Oponentes, para quienes han mostrado sistemáticamente posiciones de confrontación ante los proyectos y acciones emprendidas en la educación de personas jóvenes y adultas; e, Indecisos, para quienes se ubican de un lado o del otro según coyunturas o intereses particulares.” PN EPJA, PG006A2, PR05.

“3. Grado de interés en el tema por parte de los actores clave: El mapa de actores clave que arrojó el ejercicio de clasificación derivado de los dos aspectos anteriores permitió una nueva organización partiendo de la estimación del interés que el tema podría tener en tal organización en función de su misión, su campo de acción o ámbito de influencia. Este interés en el tema se estimó desde la experticia del equipo de trabajo, quienes determinaron de forma consensuada si el

nivel de interés por el tema era bajo, medio o alto. Esta estimación dará información sobre qué podría esperarse de una instancia que resulte oponente o aliada y con alto interés en el tema.” PN EPJA, PG007A2, PR02.

“4. Poder de influencia en el tema por parte de los actores clave: Este último aspecto considerado aportará información fundamental en el momento en que la propuesta de política educativa tenga que ser defendida en instancias del alto gobierno. Ofrece información sobre el poder de influencia que puedan tener los actores consultados durante el proceso de toma de decisiones que comprometan la aprobación de la política. Esta valoración se hizo partiendo también de la experticia del equipo de trabajo y se estimó bajo tres parámetros que podrían ser de baja, media o alta influencia en este proceso.” PN EPJA, PG007A2, PR03.

También se realizó un Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas, organizado por IDIE de la OEI, en coordinación con el MINED. A continuación un fragmento donde se documenta esta participación:

“Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas: Este evento estuvo organizado por el IDIE de la OEI, en coordinación con el Ministerio de Educación y asistieron 192 personas provenientes de las tres regiones del país y pertenecientes a los siguientes sectores:

1. Personas Facilitadoras de Alfabetización
2. Personas Promotoras de Alfabetización
3. Coordinación de Alfabetización
4. Coordinación de Modalidades Flexibles
5. Personal Docente/Tutor de Modalidades Flexibles
6. Personal de Apoyo Administrativo en Alfabetización
7. Personal Técnico del Departamento de Alfabetización
8. Personal Técnico de Modalidades Flexibles
9. Personal Técnico de la OEI

” PN EPJA, PG013, PR04.

Cuando las personas participaron de estas actividades pasaron a ser parte del entorno interno del proceso de formulación de la política desde sus roles y funciones.

Los actores clave que cuyas interacciones influyeron en las decisiones tomadas durante la construcción de la política y su defensa ante instancias de alto Gobierno, fueron convocadas por el MINED a integrar las siguiente mesas de trabajo de personas expertas (PN EPJA, PG001A4 - PG002A4):

Mesa 1: Fundamentos teóricos

Mesa 2: Valores de la política

Mesa 3: Metas de la política

Mesa 4: Compromisos de nación

Otro nivel de interacción con los grupos de interés fue la validación de una primera versión de la política con los grupos de interés consultados y las mesas de expertos, acción coordinada por equipos técnicos del MINED y la OEI, encargándose de consolidar todas las observaciones en un nuevo documento. En el siguiente fragmento se documenta este proceder:

“A partir de esta primera versión de trabajo se inició un proceso de discusión técnica entre los equipos del Ministerio de Educación y de la OEI hasta lograr consolidar todas las observaciones en un nuevo documento que se llevaría a validar ante distintos actores sociales. Entre los retos que se tenía para esta validación estaba el poder llegar a los mismos grupos de interés inicialmente consultados a inicios del 2011 para contrastar las demandas iniciales con las soluciones planteadas en la propuesta de política.” PN EPJA, PG005A7, PR02.

El observar una baja representatividad de los grupos convocados a consulta y validación de la política, no debe interpretarse como una falla o el incumplimiento de alguna expectativa, pues uno de los criterios no fue lograr representatividad, sino tener participaciones que pudiesen aportar desde su recorrido en el tema de la EPJA. El siguiente fragmento lo define:

“El criterio de selección fue el reconocido recorrido en el tema de estas personas y no se pretendió obtener una muestra representativa de los diversos sectores comprometidos en el tema” PN EPJA, PG010, PR05.

6.3. Variable 3. Relaciones entre sistema y entorno

“Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación”

Para esta variable se definieron tres categorías de análisis: Entradas, Salida y Retroalimentación.

6.3.1. Categoría de análisis 3.1. Entradas.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.17. Información de la categoría de análisis 3.1. Entradas

3.1. Entradas	
Definición	Indicadores
<i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA. 3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias de las expectativas propias de los equipos trabajo y de los grupos de interés que participaron de las consultas.

Tabla 6.18. Unidades de análisis e indicadores donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 3.1. Entradas, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores	
		3.1.1.	3.1.2
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si	No
E1	Representante de la OEI	Si	Si
E2	Técnico del MINED	Si	Si
E3	Técnico del MINED	Si	Si
E4	Técnico del MINED	Si	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si	Si
E6	Consultor externo	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

El proceso de formulación de la política generó una serie de expectativas en los grupos de interés que interactuaron en las diversas actividades diseñadas por el equipo de trabajo MINED/OEI. Como lo confirma el siguiente fragmento:

“Un elemento fundamental para el diseño de una política pública consiste en la posibilidad que tengan los distintos actores clave para exponer sus puntos de vista sobre las necesidades que potencialmente tendrían que ser atendidas por tal política.” PN EPJA, PG012, PR05.

Fue en estas interacciones donde se establecieron parte de las relaciones entre el proceso de formulación de la política y su entorno.

El proceso de construcción de la política tuvo una estructura básica basado en la estructura Centro - Periferia, donde todos sus componentes debían organizarse durante el proceso de construcción, además todos los componentes fueron construidos en base a las expectativas generadas en los grupos de interés y actores clave. El que al final del proceso pudieran articularse sobre esta estructura todos los elementos construidos en el proceso, era una de las grandes expectativas del equipo técnico MINED/OEI. Los siguientes fragmentos explican en detalle estas afirmaciones:

“Entonces cuando el MINED y la OEI compran la idea de la consultoría bajo ese esquema, pues mi compromiso era orientar al equipo técnico que esa era la estructura que había que darle y que juntamente definimos los temas generales de cuales debía ser el enfoque de la política, las estrategias, todos los elementos del núcleo” Consultor externo, E6, 1.1.3.

“el núcleo de la política. En éste se encuentran: los fundamentos teóricos, los valores, las metas, los compromisos de nación y las estrategias de la política, todos ellos, denominados principios generales de la política. Así pues, garantizar la estabilidad de estos enunciados representará la base de planes estratégicos de largo plazo y de todo lo que a ello está asociado: unos programas, unos indicadores de impacto, unos actores vinculados, etc.” PN EPJA, PG012, PR03.

“la periferia de la política. Es la parte flexible de la política y se halla compuesta por: los planes de acción, los programas, los proyectos, la estructura organizacional y los procesos administrativos. Son estos componentes los que permiten afirmar que una política pública se ha puesto en marcha.” PN EPJA, PG012, PR04.

También se puede decir que las expectativas generadas en cuanto al tipo de participación en el proceso de formulación de la política, se puede afirmar que estas surgieron de:

- El equipo coordinador, mesas técnicas y mesas de expertos.
- Los grupos de interés que participaron del proceso de consulta.

A continuación, el siguiente fragmento evidencia algunas expectativas que fueron consideradas a partir de la consulta:

- Cumplir con el mandato constitucional del derecho a la educación a todas las personas.
- Ofrecer las oportunidades necesarias para que el sistema educativo responda a las necesidades e intereses de las personas, así como los del país a lo largo de la vida.
- Responder a la deuda moral y legal que se tiene con las necesidades educativas de los pueblos originarios.
- Integrar la perspectiva de género en la política.
- Una EPJA inclusiva.
- La articulación de la educación con los procesos de inclusión.
- Que la alfabetización sea un componente transversal en programas que articulen la educación con dimensiones tales como el trabajo, la ciudadanía, la salud, el medio ambiente, entre otras.
- Superar la visión reducida de la EPJA como una educación remedial o compensatoria, y consolidar una perspectiva global que ofrezca a través de sus acciones oportunidades de aprendizaje para todas las personas de acuerdo a los contextos particulares.
- Garantizar la EPJA desde una perspectiva de derechos humanos.
- Contar con un sistema de EPJA ofrecer oportunidades y adecuarse a las diferencias individuales y sociales de las personas.
- Mejorar las estrategias de divulgación de las oportunidades de educación flexible que se ofrecen, sumando a instituciones como centros educativos, líderes comunitario e iglesias.
- Que el MINED pueda trabajar más estrechamente con otros ministerios.
- Que la política logre énfasis en la interculturalidad e intersectorialidad.
- Que los puntos de vista expuestos se hayan tomado en cuenta para la construcción de la política.

- Un currículo pertinente y flexible.
- Mayor impulso en la alfabetización de mujeres.
- Mayor garantía la continuidad de grados en comunidades retiradas a través de modalidades flexibles y considerar la habilitación laboral.
- Mayor articulación entre ONG, empresa privada, ministerios y organismos de gobierno (alcaldías, PNC).
- Mejorar la formación de los facilitadores en EPJA.
- Articular programas con la equidad de género.
- Garantizar la accesibilidad e inclusión de la educación.
- Comprometer al sector empresarial en la alfabetización.
- Pasar a un modelo de educación enfocado como un derecho.

También, de las mesas de trabajo con expertos surgieron aportes según sus expectativas de la política a formular, como el siguiente fragmento lo describe:

“Aunque de forma inicial la conformación de las Mesas de Trabajo consideró criterios de pertinencia y experiencia reconocida de las personas convocadas, se estimó conveniente que cada quien tuviera la libertad de incorporarse a la Mesa que considerara mejor a partir de sus propias expectativas. A continuación se detallan los propósitos de cada Mesa de Trabajo y los principales aportes que plantearon para la construcción de la política nacional de educación de personas jóvenes y adultas” PN EPJA, PG01, PR01.

Las expectativas de las mesas de trabajo se sintetizaron y documentaron en el Anexo 5 del documento de la política. A continuación se listan los términos clave de estas expectativas:

Fundamentos teóricos

- Aprendizaje a lo largo de la vida.
- La educación es un derecho.
- Construcción de aprendizajes y desarrollo de competencias para la vida.

Valores de la política

- Reconocimiento de las identidades de la población joven y adulta.
- Prevención del ausentismo y deserción.
- Mayor acceso a la educación con calidad.

- Inserción social y productiva.
- Participación ciudadana, la equidad, la inclusión, el aprendizaje permanente.
- Perspectiva intercultural.
- Articulación de los diversos sectores.

Metas de la política

- Intensificar y fortalecer los programas con jóvenes y adultos.
- Garantizar los recursos para la implementación de la PN EPJA.
- Estimular y fortalecer los medios de participación en la EPJA.
- Calidad de los procesos de aprendizaje.
- Sistema de evaluación y mejora continua.
- Consolidar la EPJA como política de Estado.

Compromisos de nación

- La política de EPJA debe responder a cuatro enfoques prioritarios: los Derechos Humanos (atender lo relacionado con el respeto a las diferencias sexuales), el Desarrollo Local, la Equidad de Género (especialmente, debe focalizarse en la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres) y la Interculturalidad.
- Es necesario reformar la Constitución de la República para que El Salvador reconozca la existencia de población indígena.
- Deben garantizarse los derechos educativos de la población privada de libertad.
- Debe retomarse la ley de protección integral del adulto mayor.

Algunas de estas expectativas pudieron identificarse en las entrevistas, como lo evidencian los siguientes fragmentos:

“al final erradicar el analfabetismo y que los jóvenes lleguen al sistema regular y no pensar en seguir en modalidades flexibles, porque lo ideal es que los jóvenes estén en el centro escolar, que tengan CE y no tengan que llegar a una modalidad flexible, es decir, estos programas no deben perpetuarse, ni la alfabetización, ni las modalidades flexibles, como políticas supletorias ok, pero no deben permanecer en el tiempo, porque entonces quiere decir que estamos haciendo mal las cosas.

...deberíamos tener entonces una política que permita o que evite la deserción o deberíamos tener una política que no permita la repitencia” Equipo técnico del MINED, E2, 3.1.1.

“pues la visión de la OEI es la creación de procesos, así como de crear un ejemplo de elaboración de política” Representante de la OIE, E1, 3.1.1.

“Técnicamente yo era la que estaba contribuyendo para que las modalidades flexibles se visibilizaran en esa política.” Equipo técnico del MINED, E4, 3.1.1.

“la educación es un derecho inherente a la persona humana y a la persona humana en cualquiera de sus dimensiones, porque si uno se va al sistema educativo, estamos hablando al sistema educativo que encontramos, de cinco a quince, dieciséis años, diecisiete en el sistema, pero no es la regla en general, ¿qué hacemos con los jóvenes que no están en el sistema y con los adultos que no pasaron por el sistema?, entonces una deuda constitucional del Estado” Asesor jurídico del MINED, E5, 3.1.1.

6.3.2. Categoría de análisis 3.2. Salidas.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.19. Información de la categoría de análisis 3.2. Salidas

3.2. Salidas	
Definición	Indicadores
Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del <i>arreglo institucional</i> correspondiente a la formulación de la PN EPJA.

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar evidencias de las respuestas a las expectativas de los grupos de interés consultados.

Tabla 6.20. Unidades de análisis e indicadores donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 3.2. Salidas, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores
		3.2.1.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	Si
E1	Representante de la OEI	Si
E2	Técnico del MINED	Si
E3	Técnico del MINED	Si
E4	Técnico del MINED	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	Si
E6	Consultor externo	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

La política misma constituyó una de las mayores respuestas a las expectativas de los grupos de interés y actores clave que participaron de la formulación de ella. Lo anterior pudo identificarse en la percepción de algunos entrevistados, tal como lo evidencian los siguientes fragmentos:

“Lo que no teníamos era esto (en referencia al documento de la política), como guía de lo que hay que hacer” Técnico del MINED, E2, 3.2.1.

“Si más que todo ... creo que las respuestas fueron sistematizadas, y ordenadas ... porque algunas veces tenemos algún proyecto y tal vez después ya no se le da seguimiento, y con la política si nos permitió tener una visión de largo plazo en 4 estrategias básicas, ... si esto es lo que nos da la ruta verdad, que debemos de revisarla y que debemos actualizarla si, pero aquí está en gran parte ... lo que consideramos que puede responder al tema de jóvenes y adultos... considero que ... cada quien desde su punto de vista ..., trabajo o INSAFORP, se consideró la parte de la inserción laboral, de desarrollar cursos técnicos vocacionales en la población, no solamente dar las clases académica, sino que ... cuestiones de educación para la vida ..., proyectos para la vida, y habilitación laboral.” Técnico del MINED, E3, 3.2.1.

“digamos que en ese momento nos tardamos lo que debíamos tardarnos para responder a las expectativas del público y los organismos también, la OEI

tenía una expectativa con eso y el propio ministerio, y yo creo que han quedado satisfechos” Consultor externo, E6, 3.2.1.

Cada uno de los componentes de la política constituye una respuesta a esas expectativas. Todas las respuestas que pasaron a formar parte de la política, fueron producto del consenso de los grupos de interés consultados y luego su procesamiento por el equipo de trabajo MINED/OEI, por lo que en la política no se encuentran respuestas a todas las expectativas, sino aquellas que lograron del consenso.

A continuación una síntesis de estas respuestas:

Los principios de la política.

El siguiente fragmento los describe:

“La oferta educativa consolidada en este sistema responderá a tres principios fundamentales: la educación a lo largo de la vida, la educación intercultural y el énfasis en la calidad de los aprendizajes más que en el cumplimiento de indicadores de alfabetismo y deserción.” PN EPJA, PG034, PR04.

Las prioridades de la política.

Fortalecimiento de la formación inicial y especializada de las personas educadoras. El siguiente fragmento lo describe:

“Debe fortalecerse la formación inicial con contenidos curriculares que incluyan temáticas que aborden la EPJA a profundidad, sus fundamentos teóricos y las prácticas pedagógicas desde la perspectiva intercultural. Debe promoverse la formación en EPJA como una especialidad del campo educativo y ofrecerse como requisito en la formación de todas las personas que realicen funciones educativas con esta población, desde el voluntariado, hasta la formación de postgrado y en diversas modalidades de aprendizaje.” PN EPJA, PG035, PR02.

Reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos originarios. El siguiente fragmento lo describe:

“Es un deber del Estado salvadoreño elevar la calidad de prioridad la atención a sus pueblos originarios con el fin de reivindicarlos como parte de su valioso patrimonio cultural. Esto implicará la consolidación de prácticas educativas que consideren la diversidad étnica y cultural del país y que se

traduzcan en el estímulo a estos grupos para que se construya con ellos una propuesta pedagógica que, sin perder la perspectiva nacional, resalte lo propio de su cultura. Tendrá que promoverse el acceso a una educación en la lengua propia de los pueblos originarios. La investigación de prácticas pedagógicas desde la interculturalidad debe ser un elemento básico en esta prioridad.” PN EPJA, PG035, PR03.

Atención a las comunidades rurales y urbano marginales. El siguiente fragmento lo describe:

“La EPJA en estas comunidades debe privilegiar la incorporación de modelos de desarrollo local y sostenible en los cuales se articule la educación con el trabajo, la ciudadanía, los derechos humanos y el tema de género.” PN EPJA, PG035, PR06.

Atención a las mujeres con mayor condición de vulnerabilidad. El siguiente fragmento lo describe:

“La sensibilización y concientización de la discriminación y la violencia contra las mujeres sumadas al reconocimiento de la importancia que juegan en el desarrollo del país, son algunas de las razones por las cuales la política de EPJA debe asumir a este grupo como una prioridad.” PN EPJA, PR036, PR01.

El énfasis de la política

Inclusión. El siguiente fragmento lo describe:

“El énfasis de inclusión en esta política debe traducirse en el reconocimiento pleno de las diferencias entre las personas y que son inherentes al género, al contexto, a su etnia y a sus necesidades particulares. Ante esta realidad diversa, será necesario adecuar el sistema educativo en sus procesos de aprendizaje, incluyendo lo relacionado a la certificación de los mismos.” PN EPJA, PG036, PR03.

Interculturalidad. El siguiente fragmento lo describe:

“Debe estar presente en los programas de formación inicial y en servicio de las personas educadoras. La interculturalidad se alimenta de la investigación y la permanente reflexión sobre la diversidad étnica y cultural del país. Debe profundizar en las identidades de las personas jóvenes y adultas, en las prácticas

que contribuyan a la inserción social y productiva de las personas y debe ser fuente que enriquezca el patrimonio cultural del país.” PN EPJA, PG036, PR03.

Intersectorialidad. El siguiente fragmento lo describe:

“La EPJA no es un fenómeno de exclusiva responsabilidad del sector educativo del país, se trata de un complejo de acciones que tiene efectos importantes en la economía, la salud, la política y en las demás esferas sociales de una nación, por tal motivo, no puede ser entendida como una responsabilidad de un Ministerio en particular, por el contrario, debe ser comprendida como un compromiso del Estado en general.” PN EPJA, PG036, PR07.

Lineamientos de la política

Se asumieron como lineamientos de la política los cuatro criterios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966): asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Asequibilidad. El siguiente fragmento lo describe:

“Asequibilidad [...] Referida a la existencia efectiva de oportunidades educativas y traducidas en tres condiciones básicas: Infraestructura física [...] Personas calificadas [...] Materiales y medios” PN EPJA, PG037, PR04.

Accesibilidad. El siguiente fragmento lo describe:

“Accesibilidad [...] Presenta tres condiciones fundamentales: Accesibilidad económica [...] Accesibilidad física [...] Accesibilidad curricular y pedagógica.” PN EPJA, PG037, PR05.

Adaptabilidad. El siguiente fragmento lo describe:

“Adaptabilidad Este criterio demanda que la implementación de la política de EPJA esté ajustada a las realidades, expectativas y posibilidades de las personas y no al revés. Adaptarse a las edades, el sexo, las condiciones económicas, las necesidades educativas especiales, los horarios, las tradiciones culturales y la sabiduría de las comunidades es, entonces, una condición insoslayable que se defiende con este criterio.” PN EPJA, PG038, PR01.

Aceptabilidad. El siguiente fragmento lo describe:

“Aceptabilidad Es el recurso con el que cuentan las personas a quienes va dirigida la política para dar cuenta de su satisfacción frente a las acciones

implementadas. Este criterio considera tanto la relevancia (para qué), como la pertinencia (para quién) de las acciones en función de su poder para transformar la realidad de las personas. La aceptabilidad profundiza sobre las actitudes de las personas frente a su proceso de aprendizaje y, por tanto, sugiere la consideración de otras dimensiones tales como la dignidad, el respeto hacia los valores, la interacción entre pares e intergeneracional y la autoestima.” PN EPJA, PG038, PR03.

Estrategias de la política

Organizativa/administrativa

“Su propósito es la adaptación progresiva de las actuales estructuras o instancias del Estado responsables de la EPJA -o que desarrollan acciones en este campo- con el fin de articular estos distintos esfuerzos bajo una única estructura que respete las identidades de la ejecución de programas y proyectos actuales, pero que contribuya a la gestión de los recursos financieros necesarios para dar marcha a la política y al diálogo e intercambio de buenas prácticas.” PN EPJA, PG041, PR02.

Formativa

“Su propósito está en función de contribuir a la especialización de los aprendizajes de las personas educadoras tanto en su formación inicial, como en el servicio. La clave de esta estrategia es la oferta permanente de oportunidades de desarrollo profesional a todas las personas que deseen contribuir a la EPJA en el país.” PN EPJA, PG041, PR04.

Pedagógica

“Esta es una estrategia central en la política en la medida que es la responsable por la gestión permanente del currículo escolar (contenidos, metodologías, materiales, evaluación de los aprendizajes). De la misma forma, es la responsable de promover la construcción sistemática de aprendizajes que respondan a los criterios de calidad y pertinencia en función de las necesidades de las personas jóvenes y adultas.” PN EPJA, PG042, PR02.

Investigativa

“El fin de esta estrategia es el de promover la construcción de conocimiento en el ámbito de la EPJA bajo los lineamientos de la presente política. Sus énfasis están en el estudio y divulgación de prácticas innovadoras de aprendizaje, de inclusión, de articulación con la vida social, democrática y productiva de las personas. Igualmente, es la estrategia responsable por desarrollar los recursos necesarios para evaluar el impacto de la política en el mediano y largo plazo.” PN EPJA, PG042, PR04.

Por cada estrategia se definieron una serie de planes de acción, sus programas y sus proyectos con sus respectivos presupuestos (PN EPJA PG043 - PG045). Es precisamente en los proyectos donde en términos de acciones a ejecutar se ven las respuestas a las expectativas generadas.

Las personas entrevistadas consideraron que en la política se da respuesta a expectativas propias y de los otros grupos de interés. A continuación algunos hallazgos sobre las respuestas de la política:

No se ha ejecutado un proceso de evaluación y seguimiento de la política. El siguiente fragmento respalda este hallazgo:

“para dar respuesta ello debería de hacerse una evaluación y seguimiento de la política” Representante de la OEI, E1, 3.2.1.

La creación de la Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos: Una propuesta de la política que al momento de esta investigación era una realidad. El siguiente fragmento respalda este hallazgo:

“tengo entendido que las cosas gruesas que eran como las básicas, como la creación de una dirección nacional de educación permanente fue creada, pues quiere decir que se hicieron bien las cosas.” Consultor externo, E6, 3.2.1.

Una política con visión de largo plazo: El conjunto en sus cuatro estrategias dieron respuesta a esto. El siguiente fragmento respalda este hallazgo:

“con la política si nos permitió tener una visión de largo plazo en 4 estrategias básicas,... si esto es lo que nos da la ruta verdad, que debemos de revisarla y que debemos actualizarla si, pero aquí está en gran parte... lo que consideramos que puede responder al tema de jóvenes y adultos” Técnico MINED, E3, 3.2.1.

“les voy a decir que quedé como muy satisfecho con el documento como quedó y que terminó publicándose” Consultor externo, E6, 3.2.1.

6.3.3. Categoría de análisis 3.3. Retroalimentación.

La siguiente tabla presenta la información de la categoría de análisis:

Tabla 6.21. Información de la categoría de análisis 3.3. Retroalimentación

3.3. Retroalimentación	
Definición	Indicadores
Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.	<p>3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.</p> <p>3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.</p> <p>3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Se revisaron las 6 unidades de análisis de tipo entrevista y la correspondiente al documento de la PN EPJA, logrando identificar algunas evidencias de retroalimentación como reacción al del proceso de formulación de la política.

Tabla 6.22. Unidades de análisis e indicadores donde se encontró evidencia relacionada a la categoría de análisis 3.3. Retroalimentación, en el proceso de formulación de la PN EPJA

Código	Unidad de Análisis	Indicadores		
		3.3.1.	3.3.2.	3.3.3.
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (2012)	No	No	Si
E1	Representante de la OEI	No	No	Si
E2	Técnico del MINED	Si	Si	Si
E3	Técnico del MINED	Si	Si	Si
E4	Técnico del MINED	Si	Si	Si
E5	Asesor jurídico del MINED	No	No	Si
E6	Consultor externo	Si	No	Si

Fuente: Elaboración propia.

Resultados.

En cuanto instrumentos políticos relacionados con el proceso de formulación de la política, en el documento no se encontró de evidencia sobre regulaciones o incentivos económicos adicionales al financiamiento del proceso, fue en las entrevistas donde se encontraron más evidencias sobre este tipo de relaciones que son provocadas por el proceso mismo, se pueden exponer así:

Incentivos económicos adicionales.

Hubo algunos costos que fueron asumidos por el MINED, como los de logística y transporte de las personas que se convocaban a las actividades de consulta y validación. El siguiente fragmento muestra el testimonio que lo revela:

“Para el diseño fue nada más OEI que era el presupuesto y la parte de GOES que está la parte que nosotros poníamos” Técnico MINED, E3, 3.3.2.

Regulaciones.

Se identificaron regulaciones que ya existían como la Constitución de la República y la Ley General de educación las cuales tuvieron influencia en la formulación de la política determinando sus límites y operatividad, como lo revela el siguiente fragmento:

“Nosotros como educación de personas jóvenes y adultas estamos insertadas en esa regulación nacional digamos, nosotros ya como dirección tenemos esos elementos legales, pero en ningún momento tenemos, se salen de lo que es la regulación del marco normativo, tenemos acuerdos ejecutivos o legislativos propios de lo que es la educación de jóvenes y adultos, tenemos lineamientos, tenemos instructivos, pero eso es sólo la especificidad del componente o de la parte de educación de jóvenes y adultos, sin salirnos de la norma nacional y sin salirnos de la norma digamos de todos los tratados, convenios internacionales que regulan la educación de personas jóvenes y adultas.” Técnico del MINED, E4, 3.3.1.

También en los mismos términos el proceso de formulación hizo que algunas regulaciones fueran sujetas de cambio para dar viabilidad a la política. A continuación un fragmento que lo revela:

“Si, hubo, la formulación de la política de algunos elementos que le faltaban unos cambios legales... no se si eran uno o dos aspectos que demandaban

cambios como a nivel de marco legal para que la política fuera viable y que al final se hicieron, pues sólo si eso se implementaba podía hacerse el lanzamiento de la política” Consultor externo, E6, 3.3.1.

Un hallazgo interesante fue un cambio administrativo con respecto al Departamento de Modalidades Flexibles durante el proceso de formulación de la política, una nota al pie de la página 9 de la PN EPJA lo documenta: “Que en el segundo semestre de 2011 pasó a ser el Departamento de Educación para la Vida y el Trabajo adscrito a la Gerencia de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos.”

La divulgación de la política.

Se obtuvo más información sobre estas interacciones en las entrevistas. Los aspectos a resaltar son:

- El consultor externo diseñó la estrategia.
- La convocatoria y el acto estuvieron a cargo del MINED.
- La OEI también estuvo a cargo y había incluido en el financiamiento la edición gráfica y dos publicaciones.

El siguiente fragmento respalda lo anterior:

“Pues dentro de mis funciones de consultoría estaban también proponer la estrategia de divulgación que eso no había mucho margen de maniobra, ya estábamos más o menos estandarizado como lo hace el ministerio, pero allí mi participación fue más como definir a quienes habría que convocar al lanzamiento, pero el ministerio asumió toda esa labor logística de convocar, citar al ministro de educación, a las autoridades, al director nacional de educación, fueron los que en el acto de lanzamiento hablaron y presentaron la política, toda la estrategia de medios fue manejada por el MINED, los medios de prensa, las notas de televisión, todo eso fue considerado por la mesa técnica, pero fue manejado directamente por el MINED que tiene clarísimo cómo hacerlo.” Consultor externo, E6, 3.3.3.

La divulgación permitió que fuera posible interactuar con los sectores involucrados en la formulación, las autoridades del MINED, directores departamentales, medios de comunicación, implementadores y estudiantes. Aunque de la investigación sólo puede explicarse las relaciones e información que este evento pudo retroalimentar al proceso de formulación en su etapa final, al

acto oficial de presentación de la PN EPJA le siguieron otras acciones, como lo describen los siguientes fragmentos:

“La divulgación, digamos de primera mano, a aquellos que habían estado participando, pues participamos directamente nosotros al igual que OEI, posteriormente ya con los equipos técnicos, ya fue nuestra la responsabilidad ya de la gerencia de educación de personas jóvenes y adultos, empezamos a divulgarlo con todas las personas que nos acompañan” Técnico del MINED, E4, 3.3.3.

“Cuenta con un plan de divulgación que contempla estrategias diferenciadas para los distintos públicos involucrados en las acciones de esta política. La divulgación no se entiende como una simple entrega de información, sino como un conjunto de acciones tendientes a asegurar que la política sea comprendida y asimilada en los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación.” PN EPJA, PG010, PR06.

7. DISCUSIÓN

En este capítulo se entabla una discusión donde se responde a la pregunta planteada en esta investigación:

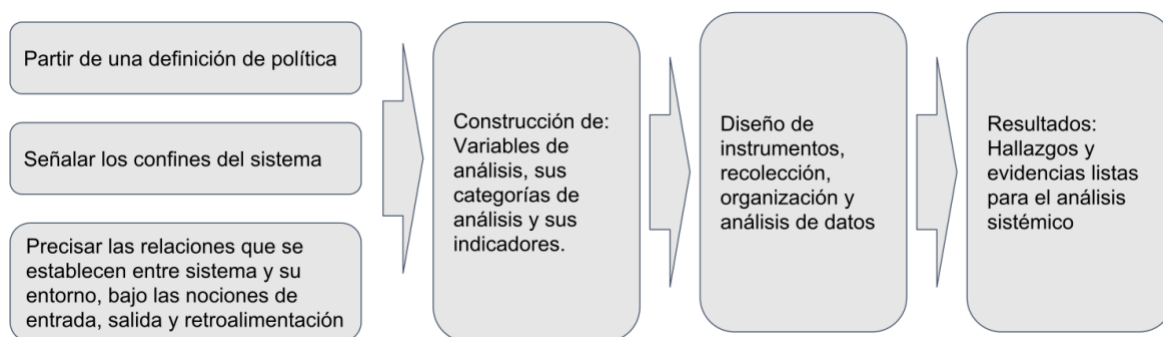
¿Cuáles fueron las relaciones e interacciones entre los factores que determinaron el entorno del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador?

Para responder a la pregunta se hizo un análisis sistémico de los resultados del procesamiento de la información obtenida a través de la triangulación hermenéutica de las entrevistas realizadas a miembros del equipo de trabajo MINED/OEI¹¹ y el análisis de contenido del documento de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en El Salvador (PN EPJA).

7.1. Abordajes sistémicos como requisitos cumplidos

Como se planteó en el capítulo 4, el análisis sistémico requiere que se cumplan algunos requisitos para su aplicación. Estos requisitos fueron los abordajes sistémicos a partir de los cuales se construyeron apriorísticamente las variables de análisis, sus categorías y sus indicadores y con base en estos se aplicaron los métodos de recolección de datos, obteniendo los resultados que finalmente en este capítulo se discuten. El siguiente diagrama permite apreciar este proceso:

Diagrama 7.1. Utilización de los abordajes sistémicos. Cumplimiento de requisitos para el análisis sistémico



Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Conformado por: Personal del Departamento de Alfabetización, Personal del Departamento de Modalidades Flexibles, Equipo técnico de la OEI y un consultor externo contratado por la OEI. Ver sección 6.1.1. *Categoría de análisis 1.1. Acuerdos de Estado.*

Llegado a este punto de la investigación se procedió al análisis sistémico que dió respuesta a la pregunta de investigación.

7.2. Análisis sistémico del contexto del proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en El Salvador

Las siguientes páginas explican la ubicación en el contexto, las funciones, las relaciones e interacciones de los factores que se evidenciaron gracias a las observaciones de segundo orden (Ver sección 4.1.3) realizadas por los investigadores al proceso de formulación de la PN EPJA.

7.2.1. El arreglo institucional.

Como observadores de segundo orden, los investigadores partieron de una definición de política (Ver sección 3.3) con la cual comprendieron e interpretaron lo observado del proceso de formulación de la PN EPJA, apreciaron su complejidad (Ver sección 3.4.8.) y reconocieron los factores que la constituyen como un arreglo institucional y como un sistema.

Entonces, ¿Puede el proceso de formulación de la PN EPJA observarse como un sistema? Definitivamente si, al considerar al contexto donde ocurrieron los foros consultivos, talleres de validación, el trabajo de las mesas de personas expertas, el diagnóstico preliminar, el diseño de las estrategias, planes de acción y programas, además del diseño de la estrategia de divulgación, en fin, todas las interacciones, operaciones y relaciones que ocurrieron durante el proceso de formulación de la PN EPJA, como un arreglo institucional, cuyo producto fue la política. La siguiente tabla hace las veces de una lista de cotejo donde se afirma la identificación en el proceso de formulación de la PN EPJA, de cada elemento de la definición de arreglo institucional propuesta en esta investigación con base a los argumentos de Eslava y Puente (ver sección 4.2.1.):

Tabla 7.1. Identificación de los elementos del concepto de arreglo institucional en el proceso de formulación de la PN EPJA

<i>Definición: Contexto donde toman lugar las relaciones sistémicas de las decisiones referentes a la preparación, la formulación y la aplicación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante</i>	
Componente del cual se requiere evidencia	¿Evidencias?
¿Existió un contexto del proceso de formulación de la PN EPJA?	Si. un contexto interno donde se encontraban los elementos del proceso de formulación como el equipo coordinador, los foros

Definición: *Contexto donde toman lugar las relaciones sistémicas de las decisiones referentes a la preparación, la formulación y la aplicación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante*

Componente del cual se requiere evidencia	¿Evidencias?
	consultivos y los talleres de validación, y un contexto externo donde se logró observar a las instituciones, organizaciones y grupos de interés que participaron del proceso.
¿Se observaron relaciones entre los factores del contexto de la PN EPJA referentes a la preparación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante?	Si. Se logró observar relaciones respecto a la preparación de la PN EPJA, en interacciones como las que tuvieron preliminarmente el MINED y la OEI, y la recolección de información a través de la consulta nacional.
¿Se observaron relaciones entre los factores del contexto de la PN EPJA referentes a la formulación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante?	Si. Se observaron las relaciones e interacciones de los miembros del equipo de trabajo MINED/OEI en la formulación de los componentes de la PN EPJA con base en la información obtenida de la consulta nacional, el diagnóstico preliminar, mesas de personas expertas y la experiencia de los miembros del equipo de trabajo.
¿Se observaron relaciones entre los factores del contexto de la PN EPJA referentes a la aplicación de la respuesta a una situación socialmente problemática y políticamente relevante?	No. Estas observaciones estaban fuera del alcance de esta investigación.

Fuente: *Elaboración propia.*

Dado que el alcance de la investigación contempló sólo el proceso de formulación de la PN EPJA, era de esperarse que el componente de la *aplicación de la respuesta a la problemática que se abordó con la política* no fuera observado, como sí fue posible hacerlo con el resto de componentes. Para argumentar la afirmación anterior, a continuación se desarrolla el análisis de

los factores identificados en el arreglo institucional (AI) del proceso de formulación de la PN EPJA, en adelante AI - PN EPJA.

7.2.1.1. AI - PN EPJA como sistema.

Para observar al AI - PN EPJA como sistema, fue necesario retomar los conceptos expuestos en la sección 3.4. Fue así como los investigadores observaron un contexto con una serie de elementos o factores interactuando. Precisamente, esto fue lo que observaron los investigadores. Un contexto con una serie de elementos o factores interactuando, no al azar, sino sistemáticamente, no sólo en un contexto interno, sino también con un contexto externo. Para los investigadores fue posible identificar en el AI - PN EPJA los rasgos esenciales de los sistemas según lo que Izuzquiza (1990) recoge de Luhmann. En la siguiente tabla se resumen las conclusiones respecto a ello:

Tabla 7.2. Conclusiones sobre la identificación de los rasgos de un sistema según Luhmann en el AI – PN EPJA

Rasgo	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
Mediador de la complejidad	El mismo AI - PN EPJA se encarga de gestionar y reducir su complejidad al ser capaz de generar sus propios elementos como consecuencia de sus propias comunicaciones, comportándose como un sistema autopoietico (Ver sección 3.4.4).	Durante el proceso de formulación de la política fue posible observar que el mismo proceso generó elementos como: el equipo de trabajo MINED/OEI, mesas de trabajo con personas expertas, foros consultivos regionales, entre otros.
Selección entre alternativas	En sus elementos se identifican operaciones que cumplen con la secuencia observación-distinción-selección-acoplamiento (Ver sección 3.4.5).	El equipo de trabajo MINED/OEI procesó los insumos que les permitió conocer las necesidades prioritarias de los grupos de interés, seleccionando entre alternativas las que consideraron que cumplían con los criterios, principios y enfoque de la política en construcción.

Rasgo	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
Función	El AI - PN EPJA tuvo una función propia y particular de entre la gama de sistemas existente en ese momento en la sociedad (Ver sección 3.4.3).	A través de la función de coordinación del equipo de trabajo MINED/OEI, fue posible que las interacciones en los elementos del AI - PN EPJA pudieran cumplir con las funciones que desde su diseño les fueron asignadas: diagnóstico, consulta a grupos de interés, validación, divulgación; las cuales en su conjunto permitieron al AI - PN EPJA cumplir con su función principal que fue responder a las necesidades educativas observadas en materia de EPJA.
Estructura	El AI - PN EPJA, poseía una estructura que estuvo definida por su función.	La estructura del AI - PN EPJA se fue definiendo y redefiniendo en el tiempo con los resultados de las relaciones entre sus componentes. Así como los resultados del diagnóstico influyeron en las mesas de trabajo de personas expertas y otros elementos del AI - PN EPJA, y a la vez que los resultados de estos elementos influyeron en otros. Cada resultado influía en la estructura del AI - PN EPJA sin perder su función.
Entorno	El AI - PN EPJA tuvo un entorno	En el entorno de la AI - PN EPJA

Rasgo	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
	con el cual se diferenció y permitió apreciar los límites del AI - PN EPJA.	se encontraba todo aquello que era observable desde el proceso de formulación, pero que no era parte de él. Entre lo observable estuvo: MINED, OEI, grupos de interés, Asamblea Legislativa, medios de comunicación, los acuerdos internacionales, la legislación nacional, entre otros elementos externos que fueron reconocidos y se diferenciaron con el AI - PN EPJA a través de sus operaciones.
Diferencias sistema/sistema	Las relaciones del contexto interno del AI - PN EPJA generaron diferencias entre los elementos del sistema mismo.	Cuando los elementos de la AI - PN EPJA operaron observando a otros elementos pertenecientes al mismo proceso de formulación fueron generando nuevas estructuras. Un ejemplo de esto es cuando el equipo de trabajo MINED/OEI procesó los datos de las consultas regionales y una de las respuestas a ello fue el diseño del “Encuentro nacional de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas”, un producto de las diferenciaciones con el proceso mismo.
Diferencias sistema/entorno	Las observaciones del AI - PN EPJA establecieron relaciones producto de la diferenciación con	El hecho de haberse sucedido la observación generó diferenciaciones entre el proceso

Rasgo	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
	el contexto externo o entorno.	de formulación y elementos del entorno como acuerdos internacionales, generando componentes de la política como el marco jurídico. Otro ejemplo son las diferenciaciones con el MINED que hicieron posible la validación de la política, pues si bien la iniciativa de convocar a los grupos de interés validadores surgió del AI - PN EPJA, fue desde los roles como empleados del MINED que parte del equipo hizo efectiva la convocatoria.

Fuente: Elaboración propia.

Los investigadores lograron comprobar qué tipo de sistema es el AI - PN EPJA. En principio, desde la concepción de arreglo institucional de Eslava y Puente, el AI - PN EPJA es “un sistema organizacional socialmente diferenciado con una función que lo caracteriza” (Eslava y Puente,

2003, P.29). Para comprobar esta afirmación, los investigadores también sacaron conclusiones que confirmaban que el AI - PN EPJA es un sistema organizacional, al identificar en éste, características de la definición que Izuzquiza (1990) plantea según Luhmann. La siguiente tabla resume estas conclusiones:

Tabla 7.3. Conclusiones sobre la identificación de características de un sistema organizacional en el AI-PN EPJA

Definición: En estos sistemas prima la pertenencia a una determinada organización que regula las selecciones que estructuran al sistema como tal; la presencia de los miembros de la organización tiende a ser menos necesaria, debido a que se introducen determinados rasgos abstractos como son los roles, las tareas que cada uno debe cumplir y la precisión de las posiciones jerárquicas, y también porque las organizaciones se encargan de dirigir los

procesos de selección de cada sistema.

Característica	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
Pertenencia de los elementos	Todos los elementos observados en el contexto interno del AI - PN EPJA, tuvieron pertenencia únicamente al mismo proceso de formulación de la PN EPJA.	Elementos como: equipo de trabajo MINED/OEI, mesas de expertos, foros consultivos regionales, Encuentro Nacional de Educadores y Educadoras, talleres de validación, diagnóstico EPJA en El Salvador, fueron interacciones que sólo pertenecieron al proceso de formulación de la PN EJA. Cualquier otro proceso de formulación de política pública debió generar sus propios elementos, sus propias interacciones.
Regulación de las selecciones	Todas las regulaciones sobre las operaciones y selecciones en el contexto interno del AI - PN EPJA, se definieron y evolucionaron dentro de sus límites, a los cuales todos los elementos internos estuvieron sujetos.	Las acciones de todo tipo como diseño de actividades, diseño de instrumentos, diagnóstico, consultas, validaciones, procesamiento de datos recopilados, diseño de elementos de la política a partir de los insumos, entre otras, fueron reguladas desde el equipo de trabajo MINED/OEI.
Los miembros existen por sus roles	Los elementos del AI - PN EPJA fueron sistemas de	En el caso del equipo de trabajo MINED/OEI, todos

Característica	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
	<p>interacción. Los miembros de estos sistemas sólo fueron parte de ellos desde sus roles, todos prescindibles y reemplazables.</p>	<p>los miembros participaron con un rol determinado:</p> <p>El consultor externo coordinó y moderó el proceso, procurando que su participación fuera imparcial con respecto a los intereses del resto de miembros.</p> <p>La representación de la OEI tuvo un rol que le permitió cumplir con una función de asesoría y acompañamiento, además de aportar en consonancia con la agenda de la institución en materia de EPJA.</p> <p>Los representantes del Departamento de Modalidades Flexibles realizaron sus aportes desde su rol como personas expertas en el área que representaron, el mismo caso con las personas que representaron al Departamento de Alfabetización.</p>
<p>Asignación de tareas</p>	<p>Cada miembro de los elementos del AI - PN EPJA, tuvo una función y tareas asignadas para ser cumplidas.</p>	<p>En cada interacción hubo una asignación de tareas. Estas asignaciones fueron establecidas en el diseño de</p>

Característica	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
		<p>cada interacción:</p> <p>En los foros consultivos regionales, los miembros del equipo MINED/OEI, tuvieron tareas específicas como convocar, coordinar, dirigir, moderar, entre otros; y las personas representantes de los grupos de interés tuvieron tareas como expresar sus expectativas y necesidades, y opinar respecto al desarrollo de la actividad, todo ello, a través recolección de datos, más el llenado de instrumentos de recomendaciones.</p>
Jerarquía	<p>Para que el AI - PN EPJA fuera funcional como sistema organizacional en sí mismo, se establecieron niveles jerárquicos precisos.</p>	<p>El equipo de trabajo MINED/OEI tuvo el mayor nivel jerárquico al coordinar todo el proceso de formulación de la política. Cuando se llevaban a cabo actividades como las mesas de expertos, se manifestaban otros niveles jerárquicos, como la asignación de una persona responsable de la mesa.</p>
Dirección de los procesos de	Ya que todas las operaciones	El trabajo realizado en todas

Característica	Conclusión	Ejemplo desde los hallazgos
selección	de los elementos del AI - PN EPJA estuvieron reguladas por el mismo, la dirección de los procesos de selección estuvo a cargo del mismo AI - PN EPJA y no de agentes externos.	las actividades diseñadas por el equipo de trabajo MINED/OEI, estuvo supervisada por sus miembros. Fue así como los resultados de cada mesa de expertos, foros consultivos y talleres de validación, estuvieron en función de las directrices emitidas desde el equipo coordinador.

Fuente: Elaboración propia.

La estructura del AI - PN EPJA.

Antes de iniciar el proceso de formulación de una política pública es necesario adoptar una definición teórica de política pública, esta definición sirve como guía al analista de políticas públicas sobre los elementos a considerar durante el proceso de formulación y construcción de la política, y se espera identificar el resultado de las relaciones entre todos esos elementos en el producto final. Para esta investigación se utilizó la siguiente definición:

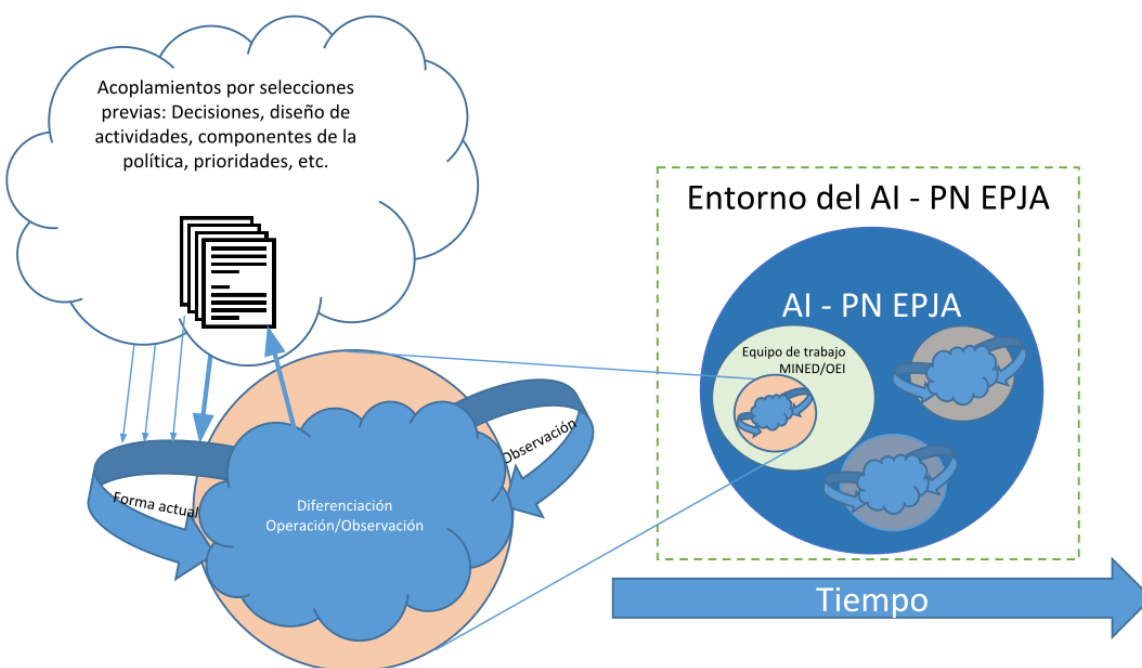
“Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.”

Esta definición sirvió como guía a los investigadores para observar el proceso de formulación de la PN EPJA. Es así como la estructura del AI - PN EPJA observada por los investigadores fue el conjunto de las relaciones establecidas entre sus elementos (Ver diagrama 7.4).

La estructura de la AI - PN EPJA fue tan cambiante como el conjunto de relaciones que la definieron. En cada actividad, reunión, discusión y toma de decisiones, la estructura del AI - PN EPJA se fue definiendo y redefiniendo en el tiempo con los resultados de las relaciones entre

sus componentes. Así como los resultados del diagnóstico influyeron en las mesas de trabajo de personas expertas y otros elementos del AI - PN EPJA, y a la vez que los resultados de estos elementos influyeron en otros. Cada resultado influía en la estructura del AI - PN EPJA sin perder su función. El AI - PN EPJA fue un sistema afectado constantemente por la secuencia observación-distinción-selección-acoplamiento. La siguiente ilustración permite comprender lo anterior a través de un ejemplo:

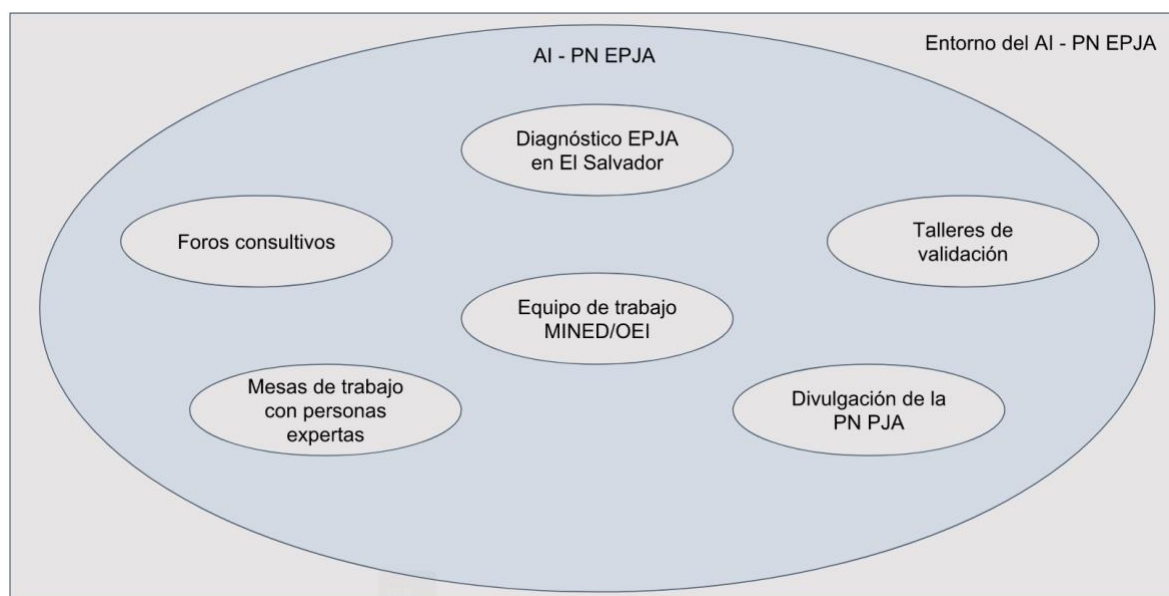
Diagrama 7.2. Acoplaciones de selecciones de las operaciones del componente Equipo de trabajo MINED/OEI



Fuente: Elaboración propia.

Elementos de la AI - PN EPJA.

Los investigadores observaron una serie de elementos cuyas relaciones en su conjunto estaban orientadas a cumplir la función del AI - PN EPJA y a la vez cada uno tenía sus propias funciones. El siguiente diagrama presenta los componentes del AI - PN EPJA:

Diagrama 7.3. Elementos del AI – PN EPJA

Fuente: Elaboración propia.

A continuación una breve caracterización de los componentes de la AI - PN EPJA. Se presentan agrupados según su función:

Tabla 7.4. Caracterización de los elementos del AI – PN EPJA

Elemento	Diagnóstico EPJA de El Salvador.
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	Aportar elementos de contexto con respecto a la EPJA en El Salvador (Ver hallazgos en sección 6.1.1).

Elemento	Equipo de trabajo MINED/OEI
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	Diseñar, coordinar y dirigir el proceso de formulación de la PN EPJA y sus actividades (Ver hallazgos en sección 6.1.1).

Elemento	<p>Consulta a grupos de interés:</p> <p>Seminario taller. Marco conceptual y metodológico.</p> <p>Foro consultivo región oriental.</p> <p>Foro consultivo región occidental.</p> <p>Foro consultivo región central (Primer convocatoria).</p> <p>Foro consultivo región central (Segunda convocatoria).</p> <p>Encuentro nacional de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas.</p>
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	Identificar las necesidades de los grupos de interés considerados por su pertinencia en el diseño de la PN EPJA (Ver hallazgos en sección 6.1.1).

Elemento	<p>Taller de validación región occidental.</p> <p>Taller de validación región oriental.</p> <p>Taller de validación región central.</p> <p>Taller de validación con grupo de personas expertas.</p> <p>Taller de validación con la Comisión Nacional de Alfabetización.</p> <p>Validación del marco jurídico de la PN EPJA</p>
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	<p>Validar la primer propuesta de la PN EPJA buscando identificar (Ver hallazgos en sección 6.1.1):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Coherencia entre las demandas de cada sector y las respuestas planteadas en la propuesta de política. <p>Valoración sobre la estructura general de la política en cuanto a su viabilidad y planteamiento de sugerencias de mejora.</p>

Elemento	Seminario taller. Formulación de la PN EPJA. Mesa de trabajo de personas expertas: Fundamentos teóricos. Mesa de trabajo de personas expertas: Valores de la política. Mesa de trabajo de personas expertas: Metas de la política. Mesa de trabajo de personas expertas: Compromisos de nación.
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	Generar aportes concernientes fundamentos teóricos, valores, metas y compromisos de nación de la política, a partir de la reflexión desde el contexto nacional e internacional y el enfoque que la PN EPJA (Ver hallazgos en sección 6.2.3).

Elemento	Divulgación de la PN EPJA.
Contexto	Interno al AI - PN EPJA
Tipo de elemento	Interacción
Función	Ejecutar estrategias diferenciadas para los distintos públicos involucrados en las acciones propuestas en la PN EPJA, con el objetivo de lograr la comprensión y asimilación de la política en los distintos niveles de planeación, ejecución y evaluación (Ver hallazgos en sección 6.1.1).

Fuente: Elaboración propia.

7.2.2. El entorno de la AI - PN EPJA.

Los límites del AI - PN EPJA estuvieron definidos por la constante diferenciación entre sus elementos y su entorno. Estos límites fueron visibles para los investigadores cuando lograron seleccionar de sus observaciones, todo lo que no era parte del AI - PN EPJA, en el entorno. La siguiente propuesta de organización de los elementos observados en el entorno de la AI - PN EPJA se elaboró con base al marco contextual de esta investigación y el modelo de “*función de los sistemas en la formulación de políticas públicas*” de Eslava y Puente (2003, p.30):

1. Sistemas psíquicos
 - a. Personas
2. Sociedad salvadoreña

- a. Sistema político salvadoreño
 - i. La administración
 - 1. Ministerio de Educación
 - a. Departamento de Alfabetización
 - b. Departamento de Modalidades Flexibles
 - c. Comisión Nacional de Alfabetización
 - d. Docente/Directivo escolar
 - e. Facilitador/Promotor de Alfabetización
 - f. Asesores de programas educativos
 - g. Dirección de Asesoría Jurídica del MINED
 - 2. Asamblea Legislativa
 - 3. Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
 - 4. Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores
 - 5. Personal del Ministerio de Trabajo
 - 6. Policía Nacional Civil
 - 7. Consejos Municipales, Alcaldías
 - ii. Lo público¹²
 - 1. Beneficiarios
 - 2. Fundaciones/ONG
 - 3. Iglesia
 - 4. Sindicatos de maestros
 - 5. Universidades
 - 6. Voluntariado
- b. Sistema jurídico salvadoreño
 - i. Constitución de la República de El Salvador
 - ii. Ley General de Educación
- c. Sistema económico salvadoreño
 - i. Empresa privada

¹² Todos los elementos y roles que se encuentran en este subsistema pertenecen a éste desde su participación en el ámbito político. Este ha sido el caso con la observación de su participación en el AI - PN EPJA. Las personas que pertenecen a estos elementos, se ubican como sistemas psíquicos en la sociedad.

3. Contexto internacional

a. Cooperantes

- i. OEI
- ii. AECID
- iii. AEXCID

b. Acuerdos y compromisos internacionales contraídos por el Estado salvadoreño en el marco de la EPJA

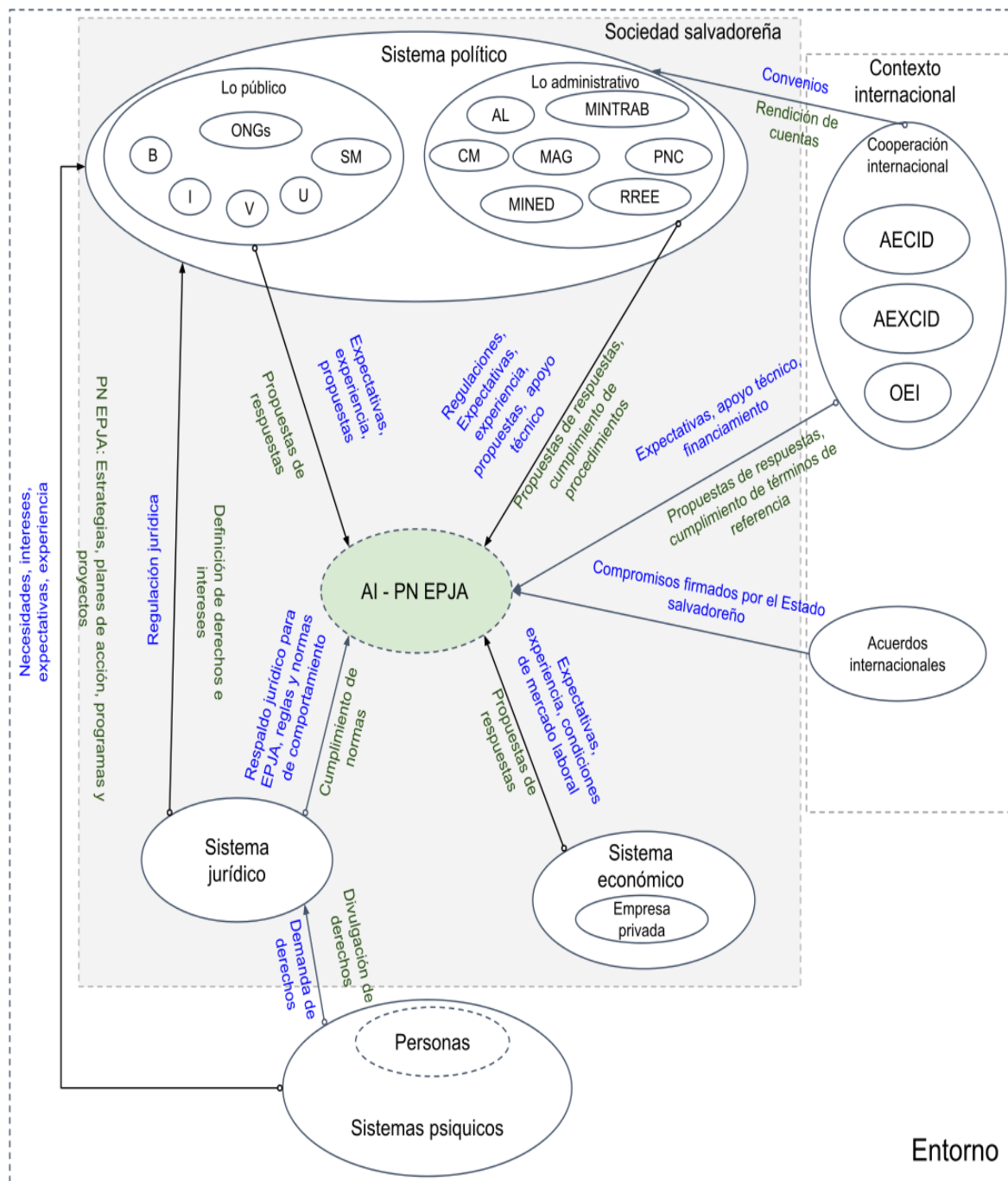
- i. Acuerdo internacional sobre la educación de adultos. Italia, 1951.
- ii. Conferencia Mundial de Educación de Adultos: “La Educación de Adultos en un mundo en transformación”. Canadá, 1960.
- iii. Declaración Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Tailandia, 1990.
- iv. Quinta Conferencia Internacional de las Personas Adultas (CONFINTEA V) Alemania, 1997.
- v. Foro Mundial sobre la Educación: “Marco de acción de Dakar”. Senegal, 2000.
- vi. Asamblea General de las Naciones Unidas: “Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización: la educación para todos”. (Resolución número 56/116). Estados Unidos, 2001.
- vii. XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. España, 2005.
- viii. XVI Conferencia Iberoamericana de Educación: “Declaración de Montevideo”. Uruguay, 2006.
- ix. Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas 2007 - 2015. España, 2007.
- x. Metas Educativas 2021: “La educación que queremos para la generación de bicentenarios”. El Salvador, 2008.
- xi. Sexta Conferencia Internacional de las Personas Adultas. (CONFINTEA VI) Brasil, 2009.
- xii. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996).

- xiii. Protocolo de San Salvador (1998)
- xiv. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptado en 2007.
- xv. Reconocimiento ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que es una nación multiétnica y pluricultural en la que se distinguen tres grupos indígenas: Nahuat/Pipipiles, Lencas y Kakawiras localizados en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, La Paz y Morazán.
- xvi. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- xvii. Educación para Todos (EPT).
- xviii. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Plataforma de Acción de Beijing
- xix. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), desde 1981.
- xx. Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), según el cual “toda persona tiene derecho a la educación”
- xxi. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Muchos de estos elementos fueron observados por los investigadores como parte de los grupos de interés, sin embargo, existieron bajo esta agrupación sólo en el contexto interno de la formulación de la política, es allí entonces donde fueron observados como tales.

Identificado el entorno de la AI - PN EPJA fue posible para los investigadores elaborar una propuesta de la vista general del proceso de formulación de la PN EPJA y su entorno, como se muestra en el siguiente diagrama:

Diagrama 7.4. EL AI – PN EPJA y su entorno



Orientación de vectores:

- Azul
- Verde

El terminal indica la llegada del vector.

Abreviaturas			
B	Beneficiarios	MINTRAB	Ministerio de Trabajo
I	Iglesias	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
V	Voluntariado	PNC	Policía Nacional Civil
U	Universidades	RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SM	Sindicatos de maestros	MINED	Ministerio de Educación
AL	Asamblea Legislativa	AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CM	Consejos municipales	AEXCID	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ONG's	Fundaciones/ONG	OEI	Organización de Estados Interamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Fuente: Elaboración propia.

7.2.3. Relaciones entre el AI - PN EPJA, su contexto interno y externo.

Las relaciones entre los elementos del AI - PN EPJA fueron el conjunto de interacciones que le dieron estructura y forma. Los investigadores lograron observar las relaciones de los elementos del AI - PN EPJA en su contexto interno y las observaciones hacia el contexto externo, gracias a la comunicación de las interacciones. Para comprender estas observaciones se expondrán las observaciones de segundo orden realizadas por los investigadores, a los elementos del AI - PN EPJA, al igual que las observaciones de primer orden. A continuación se presentan estas observaciones de segundo orden al elemento *equipo de trabajo MINED/OEI*, permitiendo apreciar el conjunto de relaciones del AI - PN EPJA en su contexto interno:

Tabla 7.5. Observaciones de segundo orden del elemento Equipo de Trabajo MINED/OEI

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
Diagnóstico EPJA de El Salvador.	Investigación documental sobre la situación de aquel momento de la EPJA en El Salvador.	Revisión documental de informes oficiales elaborados por entidades de Gobierno, organismos multilaterales y algunas investigaciones realizadas por universidades del país o por organizaciones no gubernamentales, a través de la interacción entre el consultor externo y quienes resguardaban la información.	Fuente consultada/Fuente no consultada	Documento: Análisis de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en El Salvador.
Foro consultivo región oriental.	Identificación de necesidades a considerar en las	Consenso de necesidades de los grupos de interés de la	Necesidad identificada/Necesidad no identificada	Síntesis de necesidades consensuadas por grupos de interés de la región

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
	prioridades de la PN EPJA.	región oriental.		oriental a considerar en el diseño de estrategias, planes de acción, programas y proyectos de la PN EPJA.
Foro consultivo región occidental.	Identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la PN EPJA.	Consenso de necesidades de los grupos de interés de la región occidental.	Necesidad identificada/Necesidad no identificada	Síntesis de necesidades consensuadas por grupos de interés de la región occidental a considerar en el diseño de estrategias, planes de acción, programas y proyectos de la PN EPJA.
Foro consultivo región central.	Identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la PN EPJA.	Consenso de necesidades de los grupos de interés de la región central.	Necesidad identificada/Necesidad no identificada	Síntesis de necesidades consensuadas por grupos de interés de la región central a considerar en el diseño de estrategias, planes de acción, programas y proyectos de

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
				la PN EPJA EPJA.
Seminario taller. Marco conceptual y metodológico.	Discusión colectiva sobre el tema de la EPJA.	Aportes en cuanto a aquello que debía considerarse en el proceso de formulación de la PN EPJA.	Considerado/No considerado	Aportes y recomendaciones preliminares consideradas para el proceso de formulación de la PN EPJA.
Encuentro nacional de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas.	Identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la PN EPJA.	Consenso de necesidades y recomendaciones de los grupos de interés participantes.	Considerado/No considerado	Aportes para el proceso de formulación de la PN EPJA.
Seminario taller. Formulación de la PN EPJA.	Conformación de mesas de trabajo de personas expertas.	Se explicó el enfoque de la política y se invitó a conformar mesas especializadas de trabajo.	Incorporado/No incorporado	Mesa: Fundamentos teóricos. Mesa: Valores de la política. Mesa: Metas de la política. Mesa: Compromisos de nación.
Mesa de trabajo de	Registro de	Discusión grupal sobre	Expectativa	Síntesis de expectativas

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
personas expertas: Fundamentos teóricos.	expectativas con respecto a los fundamentos teóricos de la política.	los fundamentos teóricos que debía considerar la política.	considerada/Expectativa no considerada	sobre los fundamentos teóricos a considerar en la formulación de la política: <ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje a lo largo de la vida. • La educación es un derecho. • Construcción de aprendizajes y desarrollo de competencias para la vida.
Mesa de trabajo de personas expertas: Valores de la política.	Registro de expectativas con respecto a los valores de la política.	Discusión grupal sobre los valores que debía tener la política.	Expectativa considerada/Expectativa no considerada	Síntesis de expectativas sobre los valores que debía tener la política: <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las identidades de la población joven y adulta. • Prevención del

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI

Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
				ausentismo y deserción; <ul style="list-style-type: none"> • Mayor acceso a la educación con calidad. • Inserción social y productiva. • Participación ciudadana, la equidad, la inclusión, el aprendizaje permanente. • Perspectiva intercultural. • Articulación de los diversos sectores.
Mesa de trabajo de personas expertas: Metas de la política.	Registro de expectativas con respecto a las metas de	Discusión grupal sobre las metas que debía tener la política.	Expectativa considerada/Expectativa no considerada	Síntesis de expectativas sobre las metas que debía tener la política:

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI

Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
	la política.			<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar y fortalecer los programas con jóvenes y adultos. • Garantizar los recursos para la implementación de la PN EPJA. • Estimular y fortalecer los medios de participación en la EPJA. • Calidad de los procesos de aprendizaje. • Sistema de evaluación y mejora continua. • Consolidar la EPJA

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
				como política de Estado.
Mesa de trabajo de personas expertas: Compromisos de nación.	Registro de expectativas con respecto a los compromisos a los cuales debía responder la política.	Discusión grupal sobre los compromisos a los cuales debía responder la política.	Expectativa considerada/Expectativa no considerada	Síntesis de expectativas sobre los compromisos de nación a los cuales debía responder la política.
Taller de validación región occidental.	Validación de primer propuesta de la PN EPJA.	Validación de los componentes de la PN EPJA con respecto a: Coherencia entre demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteadas en la política. Valoración grupal sobre la estructura general de la política, valorando su	Componente validado/Componente sin validar	Resultados de validación de la política en la región occidental.

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
		viabilidad y planteando sugerencias de mejora.		
Taller de validación región oriental.	Validación de primer propuesta de la PN EPJA.	Validación de los componentes de la PN EPJA con respecto a: Coherencia entre demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteadas en la política. Valoración grupal sobre la estructura general de la política, valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora.	Componente validado/Componente sin validar	Resultados de validación de la política en la región oriental.
Taller de validación región central.	Validación de primer propuesta de la PN EPJA.	Validación de los componentes de la PN EPJA con respecto a: Coherencia entre	Componente validado/Componente sin validar	Resultados de validación de la política en la región central.

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
		<p>demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteadas en la política.</p> <p>Valoración grupal sobre la estructura general de la política, valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora.</p>		
Taller de validación con grupo de personas expertas.	Validación de primer propuesta de la PN EPJA.	<p>Validación de los componentes de la PN EPJA con respecto a:</p> <p>Coherencia entre demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteadas en la política.</p> <p>Valoración grupal sobre</p>	Componente validado/Componente sin validar	Resultados de validación de la política con grupo de personas expertas.

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
		la estructura general de la política, valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora.		
Taller de validación con la Comisión Nacional de Alfabetización.	Validación de primer propuesta de la PN EPJA.	Validación de los componentes de la PN EPJA con respecto a: Coherencia entre demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteadas en la política. Valoración grupal sobre la estructura general de la política, valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora.	Componente validado/Componente sin validar	Resultados de validación de la política con la Comisión Nacional de Alfabetización.
Departamento de Asesoría Jurídica del	Validación del marco jurídico de la PN EPJA.	Análisis jurídico a la PN EPJA, revisando	Legal/Ilegal	Marco jurídico de la PN EPJA validado.

Observador de primer orden: Equipo de trabajo MINED/OEI				
Elemento observado	Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
MINED		que la política esté dentro del marco legal vigente.		

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario explicar cómo debe leerse la Tabla 7.5. A continuación uno a uno el significado de cada aspecto documentado, sin perder de vista que la observación de segundo grado es una operación que observa a otra operación:

Elemento observado: Es el elemento en el que se dió la operación (comunicación) a través de la interacción que conforma al mismo elemento. Ejemplo: En los foros consultivos las interacciones se dieron entre todas las personas participantes desde los roles que a cada uno le fue asignado al conformar los grupos interactuantes, el elemento es el contexto interno donde se dan las interacciones, llámese por ejemplo “Foro consultivo región oriental”.

Operación: Es donde se dá la comunicación entre los interactuantes, en términos simples, la acción o tarea donde la interacción se da. Ejemplo: Cuando los participantes del Foro consultivo región oriental interactuaron durante la “Identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la PN EPJA”.

Observación: Es lo que el elemento observado permitió al investigador (observador de segundo orden) interpretar como la observación del observador de primer orden (equipo de trabajo MINED/OEI).

Código de distinción: Es el código de tipo *forma/medium* de las interacciones en el elemento observado, donde *forma* representa a las selecciones hechas y *medium* a un estado opuesto que representa la improbabilidad de una selección. Ejemplo: El código *Necesidad identificada/Necesidad no identificada* es el código que rige las interacciones en la operación “Identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la PN EPJA”, la *forma* es la estructura actual conformada por las necesidades ya identificadas, mientras que el *medium* es esa improbabilidad de seleccionar las necesidades no seleccionadas.

Forma final: Representa la estructura o forma final de las selecciones de la operación observada.

Las anteriores explicaciones aplican también a la tabla 7.6, con la diferencia de que las observaciones del investigador son de primer orden a las operaciones del elemento *equipo de trabajo MINED/OEI*, permitiendo apreciar las operaciones cuya selectividad terminó construyendo la PN EPJA:

Tabla 7.6. Observaciones de primer orden al elemento Equipo de Trabajo MINED/OEI

Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
Diseño de presupuesto de la PN EPJA.	Investigación por parte del equipo técnico del MINED sobre los costos aproximados de las estrategias, planes de acción, programas y proyectos diseñados para la PN EPJA.	Presupuestado/No presupuestado	Presupuesto de la PN EPJA: Presupuesto de cada proyecto, programa, plan de acción y estrategia. Se propuso financiar desde el también propuesto, Sistema de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas.
Identificación de grupos de interés a considerar en la consulta nacional.	Discusión para la identificación de los grupos de interés a considerar en la consulta con base en criterios establecidos por el mismo equipo de trabajo.	Identificado/No identificado	18 Grupos de interés considerados en la consulta nacional, todos consultados.
Construcción del marco jurídico EPJA de la PN EPJA.	Revisión de Acuerdos internacionales firmados por el Estado Salvadoreño y legislación nacional en materia de EPJA.	Legalmente pertinente/No legalmente pertinente	Marco jurídico de la PN EPJA que consideró obligaciones nacionales e internacionales en materia de EPJA.
Definición de los principios de la política.	Discusión para definir las prioridades de la política con	Consensuado/Sin consensuar	Principios de la política: La educación a lo largo de la vida, la

Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
	base en los insumos obtenidos de las mesas de trabajo de personas expertas, la consulta nacional y diagnóstico sobre la EPJA.		educación intercultural y el énfasis en la calidad de los aprendizajes más que en el cumplimiento de indicadores de alfabetismo y deserción.
Definición de las prioridades de la política.	Discusión para definir las prioridades de la política con base en los insumos obtenidos de las mesas de trabajo de personas expertas, la consulta nacional y diagnóstico sobre la EPJA.	Consensuado/Sin consensuar	Prioridades de la política: <ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de la formación inicial y especializada de las personas educadoras. ● Reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos originarios. ● Atención a las comunidades rurales y urbano marginales. ● Atención a las mujeres con mayor condición de vulnerabilidad.
Definición del énfasis de la política.	Discusión para definir las prioridades de la política con base en los insumos obtenidos	Consensuado/Sin consensuar	Énfasis de la política: <ul style="list-style-type: none"> ● Inclusión. ● Interculturalidad.

Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
	de las mesas de trabajo de personas expertas, la consulta nacional y diagnóstico sobre la EPJA.		<ul style="list-style-type: none"> ● Intersectorialidad.
Definición de los lineamientos de la política	Discusión para definir las prioridades de la política con base en los insumos obtenidos de las mesas de trabajo de personas expertas, la consulta nacional y diagnóstico sobre la EPJA.	Consensuado/Sin consensuar	<p>Lineamientos de la política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Asequibilidad. ● Accesibilidad. ● Adaptabilidad. ● Aceptabilidad.
Diseño de estrategias de la política, sus planes de acción, sus programas y sus proyectos	Construcción de estrategias de la política, sus planes de acción, sus programas y sus proyectos con base en los insumos obtenidos de las mesas de trabajo de personas expertas, la consulta nacional, diagnóstico sobre la EPJA y considerando	Consensuado/Sin consensuar	<p>Estrategias de la política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Organizativa/administrativa. ● Formativa. ● Pedagógica. ● Investigativa. <p>Para cada estrategia sus planes de acción, sus programas y sus proyectos.</p>
Diseño de la divulgación de	El consultor externo se	Coordinado/No coordinado	Estrategia de divulgación de la política:

Operación	Observación	Código de distinción	Forma final
la política.	encargó del diseño de la estrategia. El equipo técnico MINED/OEI definió a quienes convocar. El MINED se encargó de la logística de convocatoria, medios de comunicación, entre otros, con base al protocolo definido para la publicación de políticas.		<ul style="list-style-type: none"> • Actividad principal de divulgación con grupos de interés, autoridades del MINED y OEI, medios de comunicación y beneficiarios. • Impresión y distribución de ejemplares de la política. • Divulgación a equipos técnicos, implementadores y beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia.

A este punto los investigadores comprendieron cómo el conjunto de relaciones establecidas por las operaciones, que en términos lumanianos son las mismas comunicaciones, fueron surgiendo de cada uno de sus componentes en cuánto avanzó el proceso de formulación de la PN EPJA. Se demuestra que el AI - PN EPJA fue un sistema organizacional que evolucionó por sus propias operaciones autopoieticas, la diferenciación en su contexto interno y el contexto externo, y sobre todo, lo que hace posible la existencia de los sistemas sociales y la sociedad misma: las interacciones (Luhmann, 2006).

8. CONCLUSIONES

El análisis sistémico del proceso de formulación de la PN EPJA resultó un gran reto para los investigadores y a la vez, una gran oportunidad de aprendizaje como debutantes en el análisis de políticas públicas educativas. Las siguientes conclusiones reflejan puntualmente los aprendizajes de este ejercicio:

Conclusiones sobre la metodología

- Aunque el análisis sistémico desde el enfoque de teoría de sistemas sociales de Luhmann aún es área en estudio y en desarrollo, con ejercicios como el acá concluido, este enfoque no deja de sorprender al investigador al demostrar que su potencial es equivalente a la dificultad del dominio básico de la lógica lumaniana para la comprensión de los sistemas sociales, un potencial que despierta ambiciones en el investigador, con respecto a la comprensión del funcionamiento de la sociedad, su evolución y permanente transformación a partir de las interacciones con respecto a sí misma y a su contexto externo.
- Los resultados de esta investigación e interpretación de los mismos, comprueban la afirmación de Eslava y Puente, en cuanto a que cada política pública es “particularizada por su propio arreglo institucional” (Eslava y Puente, 2003, p.31). En esta investigación se ha logrado observar la particularidad del arreglo institucional de la PN EPJA, aunque como él mismo Luhmann advierte: lo que permitió observar.
- La construcción de conocimiento aplicando la racionalidad hermenéutica sobre la información obtenida a través de la construcción y tratamiento de categorías apriorísticas propuesto por Cisterna (2005), el modelo de análisis de políticas públicas de Eslava y Puente (2003) con base en los abordajes sistémicos propuestos por Urbani (1998) y la teoría de sistemas sociales de Luhmann, resultaron una combinación compatible y coherente para el análisis retrospectivo de los procesos de formulación de políticas públicas.
- El acceso que se tenga a las evidencias de las interacciones de consulta y validación de los procesos de formulación de políticas públicas, limita la aplicación de esta metodología de análisis de políticas públicas, su carencia o inexistencia restringiría a los investigadores a usar solo la información obtenida a

través de las entrevistas en profundidad, restando validez a los resultados de la investigación.

- La aplicación de esta metodología exige que el investigador esté familiarizado con la teoría de sistemas de sociales de Niklas Luhmann y así reducir el grado de complejidad que implica hacer un análisis sistémico de políticas públicas desde ese enfoque.

Conclusiones con respecto a los resultados

- La elección de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos para esta investigación, fue considerablemente ventajosa para llevar a cabo esta investigación como un primer ejercicio de aplicación de la metodología propuesta. Factores como la incorporación en los anexos del mismo documento, de las evidencias del diseño y ejecución de las diversas actividades que se ejecutaron para su construcción, hicieron que los investigadores tuvieran preferencia sobre ella, ya que al revisar otros documentos de política educativa contemporáneos, no incluían esta información; otro factor fue el poseer una propuesta de presupuesto, entre otros factores que favorecieron el trabajo de los investigadores bajo el criterio de suficiencia con respecto al concepto de política pública adoptado. Los resultados ratifican la importancia de considerar este tipo de evidencias en un documento de política pública. La formulación PN EPJA fue un proceso ampliamente participativo, con respecto a la identificación de grupos de interés, pero sin expectativas de representatividad con respecto a los mismos. Evidencia de ello es la cantidad de representantes de algunos sectores como la empresa privada donde se contabilizó una persona en los registros de la consulta nacional. Todos los grupos de interés observados tuvieron la oportunidad de expresar sus expectativas y necesidades sobre la formulación de la política. Cada uno de estos grupos y sus interacciones se constituyeron como los factores del contexto del proceso de formulación de la política.
- La formulación PN EPJA fue un proceso ampliamente participativo, con respecto a la identificación de grupos de interés, pero sin expectativas de representatividad con respecto a los mismos. Evidencia de ello es la cantidad de representantes de algunos sectores como la empresa privada donde se contabilizó una persona en los

registros de la consulta nacional. Todos los grupos de interés observados tuvieron la oportunidad de expresar sus expectativas y necesidades sobre la formulación de la política. Cada uno de estos grupos y sus interacciones se constituyeron como los factores del contexto del proceso de formulación de la política.

- Los resultados indican que no es posible formular una política pública en un corto tiempo o de manera “express” si las partes interesadas desean seguir un proceso riguroso y exhaustivo de diagnóstico, documentación, consulta y validación de propuestas de respuesta a las expectativas de los grupos de interés. El proceso de formulación de la la PN EPJA se desarrolló desde mayo del 2010 con la conformación del equipo de trabajo, hasta abril de 2013 con su divulgación.
- Las relaciones entre el contexto interno y externo al proceso de formulación de la PN EPJA fueron en todo momento controladas y coordinadas por el equipo de trabajo MINED/OEI. Esta situación evidencia la importancia de comprender que estas relaciones e interacciones fueron producto de las actividades diseñadas para los distintos momentos del proceso, pero todas estas interacciones se normaron por los lineamientos establecidos por el mismo equipo técnico.
- Todo proceso de formulación de política pública puede ser observado como un sistema organizacional, media vez permita ser observado para identificar los elementos de su contexto interno y externo, en su conjunto de relaciones e interacciones.
- El análisis del proceso de formulación de la PN EPJA, permitió observar un proceso donde las autoridades del MINED u otras autoridades de gobierno no tuvieron una injerencia directa en las decisiones que modelaron la política que finalmente se presentó. La responsabilidad de la toma de decisiones estuvo concentrada en el equipo técnico MINED/OEI, quienes representaron, defendieron, pero sobre todo, consensuaron los intereses y necesidades en materia de EPJA, identificadas en los procesos de consulta y validación. Para lograrlo, fue notable el rol de consultor externo al moderar el proceso, cuidando que éste respondiera a la naturaleza de una política pública que buscaba atender las

demandas de un país en materia de educación permanente para personas jóvenes y adultas.

- El proceso de formulación de la PN EPJA no estuvo exenta de tensiones al momento de dar prioridad a las agendas de trabajo del MINED y la OEI, fue tarea del consultor externo buscar el consenso y cuidar que ninguna de las partes percibiera la imposición de una sobre la otra.
- Las evidencias revelaron el interés de la contraparte del MINED en incorporar en la PN EPJA los programas y proyectos que ya estaban en ejecución al momento de la formulación de la política, algo que puede evidenciarse principalmente en parte de las Estrategias, planes de acción y programas propuestos en la política.
- El proceso de formulación de la PN EPJA contó con un proceso metodológico riguroso para el tratamiento de la información recolectada en los procesos de consulta y validación.

9. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis sistémico del proceso de formulación de la PN EPJA se hacen las siguientes recomendaciones:

- Una de las expectativas más recurrentes en la consulta fue sobre la integración de la empresa privada en los procesos educativos. En cuanto a esto, uno de los hallazgos fue que la empresa privada tuvo una participación no representativa con una persona en la consulta nacional, esto invita a los tomadores de decisiones a diseñar estrategias donde sea posible garantizar la representatividad de sectores como este, que son los que reciben a las personas al finalizar sus procesos de formación. Para ello podría considerarse metodologías de análisis sistémico para identificar las interacciones que favorecen a que esto sea posible y cuáles no. Con base en los resultados, se pueden proponer estrategias que busquen una mayor cohesión de los procesos formativos con los intereses de la empresa privada.
- Repetir este ejercicio con otras políticas públicas permitiría realizar un estudio comparativo para conocer las diferencias que han existido entre procesos de formulación de políticas públicas en cuanto a fuentes de financiamiento, grupos de interés considerados, coordinación del proceso, interacciones en el contexto interno del proceso y con elementos externos al mismo. Los resultados de un estudio de este tipo permitirían desarrollar estrategias más efectivas para normar, regular y dirigir las interacciones de los factores del entorno de procesos futuros de formulación de políticas.
- Retomar los resultados de esta investigación para abrir nuevas líneas de investigación como:
 - Estudiar de la influencia de los grupos de interés en los procesos de formulación de políticas públicas. ¿Cuáles son más influyentes? ¿por qué? ¿por qué otros no? ¿Existen elementos organizacionales en la sociedad que les represente? ¿Qué rol, interacciones y organizaciones deben generarse en la sociedad para lograrlo? ¿Qué hace que sus problemas no sean políticamente relevantes?
 - ¿Qué estrategias pueden implementarse para incrementar la participación de la empresa privada cuando las políticas públicas están dirigidas a

personas en edad productiva? ¿Qué interacciones deben diseñarse, cambiar o eliminarse?

ANEXOS

Anexo 1. Pauta de entrevistas¹³

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
1.1.1	Participación en procesos de consulta.	Dentro de la formulación se hicieron diferentes tipos de consultas y talleres de validación. Puede comentarnos ¿En cuáles participó y en qué consistió su participación?	Según la documentación de la PN EPJA hubo representación del MINED en los foros consultivos regionales, talleres de validación y la mesa de trabajo con la Comisión Nacional de Alfabetización. Puede comentarnos ¿En cuáles participó y en qué consistió su participación?	Dentro de la formulación se hicieron diferentes tipos de consultas y talleres de validación. Puede comentarnos ¿En cuáles participó y en qué consistió su participación?	¿Participó en el proceso de consulta de la política? ¿Cuál fue su participación?

¹³ Diseño con base en: Cisterna, Francisco (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, vol 14, núm. 1 pp. 66-71, Chillán, Chile.

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
1.1.2	Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política	En la política se logra visualizar la participación de 19 sectores, entre ellos no se logra visualizar ninguno que represente al Ministerio de Economía o el Ministerio de Hacienda ¿conoce del porqué de esta ausencia?	En la política se logra visualizar la participación de 19 sectores, entre ellos no se logra visualizar ninguno que represente al Ministerio de Economía o el Ministerio de Hacienda ¿conoce del porqué de esta ausencia?	¿Se convocó a representantes del sector económico nacional al proceso de consulta para la formulación de la política? ¿Quiénes?	Desde su participación en la formulación de la política ¿observó participación de representantes del sector económico nacional, sea de parte del Estado o empresa privada?
1.1.3.	Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.	¿Participó en la toma de las decisiones que se convirtieron en las estrategias, acciones y programas que	¿Participó en la toma de las decisiones que se convirtieron en las estrategias, acciones y programas que	¿Participó en la toma de las decisiones que se convirtieron en las estrategias, acciones y programas que	¿Considera que su participación tuvo incidencia en la toma de decisiones que se convirtieron en las estrategias,

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
		integran la PN EPJA? ¿Cómo fue su participación?	integran la PN EPJA? ¿Cómo fue su participación?	integran la PN EPJA? ¿Cómo fue su participación?	acciones y programas que integran la PN EPJA? ¿Cómo fue su participación?
1.2.1.	Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.	Sobre las necesidades educativas por la cuales se formuló la PN EPJA, estima que se consideró ¿parcial o totalmente?	Sobre las necesidades educativas por la cuales se formuló la PN EPJA, estima que se consideraron ¿parcial o totalmente?	Sobre las necesidades educativas por la cuales se formuló la PN EPJA, estima que se consideraron ¿parcial o totalmente?	¿Considera que las necesidades educativas se consideraron parcial o totalmente en la formulación de PN EPJA?
1.3.1.	Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.	Desde sus funciones en el proceso de formulación ¿De alguna forma fue garante del cumplimiento del	¿De alguna forma fue garante del cumplimiento del marco jurídico que respalda la formulación de la	¿De alguna forma fue garante del cumplimiento del marco jurídico que respalda la formulación de la	¿De qué forma fue garante del cumplimiento del marco jurídico que respalda la formulación de la

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
		marco jurídico que respalda la formulación de la PN EPJA? ¿Cómo fue? ¿Requirió delegar esta función a otras personas? ¿Quiénes?	PN EPJA? ¿Cómo fue? ¿Requirió delegar esta función a otras personas u otras instituciones? ¿Quiénes?	PN EPJA? ¿Cómo fue? ¿Requirió delegar esta función a otras personas u otras instituciones? ¿Quiénes?	PN EPJA? ¿Cómo fue? ¿Requirió delegar esta función a otras personas u otras instituciones? ¿Quiénes?
1.4.1.	Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.	¿Participó en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA? ¿Cuál fue su experiencia?	¿Participó de alguna manera directa o indirecta en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA? Si fue así ¿cuál fue su experiencia? ¿Alguna otra instancia del MINED participó?	¿Participó de alguna manera directa o indirecta en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA? Si fue así ¿cuál fue su experiencia? ¿Alguna otra instancia del MINED participó?	¿Participó de alguna manera directa o indirecta en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA? Si fue así ¿cuál fue su experiencia? ¿Alguna otra instancia del MINED participó?

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
1.4.2.	Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.	Desde su rol en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿tuvo algún grado de responsabilidad en la asignación de fondos para la formulación de la política? ¿Cuál fue su experiencia?	Desde su rol en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿tuvo algún grado de responsabilidad en la asignación o gestión de fondos para la formulación de la política? ¿Cuál fue su experiencia? ¿Lo hizo alguna otra instancia del MINED?	Desde su rol en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿tuvo algún grado de responsabilidad en la asignación o gestión de fondos para la formulación de la política? ¿Cuál fue su experiencia? ¿Lo hizo alguna otra instancia del MINED?	Desde su rol en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿tuvo algún grado de responsabilidad en la asignación o gestión de fondos para la formulación de la política? ¿Cuál fue su experiencia? ¿Lo hizo alguna otra instancia del MINED?
2.1.1.	Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del	Como representante de la OEI ¿Qué riesgo representaba la falta de atención a la necesidad	¿Representaba un riesgo para la sociedad salvadoreña la falta de atención a la	¿Representaba un riesgo para la sociedad salvadoreña la falta de atención a la	¿Representaba un riesgo para la sociedad salvadoreña la falta de atención a la

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
	sistema político y en consecuencia del sistema social.	educativa que llevó a la formulación de la PN EPJA?	necesidad educativa que llevó a la formulación de la PN EPJA? ¿Riesgos en el cumplimiento de tratados internacionales? ¿Riesgo con el cumplimiento de objetivos del mismo MINED?	necesidad educativa que llevó a la formulación de la PN EPJA? ¿Riesgos en el cumplimiento de tratados internacionales? ¿Riesgo con el cumplimiento de objetivos de la OEI a la cual representó como consultor?	necesidad educativa que llevó a la formulación de la PN EPJA? ¿Riesgos en el cumplimiento de tratados internacionales? ¿Riesgo con el cumplimiento de objetivos del mismo MINED?
2.2.1.	Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política	¿Cómo fue su participación respecto al cumplimiento de la agenda de la OEI en materia de políticas públicas para la	¿Cómo fue su participación respecto al cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en	¿Cómo fue su participación respecto al cumplimiento de la agenda de la OEI en materia de políticas públicas para la	¿Considera que su participación contribuyó al cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
	pública educativa.	EPJA?	materia de políticas públicas educativas?	EPJA?	materia de políticas públicas educativas? ¿En qué manera?
2.3.1.	Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.	Desde sus funciones ¿Interactuó con grupos de interés en la formulación de la PN EPJA? ¿Cuál fue su experiencia?	¿Interactuó con grupos de interés en la formulación de la PN EPJA? ¿Cuál fue su experiencia?	¿Cuál fue su experiencia al interactuar con grupos de interés en la formulación de la PN EPJA?	¿Interactuó con grupos de interés en la formulación de la PN EPJA? ¿Cuál fue su experiencia?
2.3.2.	Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.	¿Considera que los grupos de interés en la formulación de la PN EPJA fueron incluidos en el proceso total o parcialmente? ¿Conoció de omisiones o no	¿Considera que los grupos de interés en la formulación de la PN EPJA fueron incluidos en el proceso total o parcialmente? ¿Conoció de omisiones o no	¿Considera que los grupos de interés en la formulación de la PN EPJA fueron incluidos en el proceso total o parcialmente? ¿Conoció de omisiones o no	¿Considera que los grupos de interés en la formulación de la PN EPJA fueron incluidos en el proceso total o parcialmente? ¿Conoció de omisiones o no

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
		atención a convocatorias?	atención a convocatorias?	atención a convocatorias?	atención a convocatorias?
3.1.1.	Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.	¿Cuáles eran las expectativas de la OEI con respecto a la formulación de la política?	¿Cuáles eran las expectativas del MINED con respecto a la formulación de la política?	¿Cuáles eran las expectativas de la OEI con respecto a la formulación de la política? ¿Sus expectativas como consultor?	¿Cuáles eran las expectativas del MINED con respecto a la formulación de la política?
3.1.2.	Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.	¿Considera que la formulación de la política logró tomar en cuenta las expectativas de los otros actores en la formulación de la política y sus beneficiarios?	Desde una mirada externa y observante de las expectativas de los otros actores clave en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿Considera que la formulación de la	¿Considera que la formulación de la política logró tomar en cuenta las expectativas de los otros actores en la formulación de la política y sus beneficiarios?	Desde una mirada externa y observante de las expectativas de los otros actores clave en el proceso de formulación de la PN EPJA ¿Considera que la formulación de la

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
			política logró tomar en cuenta las expectativas de estos otros actores en la formulación de la política y sus beneficiarios?		política logró tomar en cuenta las expectativas de estos otros actores en la formulación de la política y sus beneficiarios?
3.2.1.	Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.	¿Considera que la política logró convertirse en un conjunto de respuestas a las expectativas de los actores que participaron en su formulación y sus beneficiarios? ¿Parcial o totalmente?	¿Considera que la política logró convertirse en un conjunto de respuestas a las expectativas del MINED? ¿Y de los otros actores que participaron?	¿Considera que la política logró convertirse en un conjunto de respuestas a las expectativas de los actores que participaron en su formulación y sus beneficiarios? ¿Parcial o totalmente?	¿Considera que la política logró convertirse en un conjunto de respuestas a las expectativas del MINED? ¿Y de los otros actores que participaron?

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
3.3.1.	Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.	Puede comentarnos algo acerca de la aplicación de regulaciones por parte del gobierno para garantizar la formulación de la política pública.	Puede comentarnos algo acerca de la aplicación de regulaciones por parte del gobierno para garantizar la formulación de la política pública. Sea a través del MINED o de otra instancia si logró observarlo.	Puede comentarnos algo acerca de la aplicación de regulaciones por parte del gobierno para garantizar la formulación de la política pública.	Puede comentarnos algo acerca de la aplicación de regulaciones por parte del gobierno para garantizar la formulación de la política pública. Sea a través del MINED o de otra instancia si logró observarlo.
3.3.2.	Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.	¿Tuvo conocimiento de algún incentivo económico adicional al financiamiento asignado al proceso de formulación de	¿Tuvo conocimiento de algún financiamiento adicional al asignado al proceso de formulación de la política? De ser	¿Tuvo conocimiento de algún incentivo económico adicional al financiamiento asignado al proceso de formulación de	¿Tuvo conocimiento de algún financiamiento adicional al asignado al proceso de formulación de la política? De ser

Código	Indicadores	Preguntas a actor representante de la OEI	Preguntas a actor equipo técnico del MINED	Preguntas a actor consultor externo	Preguntas a actor asesor jurídico del MINED
		la política? De ser así ¿De parte de que instituciones?	así ¿De parte de que instituciones?	la política? De ser así ¿De parte de que instituciones?	así ¿De parte de que instituciones?
3.3.3.	Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.	¿Qué conoce del proceso de divulgación de la política? ¿Tuvo Usted algún tipo de participación en la divulgación de la política?	¿Qué conoce del proceso de divulgación de la política? ¿Tuvo Usted participación en la divulgación de la política? ¿A cargo de quién?	¿Qué conoce del proceso de divulgación de la política? ¿Tuvo Usted participación en la divulgación de la política? ¿A cargo de quién?	¿Qué conoce del proceso de divulgación de la política? ¿Tuvo Usted participación en la divulgación de la política? ¿A cargo de quién?

Anexo 2. Análisis documental de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.¹⁴

Según María Pinto (en Castillo s.f.) el análisis documental puede ser:

- Análisis Formal o externo
- Análisis de contenido o interno

Para esta investigación se ha aplicado el segundo el tipo, el cual comprende de la indización y el resumen.

Indización.

La indización utilizada fue la misma categorización que se definió en la propuesta metodológica. La información seleccionada del documento será organizada según las categorías e indicadores ya definidos.

Definición de política

Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

Categoría de análisis	Definición	Indicador
1.1. Acuerdos de Estado	Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés.	Evidencias de: 1.1.1. Participación en procesos de consulta. 1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política. 1.1.3. Participación en el proceso de toma de

¹⁴ Castillo, L. (s. f.). Biblioteconomía. Segundo cuatrimestre. Curso 2004-2005. Tema 5. Análisis documental. Disponible en: <http://www.uv.es/macass/T5.pdf>

Categoría de análisis	Definición	Indicador
		decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
1.2. Necesidad Educativa	Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.	Evidencias de: 1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
1.3. Respaldo jurídico	Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.	Evidencias de: 1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
1.4. Respaldo financiero	Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.	Evidencias de: 1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA. 1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.

2. Entorno del sistema

Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

Categoría	Definición	Indicador
2.1. Relevancia política	Es cuando una necesidad educativa es traducida por el	Evidencia de: 2.1.1. Identificación del

Categoría	Definición	Indicador
	sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.	riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa	Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.	Evidencia de: 2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
2.3. Grupos de interés	Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.	Evidencia de: 2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política. 2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.

3. Relaciones entre sistema y entorno

Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

Categoría	Definición	Indicador
3.1. Entradas	Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del <i>arreglo institucional</i> y su estructura.	Evidencia de: 3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA. 3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
3.2. Salidas	Respuesta a las expectativas que determinan la función del <i>arreglo institucional</i> .	Evidencia de: 3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del <i>arreglo institucional</i> correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
3.3. Retroalimentación	Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.	Evidencia de: 3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA. 3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA. 3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.

Resumen.

En esta fase del análisis documental se realizarán dos tipos de resumen:

1. Un resumen selectivo donde se organizarán sólo aquellos fragmentos de texto que correspondan con las categorías e indicadores.
2. Un resumen de conclusiones a nivel categorial y a nivel de unidad de análisis.

Los resultados de la revisión documental de la Política Nacional de Educación Permanente de Persona Jóvenes y Adultas (PNEPJA) se codificaron de la siguiente manera:

Código de documento	Código de número de página	Código de párrafo
PN EPJA	PG001 Rango: 001 a 999 La parte numérica también puede ser literal, según la paginación el documento, Ejemplo: PGiii	PR01 Rango: PR01 a PR99

En cuanto al código del documento como unidad de análisis se estableció de la forma siguiente:

Código	Documento
PN EPJA	Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas.

Resumen selectivo

A continuación el resultado de la selección de la información producto de la revisión documental.

1. Definición de política

Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como

1. Definición de política
problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.
1.1. Acuerdos de Estado
Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés.
1.1.1. Participación en procesos de consulta.
PN EPJA
<p>PG009, PR01) En el marco de cooperación entre el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) a través del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) ha sido posible iniciar en el mes de mayo de 2010 un proceso participativo que hoy se concreta en esta política educativa nacional.</p> <p>(PG009, PR02) Este proceso se diseñó garantizando la mayor participación posible de los actores y grupos de interés necesarios para la construcción de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas (PN EPJA). A continuación se describen los siete momentos diseñados para este proceso:</p> <p>(PG009, PR03) 1. Conformación del equipo de trabajo. El Ministerio de Educación con el apoyo de la OEI conformó un equipo técnico con personal del Departamento de Alfabetización, equipo que tenía a su cargo la implementación del Plan Nacional de Alfabetización..., se integró a personal del Departamento de Modalidades Flexibles... El equipo de trabajo quedó finalmente conformado con la incorporación de un consultor de la OEI quien fue la persona encargada de diseñar y conducir el proceso de construcción de la política.</p> <p>(PG009, PR04) 2. Seminario Taller. Marco conceptual y metodológico: Este evento significó la primera aproximación a una discusión colectiva sobre el tema de EPJA. Al taller se invitó a diversas personas... (PG010, PR01) con reconocida trayectoria nacional en este ámbito y se contó con la participación de consultores de la OEI que aportaron su visión en la EPJA como primer ejercicio de reflexión.</p> <p>(PG010, PR02) 3. Investigación sobre el estado de la cuestión de la EPJA en El Salvador: Con el propósito de enriquecer el proceso de construcción de la política se consideró importante adelantar una investigación documental sobre el tema para que</p>

1. Definición de política

aportará elementos de contexto en los momentos subsiguientes del proceso.

(PG010, PR03) 4. Foros Consultivos Regionales: El criterio de peso considerado en estos Foros fue lograr la mayor participación de actores clave en la consulta, no en sentido de cantidad de personas convocadas sino en la búsqueda de la mayor diversidad posible de personas que hubieran o estuvieran participando en los diversos programas de EPJA en el país...

(PG010, PR04) 5. Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas en El Salvador: Se desarrolló como una estrategia de consulta que se desprendió de los Foros Consultivos Regionales y que buscó aumentar la base de personas consultadas y en directa relación con las personas jóvenes y adultas actualmente vinculadas a programas de formación en el país. A este Encuentro fueron invitadas también personas que trabajan en unidades técnicas tanto del Departamento de Alfabetización y de Modalidades Flexibles del Ministerio de Educación, como de la Organización de Estados Iberoamericanos en El Salvador...

(PG010, PR05) 6. Seminario Taller. Formulación de la PN EPJA: Se desarrolló una sesión para explicar el enfoque de la política y para invitar a que se conformarían mesas especializadas de trabajo con un grupo de personas expertas en el tema de EPJA...

(PG010, PR05) 7. Divulgación de la PN EPJA: Cuenta con un plan de divulgación que contempla estrategias diferenciadas para los distintos públicos involucrados en las acciones de esta política. La divulgación no se entiende como una simple entrega de información, sino como un conjunto de acciones tendientes a asegurar que la política sea comprendida y asimilada en los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación.

(PG011, PR01) En términos generales, este proceso ha tenido tres importantes hitos antes del inicio de las actividades de validación de los principios generales de la política, a saber:

- a). La definición del enfoque de política pública que se asumiría;**
- b). Una consulta nacional para identificar las necesidades y posibles rutas de acción para atender a estas personas;**

1. Definición de política

c). La conformación de mesas de trabajo con personas expertas en el tema para discutir los principios generales de la política en construcción.

(PG014, PR04) ...se propuso la conformación de Mesas de Trabajo con personas de reconocida experiencia en el tema, a las que se les propuso reflexionar desde el contexto nacional e internacional y el enfoque de la política pública que se asumió, sobre aquello que tendría que considerarse en la construcción de los principios generales de la política.

(PG006A1, PR01) El presente documento contiene un diagnóstico de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en el contexto actual salvadoreño. Para lograrlo se hizo una amplia revisión documental de informes oficiales elaborados tanto por entidades de gobierno como de organismos multilaterales y algunas investigaciones realizadas por universidades del país o por organizaciones no gubernamentales.

(PG004A2, PR01) Un elemento fundamental para el diseño de una política pública en el ámbito educativo se relaciona con la posibilidad que tengan los distintos actores clave a ella relacionados en participar ofreciendo sus puntos de vista sobre las necesidades que potencialmente tendrían que ser atendidas por tal política.

Determinar a quién consultar, cómo hacerlo y qué preguntar es una tarea nada simple. Para el caso que nos ocupa, fueron necesarias varias sesiones de trabajo con el equipo de trabajo del Ministerio de Educación y de la Organización de los Estados Iberoamericanos, El Salvador, para consensuar una propuesta que cumpliera con los objetivos trazados. Tales objetivos se detallan en el segundo capítulo de este informe.

(PG013A2, PR01) Para obtener información sobre qué debería ser considerado en el diseño de la política de educación de personas jóvenes y adultas en El Salvador, se realizaron tres Foros Consultivos Regionales durante el primer trimestre del 2011.

(PG017A2, PR02) Región Occidental. A la convocatoria respondieron 28 personas de ocho sectores clave, 15 de ellas fueron mujeres y las 13 restantes fueron hombres.

(PG021A2, PR02) Región Oriental. A la convocatoria respondieron 24

1. Definición de política

personas de nueve sectores clave, 12 de ellas fueron mujeres y las 12 restantes fueron hombres.

(PG027A2, PR02) Región Central. Para esta región fue necesario realizar dos convocatorias y dos sesiones de consulta, la primera, se realizó el 28 de enero y la segunda el 15 de marzo. A las dos convocatorias respondieron 48 personas en total, de 14 sectores clave, 24 de ellas fueron mujeres y las 16 restantes fueron hombres.

(PG058A2, PR01) De manera general, las personas que participaron en los Foros Consultivos Regionales expresaron que los programas desarrollados en los últimos cinco años se han caracterizado por la ausencia de procesos de seguimiento que garanticen la calidad educativa de los aprendizajes, la formación de las personas encargadas de la enseñanza y la implementación de un enfoque de aprendizaje para la vida. La falta de voluntad política para asignar el presupuesto que requiere atender esta problemática es a lo que se le atribuyen resultados tales como la poca efectividad en la reducción de los índices de analfabetismo y la imposibilidad de dar cobertura al total de la población joven y adulta que requiere de educación.

(PG005A7, PR01) Desde el 2010 el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) a través del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) se dieron a la tarea de construir la Política Nacional de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). Desde entonces, se han realizado talleres con diversos actores sociales para definir el enfoque que se asumiría en el diseño de esta política y se elaboró un diagnóstico de la situación en este ámbito a partir de una investigación documental. Posteriormente, se realizó una consulta nacional para identificar las principales demandas que tendría esta política que enfrentar. En esta consulta nacional se recogió información proveniente de 18 grupos de interés y se consolidaron los aportes que un grupo de personas expertas en esta materia entregaron como insumo para obtener una primera propuesta de política nacional.

(PG007A7, PR02) Se realizaron tres talleres consultivos: uno para la zona occidental, otro para la zona oriental y uno más para la zona central.

Adicionalmente, se realizaron dos encuentros de trabajo para validar la política con

1. Definición de política

personas expertas en el tema, uno de los cuales se hizo con las personas de la Comisión Nacional de Alfabetización.

(PG008A7, PR01) Se diseñaron tres tipos de instrumentos, a saber: uno para recabar información personal sobre la coherencia entre las demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades planteada en la propuesta de política (Instrumento A); otro para conocer la valoración grupal que las personas hicieron sobre la estructura general de la política valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora (Instrumento B); y el tercero para evaluar la jornada de trabajo.

(PG017A7, PR04) Tabla 3. Sectores participantes en el taller de validación de la Región Occidental.

(PG017A7, PR02) Tabla 6. Sectores participantes en el taller de validación de la Región Oriental.

(PG020A7, PR01) Tabla 9. Sectores participantes del taller de validación en la Región Central.

(PG023A7, PR02) Tabla 12. Sectores participantes del taller de validación en la mesa de trabajo con personas expertas

1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política.

PN EPJA

(PG013, PR03) Realización de los Foros Consultivos Regionales: 6. Empresa privada.

(PG014A2, PR01) Tabla 4. Tratamiento dado a las respuestas del instrumento de consulta.

Empresa privada: Organizaciones que hayan desarrollado programas de educación de personas jóvenes y adultas orientados a sus empleados.

(PG017A2, PR01) Tabla 5. Sectores participantes de la consulta en la Región Occidental.

(PG022A2, PR01) Tabla 10. Sectores participantes de la consulta en la Región Oriental.

(PG027A2, PR01) Tabla 15. Sectores participantes de la consulta en la Región

1. Definición de política
<p>Central.</p> <p>(PG034A2, PR01) Tabla 20. Número de participantes según el sector convocado.</p> <p>(PG038A2, PR02) 4.2.6. Resultados para el actor clave S6: Empresa privada.</p>
1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
PN EPJA
<p>(PG075, PR02) El proceso de validación permitió contrastar la coherencia entre los Planes de Acción, los Programas y los Proyectos de la política frente a los principios generales de la misma. El principal rédito que se espera tras este proceso es la generación de un mayor sentido de co-responsabilidad entre los distintos actores del Estado al momento de iniciar el proceso de implementación, ya que estos fueron contruidos y validados de manera conjunta entre quienes se encargarán de ejecutarlos y entre quienes se verán beneficiados por ellos.</p> <p>(PG006A2, PR01) Metodología para los Foros Consultivos Regionales. La metodología que a continuación se describe fue producto de un ejercicio de consenso en el que participó un equipo conformado por personas expertas en el tema educativo tanto por parte del Ministerio de Educación (Educación de Adultos y Modalidades Flexibles) como de la Organización de Estados Iberoamericanos y el consultor externo encargado del proceso.</p> <p>(PG011A2, PR02) Agenda desarrollada en los Foros Consultivos Regionales. La definición de la agenda fue también producto del consenso del equipo de trabajo conformado por el Ministerio de Educación y la Organización de Estados Iberoamericanos con la asesoría del consultor encargado del proceso.</p>
1.2. Necesidad educativa
Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
PN EPJA
(PG010, PR04) El principal propósito fue recopilar información sobre las

1. Definición de política

principales necesidades que esta política tendría que resolver y algunas de las sugerencias de las personas sobre la manera de implementar la política.

(PG010, PR03) Se realizaron cuatro sesiones de encuentro para recabar información sobre la opinión que las personas tenían respecto a la ejecución de los programas de formación orientados a las personas jóvenes y adultas en los últimos cinco años, sobre las necesidades identificadas en esta población y sobre las acciones que podrían desarrollarse al momento de implementar una política de las características que se desea construir.

(PG014, PR02) En la consulta nacional se manejaron tres tipos de información para la construcción de la política: primero, se preguntó a las personas por la opinión que tenían respecto al desarrollo de los procesos, programas, proyectos y acciones de educación de personas jóvenes y adultas en el país en los últimos cinco años (2005-2010).....segundo, y fue en esto que se profundizó de manera grupal, se les preguntó por las necesidades que las personas identificaban en cuanto a la educación de personas jóvenes y adultas y que apremiaba atender de forma prioritaria...

(PG015, PR03) En este marco de compromisos, el país ha desarrollado acciones encaminadas a darle atención a la población joven y adulta haciendo énfasis, principalmente, en quienes han quedado por fuera del sistema educativo formal por diversas razones tales como la sobreedad o la imposibilidad de continuar los estudios por la necesidad de tener que trabajar.

(PG016, PR01) El desarrollo de este enfoque propone consolidar un proceso educativo que integre, además, una formación técnico-profesional, que contribuya al desarrollo de la población más vulnerable tanto del área urbana como rural, mayores de 15 años y marcando un énfasis en las mujeres.

(PG029, PR04) En este sentido, se entiende que el derecho a la educación en su calidad de inalienable, es un tema al que no se puede renunciar, por consiguiente, el Estado se encuentra obligado a garantizar que la educación esté disponible para todas las personas a lo largo de sus vidas. Asimismo, las personas se hallan obligadas a ejercer su derecho a la educación.

(PG024, PR02) En la actual política nacional de EPJA se entiende el ALV

1. Definición de política

como todo proceso que lleve a las personas a lograr aprendizajes que les permita mejorar sus conocimientos, sus habilidades y a desarrollar actitudes abiertas al desarrollo propio y comunitario.

(PG034, PR02) La oferta educativa estará orientada a toda la población salvadoreña sin distinción de su ubicación ni condición educativa y contará con un énfasis en la atención a grupos vulnerables de personas jóvenes y adultas. Por grupos vulnerables se entenderá a las personas en condición de pobreza, privación de libertad, rezago educativo, minorías excluidas y mujeres.

(PG036, PR03) El énfasis de inclusión en esta política debe traducirse en el reconocimiento pleno de las diferencias entre las personas y que son inherentes al género, al contexto, a su etnia y a sus necesidades particulares. Ante esta realidad diversa, será necesario adecuar el sistema educativo en sus procesos de aprendizaje, incluyendo lo relacionado a la certificación de los mismos.

(PG014, PR05) Como parte de los insumos entregados a este equipo de personas expertas, se encuentra un Diagnóstico de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en El Salvador, realizado entre octubre de 2010 y enero de 2011, en el marco de la construcción de esta política y financiado por el IDIE la OEI.

(PG016, PR01) Actualmente, y como parte del Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la Escuela”, se está trabajando en la integración de las acciones dirigidas a la Alfabetización y las dirigidas a la Educación Media bajo un enfoque de formación permanente para las personas jóvenes y adultas.

(PG016, PR04) Programa de Alfabetización y Educación Básica para la población joven y adulta... El objetivo de este programa consiste en “Garantizar el derecho a la educación permanente en la población joven y adulta, reduciendo drásticamente el índice de analfabetismo, asegurando la continuidad educativa desde un enfoque exible, inclusivo, de equidad y calidad, que permita su integración efectiva a los procesos de desarrollo social, económico, cultural y político, promoviendo la participación de todos los sectores de la sociedad salvadoreña”.

(PG017, PR003) Programa de Educación de Jóvenes y Adultos... El objetivo de este programa se orienta a “Facilitar el acceso, permanencia y aprendizaje

1. Definición de política

significativo de la población joven y adulta para que puedan continuar y completar exitosamente los diferentes grados y niveles que ofrece el Sistema Educativo Nacional”

(PG018, PR04) Oferta educativa que se ofrece desde Modalidades Flexibles para la población de personas jóvenes y adultas incluye seis opciones para incorporarse:

- 1. Educación Acelerada**
- 2. Educación Semipresencial**
- 3. Educación a Distancia**
- 4. Educación Nocturna**
- 5. Educación Virtual**
- 6. Prueba de Suficiencia**

(PG019, PR04) Actualmente, las modalidades flexibles también ofrecen servicios de educación para la vida y el trabajo, a través de una oferta de diplomados y cursos técnicos no formales que se desarrollan de acuerdo a la necesidad y la demanda del mercado laboral.

(PG021A1, PR02) Tabla 10. El Salvador. Tasa de analfabetismo en los últimos 30 años. [...] Tabla 11. El Salvador. Porcentaje de analfabetas según censos de población en 1992 y 2007.

(PG0021A1, PR03) Tabla 11. El Salvador. Porcentaje de analfabetas según censos de población en 1992 y 2007.

(PG023A1, PR01) De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL, 2008), un tema sensible en la educación está relacionado con la asistencia escolar de la población infantil y adolescente. Del total de esta población entre 7 y 14 años de edad, el 71% asiste al grado esperado o a uno superior.

(PG029A1, PR03) Tabla 15. El Salvador. Líneas estratégicas y acciones estratégicas del Plan Social Educativo 2009-2014.

(PG031A1) E. Formación permanente para la población joven y adulta. Objetivo: Garantizar el acceso de la población joven y adulta a la formación básica y complementaria que favorezca la mejora de su calidad de vida y la participación

1. Definición de política

activa en el desarrollo de la sociedad salvadoreña.

(PG034A1, PR01) La educación de personas jóvenes y adultas que no están en el sistema educativo regular en El Salvador se atiende actualmente a partir de la implementación de dos grandes programas de alcance nacional: El Programa Nacional de Alfabetización y el Programa EDÚCAME. Ambos programas están orientados a fortalecer el desarrollo integral de las personas en el marco de una Educación para la Vida.

(PG042A1, PR01) Con la puesta en marcha del Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la Escuela”, se plantea una integración entre las acciones dirigidas a la Alfabetización y las dirigidas a la Educación Media bajo un enfoque de formación permanente para jóvenes y adultos. El desarrollo de este enfoque propone consolidar un proceso educativo que integre, además, una formación técnico-profesional, que contribuya al desarrollo de la población más vulnerable tanto del área urbana como rural, mayores de 15 años 26 y marcando un énfasis en las mujeres. Para dar respuesta a esta necesidad se han diseñado dos programas, a saber:

I. Programa de Alfabetización y Educación Básica para la población joven y adulta

II. Programa de Educación de jóvenes y adultos

El desafío planteado ha sido el de lograr una verdadera articulación entre ambas iniciativas a fin de consolidarse bajo una misma estructura que garantice de mejor manera la continuidad educativa de las personas beneficiarias.

(PG037A2, PR02) Cooperantes: La principal dificultad identificada es “el divorcio” notable entre la Alfabetización y los programas de Modalidades Flexibles. Esta situación ha derivado en que tanto los procesos como los programas se hayan desarrollado de forma aislada.

(PG001A3, PR01) Síntesis de las prioridades identificadas en materia de EPJA durante la consulta nacional

(PG038A2, PR03) Empresa privada: Consideran que es necesario crear conciencia en los jóvenes de la importancia de la educación. En esta labor, la empresa privada podría apoyar iniciativas educativas, ya sea con financiamiento,

1. Definición de política

voluntariado, tutorías de los empleados. En cuanto a la población adulta, las empresas podrían esforzarse para apoyar la oferta de horarios flexibles de estudio adaptados a la disponibilidad de tiempo de cada turno de trabajo.

(PG041A2, PR03) Ministerio de Educación: De forma general, en las tres regiones se considera que el desarrollo de estos programas no ha sido satisfactorio, así lo demuestran expresiones como que muy poco se ha hecho por erradicar el analfabetismo teniendo en cuenta que programas como el PAEBA llevan mucho tiempo ejecutándose y el analfabetismo no cede como debería esperarse; se expresó también que entre el 2005 y el 2009 se dejó a muchas personas sin atender, mientras que otras tantas abandonaron los programas por no encontrar calidad educativa. Se señaló que en muchos casos las personas encargadas de la enseñanza no cumplen con el perfil de idoneidad que ameritan los programas y no se está formando en habilidades vocacionales que respondan a las necesidades de la población. Las únicas apreciaciones positivas que se identificaron hicieron alusión al giro que tuvo el Programa de Alfabetización con la introducción del método pedagógico “Yo sí puedo” y a que ha sido un acierto la creación de los programas de alfabetización y de Modalidades Flexibles porque han permitido fortalecer sectores de la población que estaban descuidados.

(PG042A2, PR02) Ministerio de Relaciones Exteriores: Para este sector, lo más destacable, por el vínculo que ha sostenido con la educación de personas adultas, ha sido la posibilidad de promover la vinculación de nacionales residentes en los Estados Unidos al programa de Bachillerato Virtual.

(PG042A2, PR05) Ministerio de Trabajo: Para las personas consultadas de este sector, el desarrollo de los programas ha sido muy bueno, especialmente en lo relacionado a los logros del Programa de Modalidades Flexibles.

(PG035A2, PG01) Asesores: Para este sector, en los últimos cinco años, los programas de educación para personas jóvenes y adultas se han caracterizado por la falta de previsión de elementos imprescindibles en la implementación. Entre estos elementos se podría considerar la falta de seguimiento a los procesos educativos, la marcada “politización” en la ejecución de los programas y la ausencia de un enfoque

1. Definición de política

de “aprender para la vida”. Durante este tiempo tampoco se ha llegado a todos los lugares que requieren la presencia de este tipo de programas. Finalmente, consideran que actualmente la educación de personas jóvenes y adultas se encuentra “amarrada” a la Ley General de Educación en lo que corresponde al Artículo 33 relacionado con la Educación Básica Formal.

(PG036A2, PG01) Alcaldías: Para las personas consultadas de este sector, uno de los principales problemas radica en que la formación inicial de los docentes no ha cambiado en sus contenidos haciendo que lo que aprendan los estudiantes no coincida con lo que se encuentran en la práctica ya como profesionales. También consideran que algunos sectores de maestros han convertido la educación en “mercantilismo” al servicio de propósitos alejados de la formación de ciudadanos. Identifican que hay jóvenes que han ingresado a estos programas sólo porque desean salir más rápido del bachillerato y porque consideran que es mucho más fácil.

(PG036A2, PG02) Beneficiarios: En general, para este sector los programas han tenido un buen desarrollo en los últimos cinco años aunque consideran que el Gobierno no le ha dado la importancia que merece el tema.

(PG37A2, PR04) Docente/Directivo escolar: Para este sector, las apreciaciones que tienen en general de los programas desarrollados en los últimos cinco años, son negativos. Entre los comentarios expresados se tiene que no se han destinado los recursos suficientes para atender la demanda educativa de esta población, que no se han realizado diagnósticos de las necesidades educativas y tampoco se han logrado las metas de cobertura ni de efectividad en los aprendizajes. Señalaron que la falta de seguimiento y de voluntad política ha contribuido a los pobres resultados en este campo. Sólo se dio una apreciación positiva en cuanto a la responsabilidad con la que han desarrollado su labor los promotores y los docentes del Programa de Modalidades Flexibles.

(PG038A2, PR02) Empresa privada: La apreciación que se tiene del Programa EDÚCAME es positiva por cuanto ha logrado coordinar de manera efectiva la cobertura educativa para la población joven y adulta.

(PG038A2, PR05) Facilitador/Promotor de programas de Alfabetización: Las

1. Definición de política

apreciaciones que este sector consultado tiene sobre la ejecución de los programas en los últimos cinco años mostraron marcadas diferencias de acuerdo a la región.

(PG043A2, PR01) Personal Modalidades Flexibles: Para este sector, las acciones desarrolladas en los últimos años se han caracterizado por la ausencia de procesos para el seguimiento de los programas, lo cual, aunado a la falta de una buena capacitación y asesoría a las personas educadoras, ha contribuido a los pobres resultados que se tienen en materia de alfabetismo. Se considera que no se ha destinado el presupuesto que exigen estos programas para dar la cobertura necesaria y elevar la calidad de los aprendizajes.

(PG043A2, PR04) Policía Nacional Civil: Para este sector, sólo consultado en la región occidental, aunque no se tienen estudios de impacto sobre la efectividad de los programas desarrollados, reconocen que el Programa PAEBA ha sido de gran ayuda para las personas que no han logrado sostenerse en el sistema educativo formal.

(PG044A2, PR04) Sindicatos de maestros: Este sector considera que en los últimos cinco años no se han logrado los objetivos trazados en el tema de educación de personas jóvenes y adultas. Expresaron que es urgente contar con una política educativa para atender a esta población que considere un enfoque de género y de rescate del medio ambiente.

(PG044A2, PR05) Universidades: Este sector consideró que los programas en general han sido buenos pero consideran que no se les ha prestado la atención que merecen por parte de los gobiernos. Prueba de ello ha sido la ausencia de seguimiento a los procesos que garanticen, entre otras cosas, la continuidad educativa de las personas; la ausencia de sistemas de información estadística efectivos y transparentes; la poca articulación entre los programas; y, la falta de visión que se ha tenido para financiar con capital semilla algunas iniciativas de empresa entre los asociados a los programas, por ejemplo.

(PG045A2, PR03) Voluntariado: Para este sector, en los años anteriores al 2010, los avances en materia de educación de personas jóvenes y adultas han sido muy lentos. Se reconoce, sin embargo, que ha sido gracias a estos programas como las

1. Definición de política

personas han ido conociendo los derechos a los cuales no han tenido acceso.

(PG059A2, PR03) En cuanto a las necesidades prioritarias que se identificaron de forma consensuada tenemos las siguientes:

- Hace falta una política nacional en este ámbito,
- No se cuenta con un currículo que sea pertinente y que considere enfoques tales como aprendizaje para la vida, equidad de género, formación en valores y uso de recursos tecnológicos,
- En consecuencia de lo anterior, tampoco se tienen materiales educativos que marquen diferencia entre la población joven y la adulta,
- No se está garantizando la continuidad educativa de las personas y no existe una articulación consistente entre los programas de Alfabetización y los de Modalidades Flexibles,
- No se ha conseguido poner del mismo lado a los distintos actores sociales para que se haga una verdadera apuesta de nación que permita erradicar el analfabetismo (Gobierno, Empresarios, Organizaciones no gubernamentales, etc.),
- Se ha perdido la incorporación de la formación laboral a los procesos de alfabetización que se tenía en los inicios del PAEBA,
- Los procesos de formación de las personas educadoras a nivel de alfabetización son deficientes y no se cuenta con capacitaciones sistemáticas en temas tales como atención de personas con necesidades educativas especiales,
- Los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación tanto de los aprendizajes como de la formación de las personas educadoras han sido deficientes o inexistentes,
- La educación de personas jóvenes y adultas no se ha visto como una especialidad educativa que amerite una formación particular,
- No se ha contado con un presupuesto que realmente demuestre que la erradicación del analfabetismo es una prioridad de los gobiernos,
- La difusión y promoción de los programas educativos no han sido lo suficientemente amplias como para que todas las personas conozcan las oportunidades que tienen de vincularse a estos programas.

1.3.Respaldo jurídico

Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.

1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.

PN EPJA

1. Definición de política

(PG015, PR01) En el Salvador, la educación de personas jóvenes y adultas tiene fundamento legal, principalmente, en la Constitución de la República (1983) y en la Ley General de Educación (1996).

(PG015, PR01) Según el Artículo 56 de la Constitución, “todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles”.

(PG015, PR01) Artículo 59, que “la alfabetización es de interés social. Contribuirán a ella todos los habitantes del país en la forma que determine la ley.”

(PG015, PR01) Ley General de Educación, en el Artículo 15, en donde se reitera que “la alfabetización es un proceso de interés social, por lo tanto se declara de utilidad pública y tendrá carácter de programa preferente dentro del sistema educativo”.

(PG015, PR02) Respecto a la educación de adultos, la Ley General de Educación en su artículo 51 plantea que ésta “debe ser una prioridad social, en la que contribuirán instituciones gubernamentales, municipales y privadas, conforme que establezca el Ministerio de Educación”.

(PG015, PR02) en el Artículo 30, Ley General de Educación, se reconoce que la educación de adultos implica la consideración de varios campos de acción y que, por tal motivo, ella “asumirá la modalidad didáctica que mejor permita la consecución de sus objetivos y tendrá su propio modelo de diseño, desarrollo y administración curricular, en el cual se fundamentará en las políticas educativas, en el marco doctrinario del currículo nacional y en las características e intereses de los educandos”.

(PG029, PR05) Haber considerado como epígrafe de esta política el Artículo 53 de la Constitución de la República tiene como propósito enfatizar que todas las personas, sin distinción de credo, religión, ideología u otra, pueden y deben tener derecho a la educación y, además, que esta será de responsabilidad del Estado en su conjunto

(PG045A1, PR03) El presente marco jurídico tiene dos ámbitos que aportan conceptos, sugerencias y lineamientos para el diseño de políticas nacionales. El

1. Definición de política

primero, el ámbito internacional, recoge los acuerdos y compromisos que en esta materia ha adquirido El Salvador ante distintos organismos o convenios internacionales y son sintetizados cronológicamente en la tabla siguiente:

Tabla 18. Convenios y compromisos que El Salvador ha asumido en el marco de la educación de personas jóvenes y adultas.

(PG048, PR01) En el ámbito nacional, la educación de personas jóvenes y adultas tiene fundamento legal, principalmente, en la Constitución de la República (1983) y en la Ley General de Educación (1996). Según el Artículo 56 de la Constitución, “todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles.” Asimismo, garantiza, mediante el Artículo 59, que “la alfabetización es de interés social. Contribuirán a ella todos los habitantes del país en la forma que determine la ley.” Este punto es retomado en la Ley General de Educación, en el Artículo 15, en donde se reitera que “la alfabetización es un proceso de interés social, por lo tanto se declara de utilidad pública y tendrá carácter de programa preferente dentro del sistema educativo.”

1.4. Respaldo financiero

Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.

1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.

PN EPJA

(PG034, PR03) Este sistema debe articular las fuentes de financiamiento que se requieran para la implementación de la política y las instancias operativas que pongan en marcha los planes de acción, los programas y los proyectos de la misma.

(PG073, PR01) El presupuesto general de la política se presenta desglosado en la tabla 4. En él, se ha adjudicado a cada proyecto un criterio de prioridad basado en la importancia que tiene su ejecución en un tiempo determinado; así, la prioridad 1 indica que el proyecto debe ser iniciado en el primer año de implementación de la política, la prioridad 2 en el segundo o tercer año y la prioridad 3 a partir del cuarto año de implementación de la política.

1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.

1. Definición de política
PN EPJA
(PG002, PR02) El contenido, la edición gráfica y la impresión de este documento se realizaron con la asistencia técnica de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el apoyo financiero de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

2. Entorno del sistema
Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.
2.1. Relevancia política
Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.
2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
PN EPJA
(PG020, PR02) La creciente visibilidad de la pobreza, la migración, las enormes desigualdades entre los que más tienen y los que menos tienen, el desempleo y el aumento de empleos que no redundan en la dignificación de las personas, entre otros, han sido factores de presión para que cada vez se considere más la EPJA como una prioridad en las políticas educativas.
(PG020, PR03) Históricamente, sin embargo, la EPJA ha estado vinculada a dos condiciones de peso en el ámbito educativo que han significado visiones reduccionistas sobre su verdadero alcance, a saber, la edad y la pobreza. Este énfasis ha limitado el espectro de posibilidades de acción a las que podría aspirarse en la

2. Entorno del sistema

zona. Diseñar programas para personas jóvenes y adultas en condición de pobreza ha conllevado, en la mayoría de los casos, a invisibilizar otras condiciones a las que el país, en particular, estaría obligado a darle atención en coherencia con el mandato constitucional.

(PG023, PR02) el Programa de evaluación y monitoreo de la Alfabetización de la UNESCO plantea que la alfabetización “juega un papel esencial en la medida que contribuye a la prosperidad económica, la salud, la identidad cultural, la participación en la comunidad, la tolerancia y la realización de las potencialidades de los individuos. La utilización de documentos escritos es un elemento fundamental en el seno de las sociedades del conocimiento; por lo tanto, es primordial tanto para el desarrollo de capacidades de aprendizajes individuales como para el crecimiento regional en el marco de una economía global. Carecer de competencias de alfabetización adecuadas puede conducir a la pobreza, a la discriminación y a la exclusión social”

(PG021, PR003) Por otra parte, hablar de derecho a la cultura en una región altamente heterogénea en este sentido, significa un enorme reto para garantizar el respeto a la diferencia en medio de políticas que han invisibilizado y negado, incluso, la existencia de nuestros pueblos originarios.

(PG029, PR02) La necesidad de abordar los grandes problemas de desarrollo local implicará entonces concebir a la educación como un factor clave para la superación de temas tales como la exclusión, la pobreza, la desigualdad y la participación democrática, en la medida que contribuya a la calidad de los aprendizajes de las personas. Es así como no podrá dejarse que la institución escolar permanezca aislada del resto de organizaciones de la comunidad, pues ella sola no podrá dar respuesta integral a los procesos de desarrollo, como tampoco los procesos políticos, económicos y culturales podrán ser posibles sin una sólida base educativa.

2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa

Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que

2. Entorno del sistema

promueven.

2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.

PN EPJA

(PG020, PR05) Esta obligación del Estado se halla en consonancia también con dos compromisos adquiridos a nivel internacional. En el primero de ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), del cual El Salvador es signatario, se reconoce que “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. [Los Estados parte] convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos”.

(PG021, PR02) En el segundo compromiso, el Protocolo de San Salvador (1988), el país, junto al resto de Estados partes, acordaron que “la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz”

(PG021, PR04) El Salvador adoptó en el año 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en la cual se obliga moralmente a velar porque se tutelen los derechos mínimos de sus pueblos originarios.

(PG021, PR05) el Estado salvadoreño ha reconocido recientemente ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que es una nación multiétnica y pluricultural en la que se distinguen tres grupos indígenas: Nahuat/Pipiles, Lencas y Kakawiras localizados en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, La Paz y Morazán.

(PG022, PR01) el acuerdo Iberoamericano sobre las Metas Educativas 2021

2. Entorno del sistema

(2008) y la Sexta Conferencia Internacional de las Personas Adultas (CONFINTEA VI, 2009)

(PG023, PR05) Quinta Conferencia Internacional de las Personas Adultas

(PG024, PR01) Marco de Acción Regional de la EPJA en América Latina (2000-2010)

(PG024, PR05) El país reconoce la función crucial del aprendizaje y la educación de personas jóvenes y adultas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Educación para Todos (EPT) y las prioridades de las Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo sostenible, humano, social, económico, cultural y ambiental, incluyendo los principios de igualdad entre hombres y mujeres (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Plataforma de Acción de Beijing).

(PG029, PR03) la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), respaldada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño

(PG031, PR02) Desde 1981 El Salvador ha asumido y ratificado la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW)

(PG038, PR05) Por otro lado, en el ámbito internacional, El Salvador adquirió un compromiso ante la Conferencia Mundial de Educación de Adultos (CONFINTEA V, 1997 y ratificado en CONFINTEA VI, 2009), en cuanto a que la EPJA debe constituirse en una prioridad que permita convocar a los diferentes actores sociales implicados para que elaboren, ejecuten, den seguimiento y evalúen las políticas junto a sus programas y proyectos

(PG039, PR01) Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), según el cual “toda persona tiene derecho a la educación”

(PG039, PR02) se asume la ampliación que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), hizo de este artículo de la Declaración y que establece, en el Artículo 13 dedicado a la educación

(PG045A1, PR02) Tabla 18. Convenios y compromisos que El Salvador ha

2. Entorno del sistema
asumido en el marco de la educación de personas jóvenes y adultas.
2.3. Grupos de interés
Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.
2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
PN EPJA
<p>(PG009A2, PR02) El diseño de los instrumentos contempló los objetivos trazados en la realización de los Foros Consultivos Regionales además de la información que se consideró pertinente como insumo para el diseño de la política de educación de personas jóvenes y adultas. Se diseñaron dos tipos de instrumentos, a saber: uno para recabar información de los actores clave en la consulta y otro para conocer la valoración que estos hicieran de la forma en que se desarrollaron los Foros.</p> <p>(PG010A2, PR03) Previo a la finalización del contenido de la agenda propuesta en los Foros, se procedió a entregar a cada participante el instrumento de evaluación de la jornada. Se explicó también el sentido y propósito de cada punto y se mantuvo observación atenta para resolver nuevas dudas durante el llenado del formato.</p> <p>(PG007A7, PR01) El proceso de validación se realizó bajo la modalidad de talleres consultivos. A ellos fueron convocadas personas provenientes de los distintos grupos de interés que han sostenido algún tipo de relación con la educación de personas jóvenes y adultas en el país. Esta convocatoria estuvo a cargo de las autoridades del Ministerio de Educación.</p> <p>Se realizaron tres talleres consultivos: uno para la zona occidental, otro para la zona oriental y uno más para la zona central. Adicionalmente, se realizaron dos encuentros de trabajo para validar la política con personas expertas en el tema, uno de los cuales se hizo con las personas de la Comisión Nacional de Alfabetización.</p>
2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
PN EPJA

2. Entorno del sistema

(PG010, PR05)...El criterio de selección fue el reconocido recorrido en el tema de estas personas y no se pretendió obtener una muestra representativa de los diversos sectores comprometidos en el tema.

(PG006A2, PR03) 3.1. Análisis de participación de actores clave. Con este ejercicio se buscó identificar a los actores que por su pertinencia podrían aportar la mayor cantidad de elementos de peso a ser considerados en el diseño de la política.

Son cuatro los aspectos contemplados en este proceso:

(PG006A2, PR04) 1. Instancias relacionadas con la educación de personas jóvenes y adultas: Se elaboró una lista de todas las instancias de Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades, etc., que históricamente han sostenido algún vínculo significativo con la educación de personas jóvenes y adultas en el país. Para cada una de estas instancias se definieron criterios de selección con base a su experiencia en el tema.

(PG006A2, PR05) 2. Características de la relación con los actores clave: Considerando el tipo de relación que cada una de las instancias seleccionadas en el punto anterior han sostenido ante el tema, se procedió a clasificar cada instancia en tres categorías: Aliados, para quienes, independientemente de su simpatía con las instancias encargadas de la educación, han mostrado una actitud permanente de colaboración en atención a sus propios intereses en el tema; Oponentes, para quienes han mostrado sistemáticamente posiciones de confrontación ante los proyectos y acciones emprendidas en la educación de personas jóvenes y adultas; e, Indecisos, para quienes se ubican de un lado o del otro según coyunturas o intereses particulares.

(PG007A2, PR02) 3. Grado de interés en el tema por parte de los actores clave: El mapa de actores clave que arrojó el ejercicio de clasificación derivado de los dos aspectos anteriores permitió una nueva organización partiendo de la estimación del interés que el tema podría tener en tal organización en función de su misión, su campo de acción o ámbito de influencia. Este interés en el tema se estimó desde la experticia del equipo de trabajo, quienes determinaron de forma consensuada si el nivel de interés por el tema era bajo, medio o alto. Esta estimación dará información

2. Entorno del sistema

sobre qué podría esperarse de una instancia que resulte oponente o aliada y con alto interés en el tema.

(PG007A2, PR03) **4. Poder de influencia en el tema por parte de los actores clave:** Este último aspecto considerado aportará información fundamental en el momento en que la propuesta de política educativa tenga que ser defendida en instancias del alto gobierno. Ofrece información sobre el poder de influencia que puedan tener los actores consultados durante el proceso de toma de decisiones que comprometan la aprobación de la política. Esta valoración se hizo partiendo también de la experticia del equipo de trabajo y se estimó bajo tres parámetros que podrían ser de baja, media o alta influencia en este proceso.

(PG013, PR03) **Realización de los Foros Consultivos Regionales:** Esta convocatoria estuvo a cargo de las autoridades del Ministerio de Educación y se logró reunir un total de 100 personas de las tres regiones del país, provenientes de los siguientes sectores y actores clave:

- 1. Asesores de programas educativos**
- 2. Alcaldías**
- 3. Beneficiarios**
- 4. Cooperantes**
- 5. Docente/Directivo escolar**
- 6. Empresa privada**
- 7. Facilitador/Promotor de Alfabetización**
- 8. Fundaciones/ONG**
- 9. Iglesia**
- 10. Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería**
- 11. Personal del Ministerio de Educación**
- 12. Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores**
- 13. Personal del Ministerio de Trabajo**
- 14. Personal de Modalidades Flexibles**
- 15. Policía Nacional Civil**
- 16. Sin datos**

2. Entorno del sistema

17. Sindicatos de maestros

18. Universidades

19. Voluntariado

(PG013, PR04) Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas: Este evento estuvo organizado por el IDIE de la OEI, en coordinación con el Ministerio de Educación y asistieron 192 personas provenientes de las tres regiones del país y pertenecientes a los siguientes sectores:

1. Personas Facilitadoras de Alfabetización

2. Personas Promotoras de Alfabetización

3. Coordinación de Alfabetización

4. Coordinación de Modalidades Flexibles

5. Personal Docente/Tutor de Modalidades Flexibles

6. Personal de Apoyo Administrativo en Alfabetización

7. Personal Técnico del Departamento de Alfabetización

8. Personal Técnico de Modalidades Flexibles

9. Personal Técnico de la OEI

(PG033, PR02) El esfuerzo en la construcción participativa de la política de EPJA ha pretendido posicionar este tema para que vaya mucho más allá de responder a simples indicadores educativos.

(PG037, PR03) Estos lineamientos de la política se hallan también en correspondencia a las necesidades previamente identificadas por las personas consultadas en la consulta nacional realizada en la construcción de la presente política.

(PG075, PR01) Una parte fundamental en el diseño de políticas públicas tiene que ver con su validación ante los grupos de interés consultados en el proceso de construcción. En tal sentido, los principios generales de la política fueron validados en jornadas de trabajo durante el segundo semestre de 2012 con personas representantes de diversos sectores en las zonas occidental, oriental y central del país. Adicional a estos encuentros regionales, se realizó una sesión de validación con personas expertas en el tema. El principal propósito de los talleres de validación fue

2. Entorno del sistema

presentar a consideración de las personas convocadas la propuesta de política con la cual se pretendía dar respuesta a las necesidades y demandas planteadas por los grupos de interés durante el proceso de formulación.

(PG006A2, PR02) **Instancias relacionadas con la educación de personas jóvenes y adultas:** Se elaboró una lista de todas las instancias de Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades, etc., que históricamente han sostenido algún vínculo significativo con la educación de personas jóvenes y adultas en el país. Para cada una de estas instancias se definieron criterios de selección con base a su experiencia en el tema.

(PG006A2, PR03) **Características de la relación con los actores clave:** Considerando el tipo de relación que cada una de las instancias seleccionadas en el punto anterior han sostenido ante el tema, se procedió a clasificar cada instancia en tres categorías: Aliados, para quienes, independientemente de su simpatía con las instancias encargadas de la educación, han mostrado una actitud permanente de colaboración en atención a sus propios intereses en el tema; Oponentes, para quienes han mostrado sistemáticamente posiciones de confrontación ante los proyectos y acciones emprendidas en la educación de personas jóvenes y adultas; e, Indecisos, para quienes se ubican de un lado o del otro según coyunturas o intereses particulares.

(PG007A2, PR02) **Grado de interés en el tema por parte de los actores clave:** El mapa de actores clave que arrojó el ejercicio de clasificación derivado de los dos aspectos anteriores permitió una nueva organización partiendo de la estimación del interés que el tema podría tener en tal organización en función de su misión, su campo de acción o ámbito de influencia. Este interés en el tema se estimó desde la experticia del equipo de trabajo, quienes determinaron de forma consensuada si el nivel de interés por el tema era bajo, medio o alto. Esta estimación dará información sobre qué podría esperarse de una instancia que resulte oponente o aliada y con alto interés en el tema.

(PG007A2, PR04) Para cada categoría de actores clave seleccionada se acordaron una serie de criterios que tendrían que ser considerados al momento de

2. Entorno del sistema

determinar a qué instancias convocar. Se buscó con esta definición de criterios llegar a actores que realmente pudieran ofrecer información de valor tanto por la cantidad como por su calidad en el tema.

(PG007A2, PR03) Poder de influencia en el tema por parte de los actores clave: Este último aspecto considerado aportará información fundamental en el momento en que la propuesta de política educativa tenga que ser defendida en instancias del alto gobierno. Ofrece información sobre el poder de influencia que puedan tener los actores consultados durante el proceso de toma de decisiones que comprometan la aprobación de la política. Esta valoración se hizo partiendo también de la experticia del equipo de trabajo y se estimó bajo tres parámetros que podrían ser de baja, media o alta influencia en este proceso.

(PG008A2, PR02) Tabla 1. Características que fueron consideradas en la convocatoria de actores clave. La convocatoria a estos actores clave estuvo a cargo del equipo del Ministerio de Educación.

(PG001A4, PR01) Mesa 1: Fundamentos teóricos

(PG001A4, PR02) Mesa 2: Valores de la política

(PG002A4, PR01) Mesa 3: Metas de la política

(PG002A4, PR02) Mesa 4: Compromisos de nación

(PG005A7, PR02) A partir de esta primera versión de trabajo se inició un proceso de discusión técnica entre los equipos del Ministerio de Educación y de la OEI hasta lograr consolidar todas las observaciones en un nuevo documento que se llevaría a validar ante distintos actores sociales. Entre los retos que se tenía para esta validación estaba el poder llegar a los mismos grupos de interés inicialmente consultados a inicios del 2011 para contrastar las demandas iniciales con las soluciones planteadas en la propuesta de política.

3. Relaciones entre sistema y entorno

Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

3.1. Entradas

3. Relaciones entre sistema y entorno

Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.

3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.

PN EPJA

(PG012, PR03)...el núcleo de la política. En éste se encuentran: los fundamentos teóricos, los valores, las metas, los compromisos de nación y las estrategias de la política, todos ellos, denominados principios generales de la política. Así pues, garantizar la estabilidad de estos enunciados representará la base de planes estratégicos de largo plazo y de todo lo que a ello está asociado: unos programas, unos indicadores de impacto, unos actores vinculados, etc.

(PG012, PR04)...la periferia de la política. Es la parte flexible de la política y se halla compuesta por: los planes de acción, los programas, los proyectos, la estructura organizacional y los procesos administrativos. Son estos componentes los que permiten afirmar que una política pública se ha puesto en marcha.

(PG020, PR04) concebir que el derecho a la educación sea inherente a todas las personas significa que este derecho debe ser garantizado a lo largo de la vida de sus ciudadanos independientemente del nivel educativo que ostenten. La educación como derecho a garantizar por el Estado tendría que estar orientada, primero, a conseguir que todas las personas accedan a una educación de calidad que les permita lograr los aprendizajes necesarios para tener una vida digna en el pleno ejercicio de sus deberes y derechos constitucionales. En segunda instancia, el Estado se obliga a ofrecer las oportunidades necesarias para que el sistema educativo responda tanto a las necesidades e intereses de las personas como a las necesidades e intereses del país y a lo largo de la vida, esto es, desde la educación inicial hasta los más altos niveles educativos.

(PG021, PR03) Por tanto, se tiene una deuda moral y legal por no haber hecho lo necesario para garantizarles el derecho a la educación en el contexto mismo de su cultura. Para estas comunidades, el país está obligado a garantizar su existencia y la de sus lenguas autóctonas, su conservación, su fomento y su difusión como muestra inherente a la cultura misma de la persona salvadoreña y como parte de su

3. Relaciones entre sistema y entorno

patrimonio cultural.

(PG023, PR03) Es así que para esta política nacional se asumirá que la alfabetización “es la base más importante sobre la cual se construye un aprendizaje general, inclusivo e integrado a lo largo de toda la vida y en todos los aspectos de la vida para todos los jóvenes y adultos.” Es gracias a ella que las personas logran sacar el máximo provecho de las oportunidades de aprendizaje en los diversos ámbitos de interacción social.

(PG023, PR04) será la alfabetización un componente transversal en programas que articulen la educación con otras dimensiones tales como el trabajo, la ciudadanía, la salud, el medio ambiente, entre otras, y no como un programa aislado destinado a enseñar a leer, a escribir y a calcular.

(PG024, PR04) La EPJA pretende superar la visión según la cual está exclusivamente destinada a emprender acciones de carácter remedial, compensatorio y de “segunda oportunidad” para personas en contextos de pobreza o en condición de rezago educativo. Su aspiración es consolidar una perspectiva global que incorpore acciones con énfasis en grupos vulnerables sin perder de vista una orientación más amplia que ofrezca oportunidades de aprendizaje para todas las personas en diversos ámbitos y con metodologías apropiadas de acuerdo a los contextos particulares.

(PG030, PR02) La articulación de la educación con los procesos de inclusión implicará una exhaustiva promoción de las oportunidades de acceso permanente a la educación y su permanencia en los distintos ámbitos de aprendizaje que las personas jóvenes y adultas tengan, en condiciones de equidad y en función de sus posibilidades, intereses y contextos.

(PG030, PR04) Un elemento central en los procesos de inclusión en la educación de personas jóvenes y adultas es el reconocimiento de la diversidad en cuanto a intereses y necesidades de las personas a fin de contribuir a su desarrollo en los contextos particulares en donde se encuentran. Reconocer que la creación de espacios de aprendizajes sensibles a las diferencias (de edad, género, ubicación (rural/urbano), cultura originaria, y otras) es una de las principales apuestas de esta política.

3. Relaciones entre sistema y entorno

(PG030, PR05) Considerar la inclusión de la perspectiva de género en la política nacional de EPJA implicará comprender este paso como un “proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles

(PG031, PR05) Asumir la perspectiva de género en la EPJA demandará de parte del Estado hacer todo cuanto esté a su alcance a fin de contribuir al desarrollo equitativo tanto de las mujeres como de los hombres, considerando que han sido las primeras quienes históricamente han sido más excluidas de las oportunidades educativas. Esta política velará porque hombres y mujeres, sin ninguna distinción, puedan acceder a las distintas oportunidades de aprendizaje.

(PG033, PR01) Garantizar a las personas jóvenes y adultas una educación permanente de calidad de los aprendizajes desde la perspectiva de derechos humanos e inclusión a fin de apoyar la construcción de una sociedad democrática y el desarrollo político, económico y social de la población salvadoreña.

(PG033, PR02) No es un propósito de esta política la erradicación del analfabetismo, mostrando que se han alcanzado logros cuantitativos. El alcance de esta política, si se logra ampliar la reducida visión de los indicadores de alfabetismo o deserción escolar, traería consecuencias relevantes sobre la calidad de vida de todas las personas.

(PG034, PR01) Contar con un sistema de educación permanente de personas jóvenes y adultas que ofrezca oportunidades de aprendizaje efectivo acorde a las características y contextos de la población.

(PG038, PR02) Gran parte del peso de la efectividad de la política estará en su posibilidad de manejar la flexibilidad para adecuarse a las diferencias individuales y sociales de las personas

(PG041A2, PR04) Ministerio de Educación: Realizar diagnósticos de necesidades educativas de la población joven, trabajar más de la mano con otros Ministerios (Salud, Obras Públicas, Gobernación, Agricultura y Seguridad Pública), incluir talleres vocacionales a la alfabetización así como temas sobre educación sexual

3. Relaciones entre sistema y entorno

y formación de valores, fomentar el cooperativismo y crear bibliotecas actualizadas en todos los municipios y zonas apartadas del país, son acciones que este sector clave propuso para enfrentar la educación de las personas jóvenes.

PG042A2, PR01) Ministerio de Educación: Entre las acciones a ser implementadas con las personas adultas surgieron las siguientes recomendaciones: ofrecer alternativas concretas que contribuyan a mitigar la difícil situación económica como cursos de electricidad, mecánica, computación, panadería, carpintería, preparación de abonos orgánicos, etc.; establecer brigadas médicas que atiendan a esta población y a sus familias; implementar acciones formativas para el recate de los valores desde una perspectiva de respeto a la diversidad cultural y étnica; y, estimular la creación de oportunidades reales de incorporación a la vida laboral.

(PG043A2, PR02) Personal Modalidades Flexibles: Para responder a las necesidades educativas de las personas jóvenes, este sector considera que es necesario que los medios de comunicación contribuyan dando a conocer las estrategias que se están implementando para atender a esta población. A esta labor podrían sumarse los centros educativos y los líderes comunitarios y de iglesias. Se propuso también la creación de una instancia del gobierno que se ocupe en forma exclusiva de la educación de la población juvenil y que se le asigne el presupuesto suficiente para implementar las acciones que emprenda. La población adulta podría ser atendida con estudiantes de bachillerato como parte de su servicio social y deberían establecerse alianzas con instituciones de educación superior para crear un programa de becas que coadyuve a la continuidad educativa de esta población.

3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.

PN EPJA

(PG012, PR05) Un elemento fundamental para el diseño de una política pública consiste en la posibilidad que tengan los distintos actores clave para exponer sus puntos de vista sobre las necesidades que potencialmente tendrían que ser atendidas por tal política.

3. Relaciones entre sistema y entorno

(PG013, PR02) ...y tercero, las personas aportaron sobre cuáles acciones consideraban que podrían implementarse a fin de atender de la mejor manera la educación tanto de la población joven (de 15 a 24 años) como de la población adulta (mayores de 24 años) y que están por fuera del sistema educativo salvadoreño.

(PG036, PR04) El fin de considerar este énfasis se orienta a que la generación de las condiciones y oportunidades de aprendizaje para las personas jóvenes y adultas se consiga bajo criterios de calidad, eficacia, eficiencia y equidad de quienes han estado excluidos del sistema educativo.

(PG036, PR06) El énfasis en la interculturalidad debe tocar tanto las prácticas pedagógicas que aseguren la calidad de los aprendizajes como la acreditación de ellos en las diversas modalidades de educación: formal, no formal e informal.

(PG036, PR08) La intersectorialidad alude a dos ámbitos: el del financiamiento y el de la ejecución de la política. Ningún gobierno podrá implementar una política de esta magnitud si no cuenta con el respaldo de las diversas carteras de gobierno que aporten financieramente a la ejecución de los planes de acción. A estas instancias deben sumarse otras fuerzas de la sociedad tales como la empresa privada, las ONG, los grupos de voluntariado y, también, los cooperantes internacionales.

(PG019A2, PR02) * Alfabetización (mayor impulso, énfasis en las mujeres analfabetas, equidad de género).

* Currículo pertinente (que responda a las necesidades)

* Mayor garantía para la continuidad en los grados en comunidades que están muy retiradas favoreciendo el paso de Alfabetización a Modalidades Flexibles.

* Mayor articulación entre ONG, empresas privadas, Ministerios y organismos de gobierno (alcaldías, PNC) relacionados al desarrollo local y sociedad en general en torno a la alfabetización y la educación de adultos y jóvenes. Impulso a estrategias integrales de desarrollo local (alfabetización, salud, ciudadanía, obras públicas, seguridad, equidad de género).

(PG024A2, PR02) * Tener una política nacional de alfabetización y de personas adultas que llegue a los sectores más necesitados, a los excluidos de la

3. Relaciones entre sistema y entorno

población. Que los programas sean abiertos a todas las personas que deseen incorporarse y que tengan los recursos necesarios para que funcionen los programas derivados de la política.

*** Garantizar el acceso y la continuidad en la educación de jóvenes y adultos hasta el bachillerato. Considerar la formación en oficios (bachillerato técnico).**

*** Formar en habilidades pedagógicas a los facilitadores. Considerar metodologías para atender a personas con necesidades visuales especiales. Incluir temas de economía, salud y educación en población en la formación de las personas.**

*** Implementar programas complementarios para que las personas no caigan de nuevo en el analfabetismo.**

*** Buscar articulación con otros programas que contribuyan al desarrollo de las mujeres con equidad de género.**

*** Considerar dar más tiempo para trabajar en los círculos de alfabetización.**

*** Destinar recursos prioritarios como transporte y combustible para quienes atienden los programas de alfabetización.**

*** Apoyar en alimentación (refrigerios al medio día por ejemplo) y en otros beneficios para que las personas se sostengan más en los círculos de alfabetización.**

*** Buscar que el gobierno se acerque más a las instituciones escolares y provea más herramientas como la informática a los estudiantes.**

(PG030A2, PR01) * Garantizar que el sistema de educación sea realmente accesible a toda la población. Considerar cuestiones económicas, de transporte, útiles escolares, cupos.

*** Garantizar el paso de educación básica a educación media y tecnológica, acercando el servicio de la oferta educativa a los lugares de trabajo, coordinando con patronos y facilitadores.**

*** Comprometer más al sector empresarial para que asuma en su enfoque de responsabilidad social estrategias que favorezcan la alfabetización.**

*** Mejorar la calidad de la educación con enfoques de educación para la vida (considerar formación para el empleo), equidad de género, incluir temas de cultura, enseñanza de valores, respeto del medio ambiente, rescate de la historia nacional**

3. Relaciones entre sistema y entorno

(memoria histórica), mejoramiento de las relaciones interpersonales y el respeto.

* **Disminuir el analfabetismo, mejorar la situación laboral, motivar a que las personas terminen todos los niveles educativos.**

* **Diseñar un currículo flexible (especial para educación de adultos y con evaluación diferenciada) que responda a las necesidades de los estudiantes, que trascienda el bachillerato general académico y que les habilite para alcanzar empleos dignos. Considerar que los programas educativos asuman un modelo de desarrollo local.**

* **Revisar el sistema de evaluación educativa para ver si está generando deserción escolar. Asimismo revisar otro tipo de estrategias tales como el bono escolar (ver sus efectos).**

* **Fortalecer la formación de docentes (revisar la correlación entre la formación del docente y lo que está enseñando). Considerar metodologías que enfatizan en el desarrollo de habilidades motoras para la escritura, competencias en la enseñanza de las matemáticas y el lenguaje. Incluir aspectos andragógicos.**

* **Considerar que sea el Estado quien asuma la educación inicial de docentes especializados en educación de adultos. Tener profesionales de la alfabetización (crear la especialidad).**

* **Incentivar a las organizaciones comunitarias para que contribuyan en la educación de jóvenes y adultos, trascendiendo programas de índole asistencialista.**

* **Articular los esfuerzos desde distintos sectores para que favorezcan la educación de jóvenes y adultos (favorecer la formación vocacional y la inserción laboral).**

* **Destinar el presupuesto que realmente se necesita para atender la demanda.**

* **Promover el que todas las carteras de Estado se vinculen a las metas educativas.**

* **Mejorar el seguimiento a los procesos educativos.**

* **Promover una cultura para el voluntariado orientado a la alfabetización.**

* **Considerar que los estudiantes universitarios o de bachillerato ganen en sensibilidad y conciencia del aporte que pueden dar en la solución del analfabetismo**

3. Relaciones entre sistema y entorno

y la educación de adultos en general.

(PG035A2, PR02) Asesores: En consecuencia, sus apreciaciones respecto a las acciones que tendrían que ser emprendidas para atender a la población joven están relacionadas con la cobertura de los programas para que lleguen a los lugares más apartados geográficamente, con la introducción en el currículo de contenidos que aporten a la enseñanza de oficios y a las gestiones que sean necesarias para conseguir una modificación de la Ley. Proponen además la creación de una Dirección Nacional que se encargue de forma integral de la educación de personas jóvenes y adultas.

(PG035A2, PR03) Asesores: Respecto a las acciones a desarrollar para atender las necesidades de las personas adultas, sugieren que haya mayor coherencia en los esfuerzos que se realizan entre los centros educativos y los lineamientos que se marcan desde las instancias de dirección de los programas. Consideran fundamental que se implemente una política que defina un currículo flexible y que considere estrategias sólidas de formación de docentes especializados en educación de personas jóvenes y adultas.

(PG036A2, PR01) Alcaldías: Entre las recomendaciones para atender a la población joven está el crear talleres vocacionales para incentivar el empleo, crear sistemas de créditos blandos con asistencia técnica y jurídica gratis para estimular la creación de pequeñas empresas. Respecto a qué hacer con la población adulta, sugieren generar alianzas entre el gobierno y la empresa privada para estimular “el primer empleo”.

(PG036A2, PR04) Beneficiarios: Expresaron que para atender a las personas jóvenes tendría que partirse de un diagnóstico de las necesidades educativas de esta población. También tendría que fortalecerse la estrategia formativa de los docentes y desarrollar campañas que sensibilicen a las familias ante la importancia de la educación. Para esta labor sugieren contar con los medios de comunicación. La principal recomendación para atender a las personas adultas consiste en motivar a las empresas a que cedan de su tiempo para que esta población pueda estudiar en las mismas instalaciones de trabajo

(PG037A2, PG03) Cooperantes: En la atención a la población joven

3. Relaciones entre sistema y entorno

consideran que es fundamental pasar de un modelo de atención de necesidades educativas a un modelo enfocado a la educación como un derecho.

En la atención a la población adulta sugieren realizar un censo profundo para tener una línea de base real sobre la situación. Plantean también la necesidad de contar con programas educativos adaptados a la vida cotidiana que aborde no sólo aspectos cognitivos sino también aspectos que contribuyan a mejorar los planes de vida de las personas.

(PG037A2, PG05) Docente/Directivo escolar: Para atender a la población joven sus principales recomendaciones se relacionan con los procesos de aprendizaje tales como adecuar el currículo en función de las particulares necesidades de las personas jóvenes, es decir, incorporar temas de tecnología, de artes y oficios, de recreación y deportes y de creación de proyectos de desarrollo sostenible. Proponen, además, que haya procesos de formación permanente para el personal docente y orientar el servicio social de los estudiantes de bachillerato hacia programas de alfabetización. Respecto a las acciones para atender a la población adulta, recomiendan crear centros de producción de bienes y servicios en las mismas zonas donde residen estas personas. Esto implicaría desarrollar cursos de formación de empresas.

(PG039A2, PR02) Facilitador/Promotor de programas de Alfabetización: Sugiere este sector que para atender a las personas jóvenes se deben adelantar campañas de radio difusión nacional que promuevan la participación de varios sectores, que se deben buscar alternativas que permitan enlazar las acciones de alfabetización a procesos de habilitación laboral, que los materiales educativos respondan a las necesidades e intereses de la población joven, que se impulse la incorporación de estudiantes de bachillerato como docentes voluntarios y que se pueda fortalecer la estrategia formativa de los docentes.

(PG039A2, PG03) Facilitador/Promotor de programas de Alfabetización: La población adulta, para este sector, podría recibir incentivos para que permanezcan en los programas educativos (bonos económicos, refrigerios, canastas con productos básicos, por ejemplo). Asimismo, deberían establecerse horarios Flexibles para que

3. Relaciones entre sistema y entorno

quienes estén trabajando puedan también estudiar. Proponen que se diseñe una currícula particular para esta población que responda a sus necesidades e intereses, especialmente, que considere la formación para la habilitación laboral.

(PG040A2, PR01) Fundaciones/ONG: Entre las propuestas de acción que recomienda este sector para enfrentar las necesidades educativas de las personas jóvenes, se cuenta fortalecer los Programas EDÚCAME y de Alfabetización, ofrecer cursos de formación empresarial, talleres vocacionales y educación en salud y sexualidad a las familias. Sugieren también fortalecer la formación del personal docente favoreciendo la especialización en educación de personas jóvenes y adultas, definir estrategias concretas para la atención de jóvenes vinculados o en condición de riesgo a la delincuencia.

(PG040A2, PR04) Iglesia Católica: La invitación que se hace es a no tener miedo a invertir en la educación y a hacer cada día del proceso de enseñanza más creativo para llegar al corazón de las personas adultas.

(PG041A2, PR01) Para atender a la población juvenil, proponen definir normativas que permitan que todas las personas tengan derecho a la educación de forma gratuita y hasta el bachillerato. Además, proponen que la educación a nivel de bachillerato sea obligatoria y que se ofrezca formación laboral de forma simultánea. Para la población adulta consideran necesario también normar la obligatoriedad educativa. Se debería vincular la alfabetización con acciones que generen ingresos para las personas teniendo como eje transversal de esta formación la equidad de género. Se considera pertinente hacer énfasis en la alfabetización de las mujeres.

(PG042A2, PG03) Ministerio de Relaciones Exteriores: En este sentido, consideran que sería un gran aporte a la educación nacional si se logra implementar este programa al interior del país, dotando a los centros escolares con la infraestructura tecnológica necesaria para poderlo desarrollar. Además, sería importante emprender campañas educativas intensas para motivar a la población joven a que se incorpore a este tipo de programas y que el Estado se esfuerce por hacer llegar la educación hasta donde se encuentra la población adulta.

(PG041A2, PR05) Ministerio de Trabajo: A la población adulta y joven habría

3. Relaciones entre sistema y entorno

que ofrecerle becas para que puedan estudiar y brindarles capacitación técnica y laboral. Para ello, habría que crear centros de capacitación o implementar programas que ofrezcan talleres o cursos cortos para la habilitación laboral y que lleguen hasta las colonias donde residen estas personas .

(PG043A2, PR05) Policía Nacional Civil: Consideraron que es necesario realizar estudios que den cuenta de las necesidades educativas tanto de la población joven como de la población adulta y trabajar junto con los medios de comunicación para que contribuyan en el posicionamiento de mensajes que motiven a las personas a estudiar.

(PG044A2, PR02) Sin datos: Se identificaron las siguientes propuestas para atender a las personas jóvenes: que los círculos de alfabetización sean conformados sólo por jóvenes sin incluir a personas adultas y que haya instituciones educativas abiertas los fines de semana en los que se ofrezcan servicios educativos desde alfabetización hasta bachillerato, incluyendo talleres de formación en habilidades para el trabajo. Que los materiales tengan temas que interesen a las personas adultas y que tengan letras más grandes fueron las propuestas de este sector para esta población.

(PG044A2, PR04) Sindicato de maestros: Recomiendan también que se creen bachilleratos técnicos vocacionales, escuelas de tiempo pleno que formen en lo laboral y universidades que funcionen los fines de semana, todos ellos, en zonas cercanas a las comunidades que más lo necesitan. Adicionalmente, proponen crear un Ministerio de la Juventud.

(PG045A2, PR01) Universidades: Entre las propuestas que este sector planteó para atender a la población joven, se tiene: Crear la figura del Promotor Social que trabaje permanentemente en las comunidades para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas de alfabetización; promover la vinculación de jóvenes a proyectos productivos y de entretenimiento, ofrecerles, por ejemplo, talleres vocacionales en electricidad, música, deportes, tecnología, cooperativismo y creación de pequeñas empresas. Se buscaría también fortalecer los Programas de Alfabetización y de Modalidades Flexibles vinculándolos con estrategias de

3. Relaciones entre sistema y entorno

formación en artes y oficios. Para atender las necesidades educativas de las personas adultas, este sector consideró pertinente que el Ministerio de Educación realice campañas orientadas a integrar a los diferentes sectores para que se unan en esfuerzos para erradicar el analfabetismo. También hizo otras propuestas como: crear fuentes de trabajo en zonas francas y abrir nuevas actividades productivas; diseñar una opción de estudios que sea alternativa para esta población y que se imparta por cortos periodos de tiempo, pero de forma sostenida; ofrecer formación en cooperativismo con énfasis en la creación de pequeñas empresas e incluir en la capacitación de esta población temas tales como el ecoturismo, la salud animal y la producción de plantas medicinales.

(PG045A2, PR05) Voluntariado: Para atender a la población joven y adulta, recomendaron que se ofrezcan talleres vocacionales que temas como panadería, corte y confección, peluquería, etc., y que se destinen fondos para estimular la creación de pequeñas empresas.

(PG059A2, PR02) Entre las primeras acciones a emprender están la realización de censos y diagnósticos de necesidades educativas tanto de las personas jóvenes como de las adultas; el rediseño de un currículo flexible que responda de forma diferenciada a cada población desde un modelo educativo que considere las diferencias de edad de las personas y sus particulares necesidades; la incorporación de temas de formación que contemplen temas relacionados con las artes, los oficios, las tecnologías, la recreación, el deporte, la práctica de valores, la educación sexual y el cooperativismo con énfasis en creación de empresas. Otras recomendaciones que surgieron son: * Contar con una política educativa particular para la educación de las personas jóvenes y adultas, * Crear una Dirección Nacional que integre todas las acciones encaminadas a dar atención educativa a esta población y que de mayor coherencia y articulación a los dispersos esfuerzos que actualmente se tienen en esta materia, * Desarrollar campañas de comunicación que motiven, por un lado, a las personas a incorporarse a los programas y a sostenerse en ellos y, por otro lado, a que distintos sectores de la sociedad se sumen a los esfuerzos por erradicar el analfabetismo, * Articular programas de habilitación laboral a todas las iniciativas

3. Relaciones entre sistema y entorno

que se tienen para alfabetizar a la población y financiar proyectos productivos a partir de capital semilla, * Procurar crear centros de habilitación laboral y de producción de bienes y servicios en lugares cercanos a las poblaciones que se verían beneficiadas de estos programas educativos, * Garantizar la continuidad educativa y un proceso de formación permanente para las personas encargadas de la enseñanza, * Implementar procesos formativos para docentes que les permita especializarse en el tema de la educación de personas jóvenes y adultas y que esta formación esté a cargo del Estado, * Ofrecer a esta población servicios integrales de atención familiar que contemplen, además de la educación, la salud, la recreación, la habilitación laboral, etc., * Establecer que se tome el servicio social de los estudiantes de bachillerato en proyectos de alfabetización.

(PG031A7, PR01) En general, se tiene la percepción de que los programas y proyectos considerados en la Estrategia Organizacional/Administrativa son viables siempre y cuando el gobierno asuma el compromiso que se necesita y que el Estado destine los recursos económicos para sacar adelante la implementación de la política.

(PG033A7, PG01) En general, se considera que los programas y proyectos considerados en la Estrategia Formativa son no sólo viables sino también necesarios, si se tiene en cuenta que de la formación de las personas dependerá el impulso que se dé a la educación de personas jóvenes y adultas.

(PG034A7, PR01) Lo más destacado de las reacciones a esta Estrategia Pedagógica es la apreciación que se hace advirtiendo sobre las implicaciones de tener un currículo paralelo al ya prescrito en caso que se apruebe la elaboración de un currículo especial para los pueblos originarios, por ejemplo.

(PG035A7, PR01) En general, se reconoce la importancia de contar con esta Estrategia Investigativa para contribuir a la efectividad de los procesos educativos y para alimentar las prácticas pedagógicas con propuestas innovadoras.

(PG037A7, PR01) De manera general, se coincide en que la Intersectorialidad es un factor fundamental para consolidar la Estrategia Organizacional/Administrativa de la política, especialmente si se sostiene que una política pública es responsabilidad del Estado en su conjunto y no sólo del Ministerio

3. Relaciones entre sistema y entorno

de Educación.

(PG039A7, PR01) Las recomendaciones planteadas a esta Estrategia Formativa se han centrado en la necesidad de impulsar la articulación entre las universidades, el sector público y el voluntariado para asumir el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas desde la formación inicial hasta el nivel de posgrado.

(PG041A7, PR01) En general, las recomendaciones planteadas a la Estrategia Pedagógica giraron en torno a la consideración de contar con un currículo adecuado a contextos y necesidades de las personas con enfoque de interculturalidad. Se pide también que se hagan esfuerzos consistentes en la promoción de competencias laborales, con énfasis en el emprendimiento y el dominio de tecnologías para la información y la comunicación.

(PG042A7, PR01) Las recomendaciones a la Estrategia Investigativa que se formularon recoge el interés de las personas para que se haga un monitoreo riguroso de los aprendizajes logrados en la población de jóvenes y adultos. Asimismo, se pide que se estimule la formación especializada de equipos multidisciplinarios de investigación al interior del Ministerio de Educación para que asuman buena parte de los estudios que se formulen en el marco de esta política.

(PG044A7, PR01) En general, las personas concluyeron que la política es coherente en sus propósitos y formas de proceder de acuerdo a las necesidades identificadas en el ámbito educativo de las personas jóvenes y adultas.

3.2. Salidas

Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.

3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.

PN EPJA

(PG034, PR04) La oferta educativa consolidada en este sistema responderá a tres principios fundamentales: la educación a lo largo de la vida, la educación

3. Relaciones entre sistema y entorno

intercultural y el énfasis en la calidad de los aprendizajes más que en el cumplimiento de indicadores de alfabetismo y deserción.

(PG035, PR02) Fortalecimiento de la formación inicial y especializada de las personas educadoras: Debe fortalecerse la formación inicial con contenidos curriculares que incluyan temáticas que aborden la EPJA a profundidad, sus fundamentos teóricos y las prácticas pedagógicas desde la perspectiva intercultural. Debe promoverse la formación en EPJA como una especialidad del campo educativo y ofrecerse como requisito en la formación de todas las personas que realicen funciones educativas con esta población, desde el voluntariado, hasta la formación de postgrado y en diversas modalidades de aprendizaje.

(PG035, PR03) Reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos originarios: Es un deber del Estado salvadoreño elevar la calidad de prioridad la atención a sus pueblos originarios con el fin de reivindicarlos como parte de su valioso patrimonio cultural. Esto implicará la consolidación de prácticas educativas que consideren la diversidad étnica y cultural del país y que se traduzcan en el estímulo a estos grupos para que se construya con ellos una propuesta pedagógica que, sin perder la perspectiva nacional, resalte lo propio de su cultura. Tendrá que promoverse el acceso a una educación en la lengua propia de los pueblos originarios. La investigación de prácticas pedagógicas desde la interculturalidad debe ser un elemento básico en esta prioridad.

(PG035, PR06) Atención a las comunidades rurales y urbano marginales: La EPJA en estas comunidades debe privilegiar la incorporación de modelos de desarrollo local y sostenible en los cuales se articule la educación con el trabajo, la ciudadanía, los derechos humanos y el tema de género.

(PG036, PR01) Atención a las mujeres con mayor condición de vulnerabilidad: La sensibilización y concientización de la discriminación y la violencia contra las mujeres sumadas al reconocimiento de la importancia que juegan en el desarrollo del país, son algunas de las razones por las cuales la política de EPJA debe asumir a este grupo como una prioridad.

(PG036, PR02) La política de EPJA debe contemplar tres énfasis

3. Relaciones entre sistema y entorno

fundamentales: [...] Inclusión [...] Interculturalidad [...] Intersectorialidad

(PG036, PR03) El énfasis de inclusión en esta política debe traducirse en el reconocimiento pleno de las diferencias entre las personas y que son inherentes al género, al contexto, a su etnia y a sus necesidades particulares. Ante esta realidad diversa, será necesario adecuar el sistema educativo en sus procesos de aprendizaje, incluyendo lo relacionado a la certificación de los mismos.

(PG036, PR05) Debe estar presente en los programas de formación inicial y en servicio de las personas educadoras. La interculturalidad se alimenta de la investigación y la permanente reflexión sobre la diversidad étnica y cultural del país. Debe profundizar en las identidades de las personas jóvenes y adultas, en las prácticas que contribuyan a la inserción social y productiva de las personas y debe ser fuente que enriquezca el patrimonio cultural del país.

(PG036, PR07) La EPJA no es un fenómeno de exclusiva responsabilidad del sector educativo del país, se trata de un complejo de acciones que tiene efectos importantes en la economía, la salud, la política y en las demás esferas sociales de una nación, por tal motivo, no puede ser entendida como una responsabilidad de un Ministerio en particular, por el contrario, debe ser comprendida como un compromiso del Estado en general.

(PG037, PR02) Se asumen como lineamientos de la política de EPJA los cuatro criterios definidos desde el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) para verificar el cumplimiento del derecho a la educación, en el entendido de que son de cumplimiento progresivo.

(PG037, PR04) Asequibilidad [...] Referida a la existencia efectiva de oportunidades educativas y traducidas en tres condiciones básicas: Infraestructura física [...] Personas calificadas [...] Materiales y medios

(PG037, PR05) Accesibilidad [...] Presenta tres condiciones fundamentales: Accesibilidad económica [...] Accesibilidad física [...] Accesibilidad curricular y pedagógica.

(PG038, PR01) Adaptabilidad Este criterio demanda que la implementación de la política de EPJA esté ajustada a las realidades, expectativas y posibilidades de

3. Relaciones entre sistema y entorno

las personas y no al revés. Adaptarse a las edades, el sexo, las condiciones económicas, las necesidades educativas especiales, los horarios, las tradiciones culturales y la sabiduría de las comunidades es, entonces, una condición insoslayable que se defiende con este criterio.

(PG038, PR03) **Aceptabilidad** Es el recurso con el que cuentan las personas a quienes va dirigida la política para dar cuenta de su satisfacción frente a las acciones implementadas. Este criterio considera tanto la relevancia (para qué), como la pertinencia (para quién) de las acciones en función de su poder para transformar la realidad de las personas. La aceptabilidad profundiza sobre las actitudes de las personas frente a su proceso de aprendizaje y, por tanto, sugiere la consideración de otras dimensiones tales como la dignidad, el respeto hacia los valores, la interacción entre pares e intergeneracional y la autoestima.

(PG041, PR02) **1. Estrategia Organizacional/Administrativa.** Su propósito es la adaptación progresiva de las actuales estructuras o instancias del Estado responsables de la EPJA -o que desarrollan acciones en este campo- con el fin de articular estos distintos esfuerzos bajo una única estructura que respete las identidades de la ejecución de programas y proyectos actuales, pero que contribuya a la gestión de los recursos financieros necesarios para dar marcha a la política y al diálogo e intercambio de buenas prácticas.

(PG041, PR04) **2. Estrategia Formativa.** Su propósito está en función de contribuir a la especialización de los aprendizajes de las personas educadoras tanto en su formación inicial, como en el servicio. La clave de esta estrategia es la oferta permanente de oportunidades de desarrollo profesional a todas las personas que deseen contribuir a la EPJA en el país.

(PG042, PR02) **3. Estrategia Pedagógica.** Esta es una estrategia central en la política en la medida que es la responsable por la gestión permanente del currículo escolar (contenidos, metodologías, materiales, evaluación de los aprendizajes). De la misma forma, es la responsable de promover la construcción sistemática de aprendizajes que respondan a los criterios de calidad y pertinencia en función de las necesidades de las personas jóvenes y adultas.

3. Relaciones entre sistema y entorno

(PG042, PR04) 4. Estrategia Investigativa. El fin de esta estrategia es el de promover la construcción de conocimiento en el ámbito de la EPJA bajo los lineamientos de la presente política. Sus énfasis están en el estudio y divulgación de prácticas innovadoras de aprendizaje, de inclusión, de articulación con la vida social, democrática y productiva de las personas. Igualmente, es la estrategia responsable por desarrollar los recursos necesarios para evaluar el impacto de la política en el mediano y largo plazo.

(PG043) Estrategias y Planes de Acción de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas.

(PG044) Estrategia Organizacional/Administrativa, sus Planes de Acción, sus Programas y sus Proyectos.

(PG044) Estrategia Formativa, sus Planes de Acción, sus Programas y sus Proyectos.

(PG045) Estrategia Pedagógica, sus Planes de Acción, sus Programas y sus Proyectos.

(PG045) Estrategia Investigativa, sus Planes de Acción, sus Programas y sus Proyectos.

(PG042A1, PR02) El desafío planteado ha sido el de lograr una verdadera articulación entre ambas iniciativas a fin de consolidarse bajo una misma estructura que garantice de mejor manera la continuidad educativa de las personas beneficiarias.

(PG001A5, PR03) Los principales aportes de esta Mesa de Fundamentos Teóricos fueron:

- Considerar un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida en el currículo y en el sistema de evaluación de los aprendizajes;
- Asumir que la educación es un derecho y un deber para todas las personas vivan o no en el país;
- Ponderar el conocimiento como un proceso debe estar orientado a la construcción de aprendizajes y al desarrollo de competencias para la vida;

3. Relaciones entre sistema y entorno

- La educación de personas jóvenes y adultas debería contemplar los siguientes principios: respeto y atención a la diversidad, autonomía en el aprendizaje, flexibilidad, pertinencia, equidad, participación y horizontalidad como principio metodológico.

(PG001A5, PR05) Los principales aportes de la mesa de Valores de la Política fueron:

- Debe promoverse el reconocimiento de las identidades de la población joven y adulta;
- Es prioridad trabajar en la prevención del ausentismo y deserción en los niveles de educación formal que es una de las fuentes que aportan a la baja escolaridad de la población que ocupará la política;
- Debe favorecerse el mayor acceso a la educación con calidad en los aprendizajes;
- Deben articularse los esfuerzos en educación con la inserción social y productiva de las personas;
- La educación debe estar orientada a la promoción de la participación ciudadana, la equidad, la inclusión, el aprendizaje permanente y a lo largo de los niveles de educación y desde una perspectiva intercultural;
- Debe garantizarse que en la implementación de esta política se promueva la articulación de los diversos sectores comprometidos en el tema (Gobierno, ONG y sociedad civil).

(PG002A5, PR03) Los principales aportes de esta Mesa de Metas de la Política fueron:

- Que se intensifiquen y se fortalezcan los programas con jóvenes y con adultos partiendo de una meta de transformación conceptual profunda;
- Que se garanticen los recursos que la implementación de esta política requiere en una perspectiva de sostenibilidad;

3. Relaciones entre sistema y entorno

- Que se estimulen y fortalezcan los medios por los cuales la sociedad civil pueda participar en la educación de personas jóvenes y adultas. El uso de las redes sociales podría ser clave;
- Que se incremente sustancialmente la calidad de los procesos de aprendizaje en los programas de EPJA;
- Que se implemente un sólido sistema de evaluación y mejora continua en cuanto a la EPJA;
- Que se consolide la EPJA como una política de Estado con amplia participación social.

(PG002A5, PR05) Los principales aportes de esta Mesa Compromisos de la Nación fueron:

- La política de EPJA debe responder a cuatro enfoques prioritarios: los Derechos
- Humanos (atender lo relacionado con el respeto a las diferencias sexuales), el
- Desarrollo Local, la Equidad de Género (especialmente, debe focalizarse en la
- eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres) y la
- Interculturalidad;
- Es necesario reformar la Constitución de la República para que El Salvador reconozca la existencia de población indígena;
- Deben garantizarse los derechos educativos de la población privada de libertad;
- Debe retomarse la ley de protección integral del adulto mayor.

Anexo 6: Estructura general de la política

3.3. Retroalimentación

Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información)

3. Relaciones entre sistema y entorno	
relacionados con la formulación de la política pública.	
3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.	
PN EPJA	
“No hay información”	
3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.	
PN EPJA	
“No hay información”	
3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.	
PN EPJA	
(PG010, PR06) Divulgación de la PN EPJA: Cuenta con un plan de divulgación que contempla estrategias diferenciadas para los distintos públicos involucrados en las acciones de esta política. La divulgación no se entiende como una simple entrega de información, sino como un conjunto de acciones tendientes a asegurar que la política sea comprendida y asimilada en los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación.	

Resumen de conclusiones a nivel categorial.

1. Definición de política.

Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

Cat	1.1. Acuerdos de Estado: Integra decisiones, acciones, e
egoría	instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus
	instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés
Resumen de conclusiones	

Cat **1.1. Acuerdos de Estado: Integra decisiones, acciones, e**
egoría **instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus**
instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés

El proceso participativo inició en mayo de 2010 y se realiza a través del IDIE. El diseño del proceso garantizó la mayor participación posible de actores y grupos de interés necesarios para la construcción de la política, para lograrlo se diseñaron una serie de actividades a las cuales fueron convocados y sistemáticamente se dio tratamiento a la información producto de estas.

Este proceso se ejecutó en siete momentos:

- 1. Conformación del equipo de trabajo.**
- 2. Seminario taller. Marco conceptual y metodológico: Primera aproximación de discusión colectiva sobre la EPJA, un encuentro a nivel técnico con expertos.**
- 3. Investigación sobre el estado de la cuestión de la EPJA en El Salvador.**
- 4. Foros Consultivos Regionales: Se realizaron las regiones occidental, oriental y central del país con la participación de actores clave.**
- 5. Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas en El Salvador: Se buscó aumentar la base de personas consultadas invitando a expertas que trabajaban en el tema.**
- 6. Seminario Taller. Formulación de la PN EPJA: Se explica el enfoque de la política y se invita a conformar las mesas especializadas de trabajo con personas expertas en la EPJA.**
- 7. Divulgación de la PN EPJA.**

En términos generales el proceso puede resumirse en cinco etapas:

- 1. Diagnóstico de la EPJA en El Salvador a través de una investigación documental.**
- 2. Consulta nacional.**
- 3. Construcción de propuesta de política por equipos de personas expertas.**
- 4. Validación e incorporación de mejoras.**
- 5. Divulgación.**

Cat **1.1. Acuerdos de Estado: Integra decisiones, acciones, e**
egoría **instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus**
 instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés

Sobre equipos especializados

Para la formulación de la política el MINED con el apoyo de la OEI conformó un equipo técnico con:

- **Personal del Departamento de Alfabetización.**
- **Personal del Departamento de Modalidades Flexibles.**
- **Equipo técnico de la OIE.**
- **Un consultor externo contratado por la OEI.**

Este equipo requirió de varias sesiones de trabajo donde se tomaron decisiones y se llegaron a consensos sobre el diseño de las actividades a ejecutarse y la construcción de los componentes de la política, también en la validación de la política para contrastar la coherencia entre planes de acción, programas y proyectos de la política frente a los principios generales de la misma, agregando un sentido de corresponsabilidad entre los actores del Estado salvadoreño que formaron parte del equipo técnico y que también se encargarían de ejecutar la política.

Sobre consulta nacional

Aunque se identificaron 19 grupos de interés a nivel nacional solo 18 respondieron a las convocatorias, en cada región la representación fue distinta al resto en cuanto a representación y participantes.

Desde una perspectiva de igualdad de género en la participación de los foros regionales es de resaltar que la participación fue de 49% hombres y 51% mujeres, donde solo en la zona oriental igualitaria, en la occidental y central la mayoría fueron mujeres. Esta situación se invirtió en la validación de la propuesta de estructura de la política con un 27% mujeres y 73% hombres, representando a menor cantidad de grupos de interés.

Cuando se presentó la primer propuesta de política fueron nuevamente consultados, para ello se utilizaron tres tipos de instrumentos:

- 1. Para recabar información personal sobre la coherencia entre demandas de cada sector y la respuesta a tales necesidades.**

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés
	<p>2. Para conocer la valoración grupal que las personas hicieron sobre la estructura general de la política valorando su viabilidad y planteando sugerencias de mejora.</p> <p>3. Evaluar la jornada de trabajo.</p> <p>Al ser El Salvador un país donde la calidad de vida depende de la situación económica, que para las familias representa entre otras cosas el acceso al trabajo digno, se considera pertinente observar que del sistema económico salvadoreño entre los grupos de interés se incluyó a la empresa privada bajo la premisa que adicionalmente de emplear también ejecute programas de educación de personas jóvenes y adultas. De este grupo de interés se tuvo participación en la región central con una persona.</p>

Categoría	1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
Resumen de conclusiones	
<p>La información de las necesidades educativas que debía abordar la política fue obtenida de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico de la EPJA en El Salvador a través de la investigación documental. • La consulta nacional con los grupos de interés que atendieron la convocatoria. • El trabajo de las mismas mesas técnicas y expertos. • La experiencia de las acciones ejecutadas y en ejecución al momento de la construcción de la política. <p>En cuanto a las necesidades identificadas, se han documentado en los anexos de la política todas las opiniones proporcionadas en las sesiones de consulta, como un consolidado de las necesidades identificadas se pueden listar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de que exista la política. • El cumplimiento constitucional del derecho a la educación. • Atender sobreedad con respecto a los grados de escolaridad logrados. 	

Categoría 1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.

- Énfasis en la inclusión para atender a personas mayores de 15 años de grupos vulnerables por condición de pobreza, privación de libertad, rezago educativo, minorías excluidas y mujeres, tanto en la zona urbana como rural.
- Necesidad de integrar la alfabetización y los programas de modalidades flexibles.
- No se contaba con un currículo pertinente que considere enfoques como aprendizaje para la vida, equidad de género, formación en valores y uso de recursos tecnológicos.
- Integrar a actores sociales para erradicar el analfabetismo (Gobierno, Empresarios, ONGs, etc).
- Reincorporación de la formación laboral a los procesos de alfabetización.
- Mejorar las deficiencias en el proceso de formación de personas educadoras a nivel de alfabetización.
- Ver la educación de personas jóvenes y adultas como una especialidad.
- Mejorar los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los aprendizajes de las personas educadoras.
- Contar con un presupuesto suficiente para erradicar el analfabetismo.
- Mejorar la difusión y promoción de programas educativos dirigidas a personas jóvenes y adultas.
- Considerar la atención a la diversidad en los programas educativos.
- Análisis riguroso del sistema de voluntariado e identificar fortalezas y debilidades.
- Necesidad de estrategias que sensibilicen, concienticen y motiven a las personas a estudiar y a mantenerse en los programas de educación.

Atención de las necesidades al momento de la construcción de la política

Se documenta en la política como al momento de su construcción el Estado salvadoreño atiende algunas de las necesidades identificada:

- Programa Nacional de Alfabetización
- Desde modalidades flexibles: educación acelerada, semipresencial, a distancia, nocturna, virtual y prueba de suficiencia. Servicios de educación para la vida y el trabajo, EDUCAME.

Categoría	1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Social Educativo 2009 - 2014 “Vamos a la escuela”. • Plan de Alfabetización y Educación Básica para la población joven y adulta. • Programa de Educación de jóvenes y adultos.

Categoría	1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.
Resumen de conclusiones	
<p>El marco jurídico en el que la política se respalda se puede identificar en el ámbito nacional y el internacional.</p> <p>Ámbito internacional</p> <p>Convenios y compromisos que el Estado salvadoreño ha asumido en el marco de la EPJA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo internacional sobre la educación de adultos. Italia, 1951. • Conferencia Mundial de Educación de Adultos: “La Educación de Adultos en un mundo en transformación”. Canadá, 1960. • Declaración Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Tailandia, 1990. • Quinta Conferencia Internacional de las Personas Adultas (CONFINTEA V) Alemania, 1997. • Foro Mundial sobre la Educación: “Marco de acción de Dakar”. Senegal, 2000. • Asamblea General de las Naciones Unidas: “Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización: la educación para todos”. (Resolución número 56/116). Estados Unidos, 2001. • XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. España, 2005. • XVI Conferencia Iberoamericana de Educación: “Declaración de Montevideo”. Uruguay, 2006. • Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas 2007 - 2015. España, 2007. • Metas Educativas 2021: “La educación que queremos para la generación de 	

Categoría **1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.**

bicentenarios”. El Salvador, 2008.

- Sexta Conferencia Internacional de las Personas Adultas. (CONFINTEA VI) Brasil, 2009.

Estos acuerdos no solo respaldan jurídicamente a nivel internacional la política, también establecen todo un marco conceptual sobre cómo entender la educación de jóvenes y adultos, estableciendo principios, objetivos y metas que deseablemente debieron considerarse en la PN EPJA.

Ámbito Nacional

Ya que El Salvador es un estado soberano y una república constitucional, la principal garantía jurídica de la construcción y ejecución de la PN EPJA está en la Constitución de la República (1983) y la Ley General de Educación (1996). En esta última se encuentra en el capítulo VII, se describe el perfil de la educación de adultos en El Salvador y la obligación constitucional que el Estado tenía en atenderla. Desde 2005 se contaba con el Plan Nacional de Educación 2021 que sentó las bases para la implementación de la Ley General de Educación e impulsó la estructura organizativa de educación para jóvenes y adultos del MINED.

Categoría **1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.**

Resumen de conclusiones

El marco jurídico en el que la política se respalda se puede identificar en el ámbito nacional y el internacional.

Ámbito internacional

Convenios y compromisos que el Estado salvadoreño ha asumido en el marco de la EPJA:

- Acuerdo internacional sobre la educación de adultos. Italia, 1951.
- Conferencia Mundial de Educación de Adultos: “La Educación de Adultos en un mundo en transformación”. Canadá, 1960.

Categoría 1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.

- Declaración Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Tailandia, 1990.
- Quinta Conferencia Internacional de las Personas Adultas (CONFINTEA V) Alemania, 1997.
- Foro Mundial sobre la Educación: “Marco de acción de Dakar”. Senegal, 2000.
- Asamblea General de las Naciones Unidas: “Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización: la educación para todos”. (Resolución número 56/116). Estados Unidos, 2001.
- XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. España, 2005.
- XVI Conferencia Iberoamericana de Educación: “Declaración de Montevideo”. Uruguay, 2006.
- Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas 2007 - 2015. España, 2007.
- Metas Educativas 2021: “La educación que queremos para la generación de bicentenarios”. El Salvador, 2008.
- Sexta Conferencia Internacional de las Personas Adultas. (CONFINTEA VI) Brasil, 2009.

Estos acuerdos no solo respaldan jurídicamente a nivel internacional la política, también establecen todo un marco conceptual sobre cómo entender la educación de jóvenes y adultos, estableciendo principios, objetivos y metas que deseablemente debieron considerarse en la PN EPJA.

Ámbito Nacional

Ya que El Salvador es un estado soberano y una república constitucional, la principal garantía jurídica de la construcción y ejecución de la PN EPJA está en la Constitución de la República (1983) y la Ley General de Educación (1996). En esta última se encuentra en el capítulo VII, se describe el perfil de la educación de adultos en El Salvador y la obligación constitucional que el Estado tenía en atenderla. Desde 2005 se contaba con el Plan Nacional de Educación 2021 que sentó las bases para la implementación de la Ley

Categoría **1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.**

General de Educación e impulsó la estructura organizativa de educación para jóvenes y adultos del MINED.

Categoría **1.4. Respaldo financiero: Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.**

Resumen de conclusiones

Financiamiento para la construcción de la política.

Fue constituido por el apoyo de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), estos fondos fueron canalizados y ejecutados por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Se incluyó también la edición gráfica y la impresión del documento de la política.

Planificación del financiamiento para la implementación de la política.

En las mesas técnicas se diseñaron presupuestos para cada plan de acción, programa y proyecto incorporado a la política. A cada proyecto se le adjudicó un criterio de prioridad basado en la importancia que tiene su ejecución en el tiempo. Para financiar estos presupuestos que en total sumaron USD\$14.384.595.00, se propone que el mismo sistema de educación permanente de personas jóvenes y adultas, que también es una propuesta, debe articular las fuentes de financiamiento.

2. Entorno del sistema.

Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

Categoría	2.1. Relevancia política: Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.
------------------	--

Resumen de conclusiones

En la política se identifica claramente la relevancia política de las necesidades educativas que pretende abordar con su implementación. En primer lugar expone los riesgos que la sociedad salvadoreña corre al continuar desatendiendo estas necesidades educativas:

- Las personas jóvenes y adultas que necesiten ser atendidas por la política estaban en riesgo de caer en situaciones como el incremento de la pobreza, violencia, migración, desigualdades sociales y económicas, desempleo e incremento de empleo indigno, discriminación y exclusión social, invisibilización o negación como era el caso de los pueblos originarios.
- Incumplimiento del mandato constitucional al acceso de todas las personas a la educación.
- Continuar con la visión reduccionista de la educación de jóvenes y adultos, donde se limita a la edad y pobreza, cuando claramente los mismos tratados internacionales firmados por el Estado salvadoreño sugieren una amplia gama de posibilidades de educación para el trabajo y la vida.

Se enfatiza en la necesidad de concebir la alfabetización como un factor clave para superar todos estos riesgos, en la medida que contribuya a la calidad de los aprendizajes de las personas, siendo así que los procesos comunales, políticos, económicos y culturales no podrán implementarse con resultados de máxima efectividad sin esa sólida base educativa.

Categoría 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa: Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.

Resumen de conclusiones

Agenda de organismos internacionales

Como parte de la comunidad internacional El Salvador había adquirido una serie de compromisos a ese nivel, donde en cada uno de ellos la obligación del Estado en responder a estas necesidades educativas seguía siendo una deuda a pesar de los esfuerzos realizados, pues los resultados demandaban un incremento de los mismos para el cumplimiento de los objetivos de cada acuerdo, en donde todas las necesidades identificadas en la consulta están consideradas. Si bien por la soberanía del país no es posible una injerencia directa en sus decisiones, estar en consonancia con estos acuerdos contribuye al financiamiento y reconocimiento de acciones educativas por organismos internacionales que impulsan estas agendas. Algunos de estos compromisos aún no mencionados fueron (ver el resto en conclusiones de 1.3.

Respaldo Jurídico):

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996).**
- **Protocolo de San Salvador (1998)**
- **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptado en 2007.**
- **Reconocimiento ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que es una nación multiétnica y pluricultural en la que se distinguen tres grupos indígenas: Nahuat/Pipipiles, Lencas y Kakawiras localizados en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, La Paz y Morazán.**
- **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).**
- **Educación para Todos (EPT).**

Categoría 2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa: Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Plataforma de Acción de Beijing
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), desde 1981.
- Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), según el cual “toda persona tiene derecho a la educación”
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Los esfuerzos por el cumplimiento de los objetivos de estos compromisos, son parte de la agenda internacional y encausan la agenda nacional.

Categoría 2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.

Resumen de conclusiones

La relevancia política va más allá de las obligaciones del Estado y el cumplimiento de compromisos internacionales, ya que en un Estado democrático lo público compete a toda la población, por ello en la formulación de la política se incluye la participación de los grupos de interés identificados como clave para el proceso. Se identificaron 19 grupos de interés de los cuales se logró interactuar mediante las consultas, foros y validaciones.

En los foros consultivos regionales se interactuó con 100 personas convocadas por el MINED y provenientes de las regiones occidental, oriental y central del país:

1. Asesores de programas educativos

Categoría 2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.

2. Alcaldías
3. Beneficiarios
4. Cooperantes
5. Docente/Directivo escolar
6. Empresa privada
7. Facilitador/Promotor de Alfabetización
8. Fundaciones/ONG
9. Iglesia
10. Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
11. Personal del Ministerio de Educación
12. Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores
13. Personal del Ministerio de Trabajo
14. Personal de Modalidades Flexibles
15. Policía Nacional Civil
16. Sin datos
17. Sindicatos de maestros
18. Universidades
19. Voluntariado

También se realizó un Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas, organizado por IDIE de la OEI, en coordinación con el MINED. Asistieron 192 personas provenientes de las tres regiones del país representando a los siguientes sectores:

1. Personas Facilitadoras de Alfabetización
2. Personas Promotoras de Alfabetización
3. Coordinación de Alfabetización
4. Coordinación de Modalidades Flexibles
5. Personal Docente/Tutor de Modalidades Flexibles
6. Personal de Apoyo Administrativo en Alfabetización

Categoría **2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.**

7. Personal Técnico del Departamento de Alfabetización

8. Personal Técnico de Modalidades Flexibles

9. Personal Técnico de la OEI

Los actores clave pertenecientes a sectores que influyeron en las decisiones tomadas durante la construcción de la política y su defensa ante instancias de alto gobierno, fueron convocadas por el MINED a integrar las siguientes mesas de trabajo de personas expertas:

Mesa 1: Fundamentos teóricos

Mesa 2: Valores de la política

Mesa 3: Metas de la política

Mesa 4: Compromisos de nación

Otro nivel de interacción con los grupos de interés fue la validación de una primera versión de la política con los grupos de interés consultados y las mesas de expertos, acción coordinada por equipos técnicos del MINED y la OEI, encargándose de consolidar todas las observaciones en un nuevo documento.

Categoría **2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.**

Resumen de conclusiones

La relevancia política va más allá de las obligaciones del Estado y el cumplimiento de compromisos internacionales, ya que en un Estado democrático lo público compete a toda la población, por ello en la formulación de la política se incluye la participación de los grupos de interés identificados como clave para el proceso. Se identificaron 19 grupos de interés de los cuales se logró interactuar mediante las consultas, foros y validaciones.

En los foros consultivos regionales se interactuó con 100 personas convocadas por el MINED y provenientes de las regiones occidental, oriental y central del país:

Categoría 2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.

1. Asesores de programas educativos
2. Alcaldías
3. Beneficiarios
4. Cooperantes
5. Docente/Directivo escolar
6. Empresa privada
7. Facilitador/Promotor de Alfabetización
8. Fundaciones/ONG
9. Iglesia
10. Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
11. Personal del Ministerio de Educación
12. Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores
13. Personal del Ministerio de Trabajo
14. Personal de Modalidades Flexibles
15. Policía Nacional Civil
16. Sin datos
17. Sindicatos de maestros
18. Universidades
19. Voluntariado

También se realizó un Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas, organizado por IDIE de la OEI, en coordinación con el MINED. Asistieron 192 personas provenientes de las tres regiones del país representando a los siguientes sectores:

1. Personas Facilitadoras de Alfabetización
2. Personas Promotoras de Alfabetización
3. Coordinación de Alfabetización
4. Coordinación de Modalidades Flexibles
5. Personal Docente/Tutor de Modalidades Flexibles

Categoría **2.3. Grupos de interés: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.**

6. Personal de Apoyo Administrativo en Alfabetización
7. Personal Técnico del Departamento de Alfabetización
8. Personal Técnico de Modalidades Flexibles
9. Personal Técnico de la OEI

Los actores clave pertenecientes a sectores que influyeron en las decisiones tomadas durante la construcción de la política y su defensa ante instancias de alto gobierno, fueron convocadas por el MINED a integrar las siguientes mesas de trabajo de personas expertas:

Mesa 1: Fundamentos teóricos

Mesa 2: Valores de la política

Mesa 3: Metas de la política

Mesa 4: Compromisos de nación

Otro nivel de interacción con los grupos de interés fue la validación de una primera versión de la política con los grupos de interés consultados y las mesas de expertos, acción coordinada por equipos técnicos del MINED y la OEI, encargándose de consolidar todas las observaciones en un nuevo documento.

3. Relaciones entre sistema y entorno.

Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

Categ **3.1. Entradas: Expectativas como quiera que se manifiesten y**
oría **provenientes de cualquier parte, que determinan la función del**
arreglo institucional y su estructura.

Resumen de conclusiones

El proceso de formulación de la política generó una serie de expectativas en los grupos de interés que interactuaron en las diversas actividades diseñadas con este fin. Fue en estas actividades donde se establecieron parte de las relaciones entre el proceso de formulación de la política y su entorno. El proceso de construcción de la

Categ oría 3.1. Entradas: Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.

política tuvo una estructura básica basada en el modelo Centro - Periferia, donde todos sus componente debían organizarse durante el proceso de construcción, y es evidente en la política que todos los componentes fueron construidos en base a las expectativas generadas en los grupos de interés y actores clave. El que al final del proceso pudieran articularse sobre esta estructura todos los elementos construidos en el proceso, era una de las grandes expectativas del equipo técnico conformado para ello. Las expectativas generadas se pueden clasificar en las generadas en los equipos de trabajo y las generadas en los grupos de interés que participaron del proceso de consulta.

Algunas de las expectativas generadas en los equipos de trabajo fueron:

- **Cumplir con el mandato constitucional del derecho a la educación a todas las personas.**
- **Ofrecer las oportunidades necesarias para que el sistema educativo responda a las necesidades e intereses de las personas, así como los del país a lo largo de la vida.**
- **Responder a la deuda moral y legal que se tiene con las necesidades educativas de los pueblos originarios.**
- **Integrar la perspectiva de género en la política.**
- **Una EPJA inclusiva.**
- **La articulación de la educación con los procesos de inclusión.**
- **Que la alfabetización sea un componente transversal en programas que articulen la educación con dimensiones tales como el trabajo, la ciudadanía, la salud, el medio ambiente, entre otras.**
- **Superar la visión reducida de la EPJA como una educación remedial o compensatoria, y consolidar una perspectiva global que ofrezca a través de sus acciones oportunidades de aprendizaje para todas las personas de acuerdo a los contextos particulares.**

Categoría	3.1. Entradas: Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la EPJA desde una perspectiva de derechos humanos. • Contar con un sistema de EPJA ofrecer oportunidades y adecuarse a las diferencias individuales y sociales de las personas. • Mejorar las estrategias de divulgación de las oportunidades de educación flexible que se ofrecen, sumando a instituciones como centros educativos, líderes comunitario e iglesias. • Que el MINED pueda trabajar más estrechamente con otros ministerios. • Que la política logre énfasis en la interculturalidad e intersectorialidad. <p>En general estas expectativas tuvieron que ver con cómo la política respondería a las expectativas de los grupos de interés consultados.</p> <p>En el caso de los grupos de interés consultados, generaron una gran cantidad de expectativas sobre lo que debía abarcar la política con sus acciones educativas.</p> <p>Algunas de las expectativas generadas en los grupos de interés fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los puntos de vista expuestos se hayan tomado en cuenta para la construcción de la política. • Un currículo pertinente y flexible. • Mayor impulso en la alfabetización de mujeres. • Mayor garantía la continuidad de grados en comunidades retiradas a través de modalidades flexibles y considerar la habilitación laboral. • Mayor articulación entre ONG, empresa privada, ministerios y organismos de gobierno (alcaldías PNC). • Mejorar la formación de los facilitadores en EPJA. • Articular programas con la equidad de género. • Garantizar la accesibilidad e inclusión de la educación. • Comprometer al sector empresarial en la alfabetización. • Pasar a un modelo de educación enfocado como un derecho.

Categoría **3.2. Salidas: Respuesta a las expectativas que determinan la función del *arreglo institucional***

Resumen de conclusiones

La política misma constituyó una de las mayores respuestas a las expectativas de los grupos de interés y actores clave que participaron de la formulación de la misma. Cada uno de sus componentes constituye una respuesta a esas expectativas. Todas las respuestas que pasaron formar parte de la política, fueron producto del trabajo en las mesas especializadas y las mesas técnicas, por lo que en la política no se encuentran todas las respuestas producidas en el procesamiento de las expectativas, sino aquellas que fueron producto del consenso.

A continuación una síntesis de estas respuestas:

- **Reconoce y propone que la formación en EPJA debe promoverse como una especialidad del campo educativo y ofrecerse en la formación inicial de formadores.**
- **Exhorta al Estado salvadoreño a elevar la prioridad y calidad de la atención a sus pueblos originarios, así como a las mujeres como grupos vulnerables prioritarios.**
- **Exhorta a que la EPJA en las comunidades debe privilegiar la incorporación de modelos de desarrollo local y sostenible articulando la educación con el trabajo, la ciudadanía, los derechos humanos y el tema de género.**
- **La política se compromete a contemplar tres énfasis fundamentales: inclusión, interculturalidad e intersectorialidad.**
- **Se asumen como lineamientos de la política los cuatro criterios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966): asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.**
- **Se diseñaron cuatro estrategias: organizativa/administrativa, formativa, pedagógica e investigativa.**
- **Por cada estrategia se definieron una serie de planes de acción, sus**

Categoría	3.2. Salidas: Respuesta a las expectativas que determinan la función del <i>arreglo institucional</i>
	programas y sus proyectos con sus respectivos presupuestos. Es precisamente en los proyectos donde en términos de diseño de acciones a ejecutar se ven las respuestas a las expectativas generadas.

Categoría	3.3. Retroalimentación: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.
Resumen de conclusiones	En cuanto a la retroalimentación generada por la política, se considera normal que el documento carezca de información más allá del planteamiento de la divulgación de la misma como uno de los siete momentos del proceso de construcción de la política, donde afirma contar con un plan de divulgación que contempla estrategias diferenciadas para los distintos públicos a los cuales deseaba alcanzar y puedan comprender y asimilar los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación. Este plan de divulgación no está documentado en la política.

Variable de análisis	1. Definición de política: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.
Conclusiones	En el documento de la política se encontraron evidencias de elementos considerados en la definición de política adoptada para esta investigación: Acuerdos La construcción de la política fue un proceso participativo donde los primeros acuerdos correspondieron a la concreción del inicio del proceso de formulación, fue

Variable de análisis 1. **Definición de política:** Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

así como en mayo de 2010 inicia y se realiza a través del IDIE de la OEI, así se diseñaron una serie de actividades que llevaron a nuevos acuerdos como la conformación del equipo de trabajo integrado por equipo técnico del MINED y OEI:

- Personal del Departamento de Alfabetización.
- Personal del Departamento de Modalidades Flexibles.
- Un consultor externo contratado por la OEI.

Este equipo tomó decisiones y llegó a consenso sobre el diseño de las actividades a ejecutarse y la construcción de los componentes de la política y su validación.

Acciones

Producto del consenso en el equipo de trabajo, la construcción de la política se ejecutó en siete momentos que implican acciones y el diseño de instrumentos para el tratamiento de información:

1. **Conformación del equipo de trabajo.**
2. **Seminario taller. Marco conceptual y metodológico: Primera aproximación de discusión colectiva sobre la EPJA, un encuentro a nivel técnico con expertos.**
3. **Investigación sobre el estado de la cuestión de la EPJA en El Salvador.**
4. **Foros Consultivos Regionales: Se realizaron las regiones occidental, oriental y central del país con la participación de actores clave.**
5. **Encuentro Nacional de Educadoras y Educadores de personas jóvenes y adultas en El Salvador: Se buscó aumentar la base de personas consultadas invitando a expertas que trabajaban en el tema.**
6. **Seminario Taller. Formulación de la PN EPJA: Se explica el enfoque de la política y se invita a conformar las mesas especializadas de trabajo con**

Variable de análisis 1. **Definición de política:** Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

personas expertas en la EPJA.

7. Divulgación de la PN EPJA.

Incorporación de los grupos de interés a los acuerdos

Preliminarmente el equipo de trabajo identificó a los grupos de interés, fueron 19 los convocados y sólo respondieron 18 entre la participación de las tres regiones a nivel nacional. La participación en términos de igualdad de género estuvo en 49% hombres y 51% mujeres, donde sólo en la zona oriental fue igualitaria y en el resto la mayoría fueron mujeres, esta situación se invirtió en la validación de la propuesta de estructura de la política con un 27% mujeres y 73% hombres, representando a menor cantidad de grupos de interés. Otro sector cuya incorporación debe resaltarse es la empresa privada dada la importancia que se le dio a su participación en el proceso educativo, según las opiniones que surgieron de la consulta y el contraste con el hecho de que solo hubo una persona representándola, fue en la región central.

La incidencia en los acuerdos tomados durante el proceso de construcción de la política y que se convirtieron en parte integral de sus componentes, por parte de los grupos de interés consultados, se confirmó cuando llegado el momento se sometió a validación una primer propuesta de política.

Identificación de las necesidades educativas

En general todos los sectores que participaron de las consultas, tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones y propuesta, las cuales fueron registradas en los instrumentos diseñados para tal fin y su registro también se encuentra disponible en el documento de la política.

Si se clasifican las necesidades educativas identificadas por su fuente generadora serían:

Variable de análisis 1. **Definición de política:** Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

- El diagnóstico de la EPJA en El Salvador a través de la investigación documental.
- La consulta nacional con los grupos de interés que atendieron la convocatoria.
- El trabajo de las mismas mesas técnicas y expertos.
- La experiencia de las acciones ejecutadas y en ejecución al momento de la construcción de la política.

Si se clasifican las necesidades educativas identificadas como necesidades de grupo:

- Exigencias por parte de grupos de interés beneficiarios de la política.
- Identificadas como prioridad de atención por acciones en ejecución que requerían ser articuladas para mejorar los resultados.
- Identificadas como una deuda al mandato constitucional, a los pactos nacionales e internacionales adoptados por el estado salvadoreño.

Respaldo jurídico

El Salvador había tenido en agenda el tema de la educación para adultos desde la década de 1950. La PN EPJA llega a sumar e integrar los esfuerzos vigentes al momento de su construcción y a incorporar elementos que representaban una deuda con respecto a compromisos internacionales (1983) y la misma Constitución de la República y la Ley General de Educación (1996). Todos estos compromisos se consideraron y fueron incorporados en la política como parte del marco jurídico que la respalda.

Respaldo financiero

Variable de análisis	1. Definición de política: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.
	<p>El documento revela el financiamiento de la política en dos ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento del proceso de formulación: La construcción del contenido, edición gráfica e impresión del documento de la política fue financiado por la OEI con fondos obtenidos de la AEXCID y la AECID. • Planificación del financiamiento para la implementación de la política: Producto del trabajo consensuado en las mesas técnicas, con un presupuesto de USD\$14.384.595.00 para la ejecución de los planes de acción, programas y proyectos, por cada una de las cuatro estrategias diseñadas.

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.
Conclusiones	
<p>La política documenta ampliamente el contexto interno y externo al proceso de formulación de la política. Estos contextos interactuaron con el mismo proceso de formulación y estas interacciones confirmaron la relevancia política de las necesidades educativas que la política pretendía atender.</p> <p>Contexto externo</p>	

Variable de análisis **2. Entorno del sistema: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.**

Un contexto conformado por todos los grupos de interés identificados, obligaciones de Estado y compromisos internacionales, que existen fuera del proceso de formulación de la política. A continuación una síntesis de lo observable en ese contexto desde el documento de la política:

- Los 19 grupos de interés identificados como clave para la formulación de la política.
- El Estado salvadoreño con respecto a los compromisos adquiridos a nivel internacional.
- Todo lo observable en la sociedad salvadoreña desde el proceso de formulación: legislación, situación social, situación económica.

Contexto interno

Conformado por todas las relaciones e interacciones que se dieron en el proceso de formulación de la política, donde pueden encontrarse nuevamente a los grupos de interés y al Estado salvadoreño, pero desde sus funciones en el proceso. Estas funciones se manifestaron en las diversas actividades que se ejecutaron durante la construcción de la política:

- Trabajo en mesas técnicas y de expertos.
- Talleres y foros consultivos y de validación.

La armonía en el funcionamiento de este contexto fue responsabilidad del equipo de trabajo coordinador conformado por la OEI, MINED y el consultor externo.

Relevancia política

Son las observaciones de los contextos internos y externos al proceso de formulación de la política los que permitieron identificar una serie de situaciones expresadas por los grupos de interés que dan relevancia política a sus necesidades:

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.
	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas jóvenes y adultas que necesitaban ser atendidas por la política estaban en riesgo de caer en situaciones de desigualdades sociales y económicas, en especial grupos vulnerables como las mujeres y pueblos originarios. • El incumplimiento al mandato constitucional del acceso a la educación para todas las personas. • No superar la visión reduccionista de la educación para jóvenes y adultos, que se limita a la edad y pobreza. <p>Era políticamente necesario abordar estas situaciones y las que se deriven de ella, al concebir la educación como un factor clave para superarlas en la medida que contribuya a la calidad de los aprendizajes de las personas, a tal grado de importancia que sin ello no será posible implementar a su máxima efectividad procesos comunales, políticos, económicos y culturales.</p>

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.
Conclusiones	<p>La política resultó ser el producto del trabajo conjunto de equipos técnicos que construyeron los componentes de la política en base a las expectativas generadas en los grupos de interés que fueron consultados. Fue en las actividades donde se establecieron relaciones entre el proceso de formulación y su entorno, esto generó las expectativas que al ser procesadas se transformaron en los componentes de la política, estos resultados se organizaron sistemáticamente en base a la estructura Centro - Periferia, el cumplimiento de esto era una de las principales expectativas de la política misma durante su construcción.</p>

Variable de análisis 3. Relaciones entre sistema y entorno: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

En términos de sistema, todas estas expectativas pueden considerarse entradas y su procesamiento produjo salidas en términos de las respuestas a esas expectativas.

Expectativas como entradas

Las expectativas producto de las relaciones generadas durante la formulación de la política, fueron muchas y se encuentran registradas en los anexos del documento de la política. Estas expectativas pueden clasificarse como:

- **Las generadas en los equipos de trabajo: Tienen que ver con el cumplimiento del mandato constitucional del derecho a la educación y la aplicación de la Ley General de Educación donde se contempla la educación de adultos. Al igual que el cumplimiento de tratados internacionales, la mejora y articulación de las acciones en ejecución, así mismo la innovación en el enfoque al incorporar el énfasis en la interculturalidad e intersectorialidad, y superar la visión reducida de la EPJA en El Salvador.**
- **Las generadas en los grupos de interés consultados: Tienen que ver con cómo estos grupos esperaban que la política respondería a sus necesidades, sea como beneficiarios o implementadores. Entre estas se pueden resaltar en principio que se haya tomado en cuenta sus expectativas, mayor articulación entre ONG, empresa privada, ministerios y organismos de gobierno, mejorar la formación de los facilitadores en EPJA, articular programas con la equidad de género, comprometer al sector empresarial, pasar a un modelo de educación enfocado como un derecho.**

Respuestas como salidas

La política misma constituyó una de las mayores respuestas a las expectativas de los grupos de interés y actores clave que participaron de su formulación. Todas las respuestas producto del consenso en las mesas de trabajo especializadas y técnicas pasaron a ser componentes de la política. Entre estas respuestas pueden resaltarse:

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de estrategias: organizativa/administrativa, formativa, pedagógica e investigativa, todas con sus planes de acción, sus programas, sus proyectos, y sus respectivos presupuestos. • Un enfoque con énfasis en: inclusión, interculturalidad e intersectorialidad. • Asumir como lineamientos de la política: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. <p>Es en las estrategias y sus componentes que la política da respuesta sistemáticamente a las expectativas generadas en los grupos de interés y que fueron consensuadas por los equipos de trabajo.</p> <p>Retroalimentación al proceso de formulación de la política</p> <p>El documento de la política no presenta evidencia de instrumentos políticos relacionados con su formulación, sólo con respecto a la información que pueda generarse como retroalimentación de un proceso finalizado, se lista a la divulgación como el último de los siete momentos diseñados para este proceso, con el objetivo de que los públicos alcanzados puedan comprender y asimilar los distintos niveles implicados en su planeación, ejecución y evaluación.</p>

Anexo 3. Análisis hermenéutico de la información obtenida a través de las entrevistas en profundidad

Recolección de datos

Para la recolección de datos se utilizaron entrevistas en profundidad, para estas unidades de análisis fue necesario agrupar a las fuentes de información en estamentos. Estos fueron definidos según el rol que el entrevistado desempeñó durante el proceso de formulación de la política. Los estamentos fueron:

- Representante de la OEI
- Equipo técnico del MINED
- Consultor Externo
- Asesor jurídico del MINED

Se contactaron a actores clave por cada estamento y así se obtuvo la información a través de una entrevista en profundidad.

Una vez hechas las entrevistas se codificaron según se propuso en la metodología. A continuación se presenta un cuadro resumen de las entrevistas realizadas y su correspondiente estamento.

Código	Estamento	Fecha	Hora Inicio	Duración	Lugar
E1	Representante de la OEI	22/01/2018	16:00	60 minutos	OEI - Oficina Regional de El Salvador.
E2	Equipo técnico del MINED	24/01/2018 31/01/2018	9:15 9:30	120 minutos 120 minutos	Ministerio de Educación, Centro de Gobierno.
E3	Equipo técnico del MINED	01/02/2018	15:00	29 minutos	Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos.

Código	Estamento	Fecha	Hora Inicio	Duración	Lugar
E4	Equipo técnico del MINED	19/02/2018	9:00	39 minutos	Dirección Nacional de Modalidades Flexibles.
E5	Asesor jurídico del MINED	8/3/2018	14:00	22 minutos	Ministerio de Educación, Centro de Gobierno.
E6	Consultor externo	9/3/2018	18:00	67 minutos	Colombia. Vía web.

Análisis de datos

Para el análisis de los datos recolectados se ha seguido la metodología propuesta por Cisterna (2005) donde la información recolectada a través de las entrevistas es utilizada para su procesamiento mediante la triangulación hermenéutica. El procedimiento se desarrolló en los siguientes pasos:

1. Selección de la información.
2. Triangulación de la información por cada estamento.
3. Triangulación de la información entre estamentos.
4. Este procedimiento se repetirá por cada variable de análisis.

Selección de la información

La información se seleccionó según la pertinencia y relevancia de las respuestas proporcionadas por los entrevistados. El criterio de pertinencia permitió tomar en cuenta sólo aquello que se relacionaba con la temática de investigación. El criterio de relevancia permitió considerar las respuestas pertinentes que se caracterizan por la recurrencia o asertividad en relación al indicador al cual correspondió cada pregunta. A continuación se muestra la organización de la información seleccionada.

El formato del ordenamiento de la información seleccionada fue el siguiente:

1. Variable de análisis

Definición: ...

1.1. Categoría

Subcategoría	1.1.1. Subcategoría
E1	Información
E2	Información
E3	Información
E4	Información
E5	Información
E6	Información

A continuación el producto de la selección de la información.

1. Definición de política

Definición: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

1.1. Acuerdos de Estado

Definición: Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés.

Subcategoría	1.1.1. Participación en los procesos de consulta.
E1	Coordinó el proceso, por lo que estuvo presente en todos los procesos de consulta, con una participación de coordinadora, mediadora y facilitadora. Coordinó el proceso y lo financiaron, 2010 entraron de lleno.
E2	<p>Del MINED quienes tuvieron que estar no estuvieron.</p> <p>Una falla grande es que la educación de adultos en lugar de estar en manos de docente, se deja a cargo de estudiantes voluntarios...se convocó a los que estaban en el proceso de formación.</p> <p>En la formulación se invitaron a Modalidades Flexibles del MINED.</p>
E3	<p>Me incorporé... por allí a fines el 2011 o principios del 2012... ya habían avanzado algo en la planificación... cuando me incorporo ya estaban trabajando la etapa de consulta... y trabajando un poco la primera etapa... de la política que es la periférica, porque deviene en la periferia y el núcleo, entonces ya estaban en la parte el núcleo, validándola.</p> <p>Participé en los foros... sobre todo ya en los procesos de validación... hubo foros regionales en donde había diversidad de participación... había instituciones relacionadas con la educación así como otras, MINTRAB, MINEC, verdad, ... habían ONGs, ... y también hubo, ... consultas específicas para docentes, docentes de educación para jóvenes y adultos, más que todo fue como un congreso de docentes el que se realizó, entonces participamos en validación..., en parte del diseño, y posteriormente ... en todo lo que fue el lanzamiento.</p>
E4	Participamos en todos, digamos, la construcción de ese marco para el desarrollo de la consulta que se hizo, esos talleres consultivos que ustedes están mencionando, participamos o participé más bien dicho en lo que fueron los talleres... En toda la revisión documental, en todos los documentos que fueron surgiendo, irlos revisando, irlos guardando, teníamos reuniones periódicas y luego se planificó lo que fue la validación y divulgación de la política.
E5	Si participe y se me dio a conocer la política pero a mí realmente me interesaba un punto, el punto que me interesaba a mí era el de las personas en situación de encierro verdad, porque realmente he observado que nosotros

Subcategoría	1.1.1. Participación en los procesos de consulta.
	<p>como Ministerio de Educación tenemos convenio con ellos y les otorgamos este los docentes para sus procesos de formación que es una educación digamos la formal de 1ro a 6to, 6to a 9no, 9no a Bachillerato pero yo advertía que a esa población teníamos que darle una asistencia más ad hoc, porque generalmente el este, el recluido tiene otras necesidades, otros intereses y lo mejor no, no se siente motivado por la educación formal, porque ya tiene otras expectativas, entonces yo propugne para que realmente se, si íbamos a hacer ese convenio le diéramos gentes especialistas con andragogía, le dicen ellos, para que la gente se pudieran empoderarse mejor de esa educación que les ofrecíamos y ser más efectivos para su reincorporación a la vida, digamos a la sociedad como es que se le dice. La consulta realmente con los sectores, eso creo que es clave. Nosotros como gobierno vamos a insistir siempre, cuando tengamos.</p>
E6	<p>Yo fui el consultor para la formulación de la política, fui contactado, creo que fue rumbo hacia octubre de 2010, por la OEI, que había hecho ya un acuerdo con el MINED para darle impulso a la formulación de esta política de educación permanente, yo llegué, bueno, fui contratado por la OEI e inicialmente digamos que la solicitud era realizar un proceso de consulta y de formulación de política que tendría que hacerse desde noviembre y entregarse en el mes de diciembre, o sea era una asesoría corta, de tres meses que incluía consulta y formulación.</p> <p>Eso después creo que hicieron un ajuste y dijeron, no para enero no se va a poder, pues en diciembre y enero no había cómo reunir a la gente pues estaban en período de vacaciones, entonces se deja como para abril, entonces para no hacer larga la cosa, bueno eso tardó casi dos años y medio, porque primero se hizo el proceso de consulta de la política, después de la consulta se elaboró un borrador y después de ese borrador se hizo un proceso de validación igual de validación nacional hasta salir una versión final de la política que finalmente se aprobó, se presentó en abril de 2013, entonces mi papel fue proponer un modelo de cómo hacer una consulta nacional, como debería ser la estructura de la política nacional, como realizar un proceso de validación de esa política y finalmente</p>

Subcategoría	1.1.1. Participación en los procesos de consulta.
	<p>consolidar todos los resultados en este documento que fue aprobado por el MINED y la OEI, ese fue como mi papel como consultor.</p> <p>Pues en todos. Mi papel de consultor, mi función era proponer la metodología de consulta, el MINED se encargaba de convocar, trabajé con un equipo, bueno con dos equipos técnicos realmente, como consultor teníamos dos contrapartes, una el equipo técnico de la OEI y otra el equipo técnico del MINED, que nos reuníamos a tomar decisiones. ¿cómo tomábamos decisiones? el consultor presentaba una propuesta de ejemplo de cómo hacer una consulta nacional, a quien se invitaba, había una metodología particular para definir los actores, porque era importante invitar a unos actores que en todas las propuesta que hacían el consultor se las llevaba al equipo técnico y allí se debatía la propuesta inicial que ellos hacían sugerencias, se decidía finalmente, era una decisión en conjunto, y para el caso de la consulta en particular, se hicieron consultas en occidente, en oriente y se hicieron dos en la zona central. Las convocatorias estuvieron a cargo del MINED, el equipo técnico seleccionó a quién y a qué tipo de públicos se debía invitar a las consultas y el ministerio tenía los contactos y toda la gente, indicaban ellos, o enviaban cartas, o enviaban correos electrónicos, o lo hacían voz a voz y pues se convocaba la gente, generalmente se hacía en las regionales del ministerio en cada zona, Santa Ana, San Miguel, San Salvador y pues llegaba la gente. Una vez que llegaba toda la gente a la consulta, mi papel era conducir todo el proceso de consulta. El ministerio junto con la OEI, alguno de ellos hacía la apertura, explicaban un poco como la razón de porque eran convocados, y luego la metodología del paso a paso de cómo hacer la consulta, de cómo preguntar, de cómo conducir al grupo era mi papel, esto yo lo hacía, era la propuesta inicial que yo había llevado y que había sido discutida y aprobada por el comité técnico previamente. Toda la información de la consulta se recogía en formatos por escrito y yo me quedaba con toda la información que después sistematizaba y preparaba informes que seguramente ustedes han podido ver en los anexos. Todo el proceso de consulta fue documentado y fue después</p>

Subcategoría	1.1.1. Participación en los procesos de consulta.
	preparado, fue consolidado en unos informes particulares. Los originales de cada una de las consultas quedaron en poder de la OEI.

Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política.
E1	No se perfiló directamente su participación. Considera que hay que hacer notar que la política tiene un apartado de evaluación y seguimiento, evaluación y observación permanente a la misma política. El MINED recibe un presupuesto. La idea es el surgimiento de la política dentro del MINED, para ser considerada en el mismo presupuesto del MINED. Considera que la competencia de garantizar los recursos era del MINED. MINED debe de considerar dentro de su presupuesto lo relacionado a esta política y hacer la solicitud al MH.
E2	Yo no recuerdo que les hayan convocado.
E3	Puede ser que se les convocó y que no pudieron llegar,... al momento del evento, pueda ser que no participaron en el taller, pero pueda ser que se les haya consultado vía web,... internet, o mediante correo electrónico.
E4	Bueno, si desconozco, pero se identificaron, cuando se hizo la identificación se buscó representación de los sectores más afines a la educación, lo que es el MH si bien es cierto que tiene una participación, pero ya es indirecta desde el punto de vista educativo, y directa desde el punto de vista financiero, presupuestariamente hablando, entonces allí se seleccionaron todos aquellos agentes e instituciones más afines al quehacer educativo, por eso es de que usted puede ver que si bien es cierto que tienen injerencia, también es cierto que no es directa, del MH y el MINEC.
E5	Nosotros como una política del Ministerio que todos los sectores involucrados estén, participen, cumplimos con invitarlos verdad, casi siempre nos acompañan y hacemos tanto eh participación ampliada como sectorizada, dependiendo de la política que estamos construyendo.

Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política.
E6	<p>Pues mirá, yo lo que recuerdo es que en el proceso de definir los actores, si no estoy mal se consideró invitar a personas que pudieran dar cuenta de las necesidades y entonces se invitó beneficiarios. Lo que se buscó fue convocar a estas consultas a todos los actores que se pudieran ver afectados por la política en este sentido pues desde la parte legal, económica, política, beneficiarios, los ejecutores, autoridades del MINED, todos fueron considerados. Yo no sabría en este momento decir si se cubrió todo pero allí en los anexos aparece la información de quienes fueron los que llegaron, una cosa es a quienes se convocó y otra cosa es quienes llegaron. Yo tengo sospecha que en alguna de las consultas, llegó alguien de, yo no sé si del ministerio de hacienda o el ministerio de economía, o alguien, algún representante que estuvo como voz en eso. El propósito si era que participara el más amplio espectro de actores que tuviesen que ver en ese momento con el tema de la educación de adultos y que tuviesen que ver en el futuro ya cuando la política estuviera formulada, pero esa información de que exactamente qué persona fue, quizás habría que levantarla revisando la lista de participantes que tiene, que se quedó la OEI.</p> <p>Si, se invitaba a empresa privada, si no estoy mal era a cementos HOLCIM, aunque ellos tenían, ellos desarrollan por su cuenta programas de alfabetización, entonces fue por ello que se invitó a las empresas privadas.</p>

Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
E1	<p>Técnica, facilitación y de mediación. El rol de la OEI como coordinación es animar, acompañar, facilitar, mediar, pero las decisiones en cuanto a programas, planes acciones, proyectos son los resultados de la consulta con los actores principales. La OEI y sus consultores no participan de las decisiones.</p>
E2	<p>Hubo reuniones técnicas y jornadas de validación.</p> <p>Desde acá, eh sugieren, que se cree la dirección nacional de jóvenes y adultos...</p> <p>Todos tuvimos una participación, como la propuesta estaba, y si te recordás bien algunas cosas coincidimos y en</p>

Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
	otras no,... entonces allí había una preocupación grande de que debía crearse una dirección para poder tener mayor presupuesto,... y así, así se recibió.
E3	Quizá llegó un momento en que tuvimos que dinamizar porque ya había pasado mucho tiempo y el documento todavía no se veía,... entonces retomamos por medio de la gerencia un poco las reuniones con el consultor, con la OEI, de manera que el equipo de la gerencia, comenzó a trabajar propuestas de planes de acción programas y proyectos, que era ya la periferia de la política, e incluso creo que se hizo un gran esfuerzo de hacer el costeo por cada proyecto, ... yo he visto muchas política que no llegan a ese detalle ya del presupuesto, ... entonces, incluso en la parte de las prioridades, y en la parte de los valores, se planteaban solamente 2, la interculturalidad creo verdad y el otro no me recuerdo muy bien cuál es, pero se planteó un tercero que no se había tomado en cuenta que era el de la inclusión, allí tuvimos un poco de discusión técnica vea, pero que al final fueron 3, verdad, las que se plantearon, la intersectorialidad, la interculturalidad y la inclusión, que es lo que caracteriza a la política.
E4	Fue un equipo colegiado el que estuvimos este, digamos, pensando, pensando y diseñando esos ejes que llevaba o lleva la política, bueno, mi participación fue directa y como la representante de las modalidades flexibles. Conjuntamente con la Licda. Gloria Evelyn. O sea, a mí me delegaron para que representara y defendiera las modalidades flexibles.
E5	Yo realmente creo que mi observación, el interés que tenía en particular, no creo de que se haya sido tomado en cuenta, digamos porque se requiere de unos especialistas, se requiere de darle un giro a la formación de los, de las personas en situación de encierro, considero de que si pusimos el tema a la reflexión, pero... considero que no hay una, haya sido tomada en cuenta para su ejecución.
E6	Mira, una vez que me han contratado como consultor los elementos que, de peso que inclinaron a la decisión de mi consultoría fue precisamente el esquema de centro periferia. Este es un modelo que ya había trabajado desde mi

Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
	<p>tesis de maestría, una estructura de cómo entender las políticas públicas, un modelo de centro periferia, una composición de cada una de estos componentes del núcleo de la periferia de cómo se podían entender y es justamente en los elementos de la periferia estaba que había que desarrollar unos planes de acción que se desarrollaban mediante programas y que los programas solo eran posibles si se ejecutaban mediante proyectos y los proyectos tenían actividades. Entonces cuando el MINED y la OEI compran la idea de la consultoría bajo ese esquema, pues mi compromiso era orientar al equipo técnico que esa era la estructura que había que darle y que juntamente definimos los temas generales de cuales debía ser el enfoque de la política, las estrategias, todos los elementos del núcleo, pues ya lo que quedaba era definir la estructura ya de la periferia. ¿mi papel cual fue? pues proponer que era como se entendía, que se debía entenderse por plan de acción, por programa, y ya hay unas fichas técnicas, las fichas técnicas que aparecen allí es la propuesta que hizo la consultoría y con el equipo técnico y gracias al análisis de toda la información que se recogió pues se levantaron esas fichas técnicas de cada uno de los programas y proyectos que conformen la política, entonces mi papel allí fue ayudar en la toma de decisiones, yo directamente no tomaba decisiones, realmente ni el MINED, ni la OEI, ni el consultor tomaban decisiones independientemente, sino que todo se llevaba al comité técnico y allí se estudiaban los diversos puntos de vista que en cada uno de los procesos del comité todos eran expertos en la materia y pues mi labor allí más que la toma de decisiones fue más bien advertir las consecuencias de las decisiones que se pudieran tomar, en ese sentido si había una decisión que yo considerara que podía afectar la formulación de la política pues yo lo anunciaba, si había un concepto que se estaba manejando de manera inadecuada, pues yo lo anunciaba o si había un elemento que se está dando por fuera, yo lo anunciaba y mi papel era ponerlo en la mesa que se discutiera en la mesa técnica y finalmente todo el comité técnico tomaba las decisiones, yo lo que hacía era darle cuerpo a las decisiones y traducir eso a un lenguaje de la política.</p>

1.2. Necesidad Educativa

Definición: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.

Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
E1	<p>A partir del diagnóstico bien hecho se establecen las necesidades y se establecen las estrategias, más bien la pregunta es si responde a las necesidades identificadas.</p> <p>Considera que si tomaron en cuenta las necesidades encontradas en el diagnóstico que se hizo, indistintamente si parcial o totalmente, sino que si se retomó los que los actores expusieron en el momento de la consulta.</p>
E2	<p>La política pública es la respuesta a la necesidad de un sector de la población...</p> <p>La política (PN EPJA) deja fuera la educación de oficios (habilitarse laboralmente), aprender un oficio y estudiar. No porque si vos estás pensando ah vamos allí están las modalidades flexibles, entonces mejor le aplico a modalidades flexibles y ya no tengamos modalidad regular, pero los jóvenes deben estar en el lugar que les corresponde de acuerdo a su edad. Hoy en día, tenemos jóvenes de menores de edad en modalidades flexibles, que están destinadas a personas mayores...</p> <p>Por eso es que aquí hay una modalidad que es técnico (habla sobre la educación para la vida, donde en el momento que plantea la reforma educativa hablaba de insertarse a la vida productiva) pero sucedía que no había una persona calificada, y lo que sucedía que la empresa privada, quien era que recibía a los jóvenes, les daban acceso a una fresadora, y tenían acceso a ella desde la educación básica, con la dificultad de acuerdo a la edad, y cuando llegaban a bachillerato era una cuestión que ya la podían ocupar bien, ya estaban cualificados, pero nosotros aquí no tenemos eso... aquí (en la política) lo deja abierto, porque hay creación de programas, que no dice cuáles son, sino que dice</p>

Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
	<p>programas y proyectos que fortalezcan la política pública</p> <p>La política no surge porque digan que el sistema deja fuera a los jóvenes, sino porque hay una población que necesita ser atendida...</p> <p>No, no se comprendía..., las necesidades educativas están planteadas, pero se requiere que las personas desarrollen las competencias,... una cosa es la que se plantea y otra la que se cumple... para mí fue de manera parcial.</p> <p>Se comenzó a pensar en la alfabetización... modalidades flexibles... educación a distancia... y es cuando debe aclarar que los jóvenes y los adultos ya estaban siendo atendidos, primero con la alfabetización a partir de los años 1950 - 1958 y de igual forma con la educación a distancia, (habla sobre los programas que estaban antes de la política)... (habla de que ya existían programas que atendían las necesidades que pretendía atender la política).</p> <p>Habla sobre la creación de la Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos, que antes el trabajo lo hacían unas 6 personas y lo que hicieron fue hacer más jefaturas que antes eran coordinaciones. Antes había una jefatura y sin diferencia de salario, entonces se turnaban la responsabilidad cada seis meses. Y lo que hacen es dividir, se crearon las plazas pero con menos responsabilidades y antes que eran menos, hacían el mismo trabajo.</p>
E3	<p>Pues totalmente siempre es bastante difícil, ... decir de que se consideraron todo el tema educativo que es amplio, por eso se establecieron algunas prioridades, ... lo que es la formación inicial de los educadores, las personas jóvenes y adultas fue una de las prioridades, también la atención a pueblos originarios, la atención a mujeres y el área rural, en ese marco es que se plantearon ... los programas y los proyectos, ... y tratamos de responder a la problemática general tanto de alfabetización como de la población joven y adulta para tercer ciclo y media, ... tal vez algunos elementos se nos hayan quedado fuera, ... pero si tuvimos que establecer prioridades.</p>
E4	<p>Hasta donde se pudo se hizo un esfuerzo de que en ese momento fuera lo más global o más integradora,</p>

Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
	<p>partiendo de esa consulta donde los sectores nos dijeron a nosotros cuáles eran las necesidades, pero, quizá decir que los logramos abarcar todos, sería una mentira, se hicieron los esfuerzos por tratar de que se tomarán lo más, hasta donde se pudiese, pero creo más que a estas alturas, que la política tiene sus vacíos que pienso que habría que revisarlos.</p>
E5	<p>Es que se considera totalmente verdad, el problema son los énfasis por los presupuestos, vea o sea realmente una política pues generalmente diseña todo lo que quisiéramos pero lo que determina son los presupuestos, entonces de acuerdo a los presupuestos así se va caminando y esa prioridad la va determinando las unidades técnicas, como le repito en aquel momento fue la gerencia y hoy entendería que lidera esa política la dirección nacional de jóvenes y adultos.</p>
E6	<p>Mira yo lo que puedo decirte es que hice el máximo esfuerzo por responderlas todas incluso aquellas por las cuales desde mi punto de vista el país aún no está preparado para dar respuesta, ejemplo completo, el tema que da respuesta a los pueblos originarios. Eso es algo que salió en las consultas no salió en todas las regiones, salió en la consulta de expertos y es un tema en el cual yo creía personalmente, entonces digamos que ya como consultor, más como Julián Antonio Victoria que cree en una apuesta por el rescate de las personas de los pueblos originarios, pues allí hice mucha fuerza para que fuera realmente a quedar, aun sabiendo que una política de educación permanente que incluyera comunidades de pueblos originarios implicaba cartillas, toda la parte educativa, pues se trabajará en la lengua de los pueblos originarios, que digo, con eso lo que quiero decirte es que ese tipo de demandas que eran tan particulares, tan necesarias, porque el país ya había firmado acuerdos y pactos internacionales en esto, los derechos económicos, sociales y culturales firmados por allá en 1966 el gobierno de El Salvador se comprometió a garantizar este tipo de derechos. Y este tipo de derechos toca a las comunidades y pueblos originarios, entonces, era</p>

Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
	<p>una obligación del estado, pero sabía que el gobierno quizá no tenía todo el brazo y el músculo tanto financiero como técnico para dar respuesta a esa demanda, entonces ante la pregunta de que si consideré todos los elementos entonces te digo que sí, de parte mía hice el máximo esfuerzo por incluirlo. Todas las voces que se escucharon en torno al tema de la educación de adultos, educación permanente, incluso estas consideraba que para esto se necesitaba más recursos, pero también más sensibilidad en el tema.</p>

1.3. Respaldo jurídico

Definición: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.

Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
E1	<p>Acá se trata de ver todo el marco jurídico nacional e internacional.</p> <p>Solo mediación. OEI no tiene un papel de garante del marco jurídico. Garantes: Instituciones rectoras, en este caso el MINED</p> <p>Indicó que el garante del marco jurídico es el MINED.</p> <p>Aunque hay un marco jurídico nacional e internacional que respalda la política.</p> <p>Hay una debilidad, no hay paso a leyes que garantice la EPJA.</p> <p>Ellos (OEI) no construyen el marco jurídico, ni son garantes, solo acompañan procesos.</p> <p>Actualmente el MINED cuenta de una Dirección Nacional.</p>

Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
	<p>Considera que si ha sido débil y ha hecho falta el seguimiento en el cual se proponga una normativa que sea útil para facilitar la sostenibilidad de este esfuerzo en el tiempo.</p>
E2	<p>Se debe cumplir la constitución, la legislación tal y como está en la política. Se presentó al departamento jurídico del MINED con Renzo y la revisaron.</p> <p>La política (PN EPJA) es un acuerdo ejecutivo, no pasa por la Asamblea Legislativa, pero está inmersa en el presupuesto del MINED, así que está respaldada por la Asamblea. Fundamentalmente una política formulada se convierte en ley de la república.</p> <p>El MINED se encarga de avalar la política.</p> <p>Es que él escribe textual lo que está en la constitución, el marco jurídico aquí es la constitución, que es una ley del estado, lo mismo que la Ley General de Educación, entonces, están planteadas allí, fundamentalmente, todas las políticas que se crean se vuelven leyes del estado, por ejemplo esto es una ley del Estado, además el país es suscriptor de acuerdos internacionales que respaldan también, por ejemplo, está CONFINTEA 4, 5 y 6, verdad, que prácticamente es para, entonces, cuando lo suscribe se vuelve marco jurídico, es decir ... si la constitución lo dice, lo demás solo es respaldo. (plantea que la constitución habla de alfabetización, pero no habla de modalidades flexibles) la alfabetización se da como un bien común, es decir que ese programa, debería estar respaldado por todos los ministerios con fondos, y la misma constitución establece que por ser un bien común estamos obligados a participar, si por ley lo hicieran tendríamos que ir...</p> <p>Ahora el marco legal lo determina así como lo ha dejado Julián.</p>
E3	<p>Lo que se consideró fue,... tomar en cuenta..., todas las normativas, relacionadas con el tema de educación para jóvenes y adultos, ... la Ley General de Educación verdad, en donde allí nos decía que vamos a considerar el</p>

Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
	perfil de la persona alfabetizada, el perfil de la persona de modalidades flexibles, ... esto fue validado por el departamento jurídico del MINED, ... los documentos, o lo que nosotros consideramos como marco jurídico.
E4	<p>Totalmente, nosotros como equipo, bueno quizá lo que no les he dicho es que la OEI, nos acompañó en este esfuerzo desde el punto de vista técnico y financiero, tratando de hacer toda una revisión documental buscando que tuviera todo ese fundamento jurídico, todo ese fundamentación legal, el diseño de esta política, no recuerdo en este momento si tuvimos que llevarla hasta la dirección del MINED donde se ven todos los aspectos jurídicos, pero nosotros si tratamos de ponerle todo el soporte de toda la parte legal de las diferentes leyes que fundamentan la educación en El Salvador.</p>
E5	<p>Además de esta política, nosotros hemos construido otras políticas y como política de gobierno desde el 2009, nosotros consideramos que cualquier normativa, cualquier legislación, cualquier eh, debe de ser consultada. digamos que los protocolos de procedimientos de aquí del Ministerio, casi siempre cuando las políticas están elaboradas son sometidas a consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica, para el análisis jurídico correspondiente, recuérdese que la parte jurídica respeta el hecho, porque nacen de necesidades y después vamos al derecho, por lo tanto tratamos de revisar que las políticas estén dentro del marco legal vigente, que las leyes aplicables en los casos, no estén en contradicción vea, así que revisamos toda la parte legal esa es una competencia de la dirección y lo hacemos a través de la dirección de asesoría jurídica con los colaboradores pertinentes.</p> <p>Como le reitero mi trabajo es participar en alguna medida como garante de que los procesos legales, conozco las políticas, tenemos las políticas, pero no está dentro de mi alcance o competencia responder a esas políticas.</p>
E6	No, mira yo realmente yo hice un estudio profundo, riguroso sobre qué pactos había firmado El Salvador en

Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
	<p>materia de educación de adultos y educación permanente, el país es responsable de cumplir el mandato de educación para todos de Jomtien, pues allí ya había una obligación pero es que también desde la misma Constitución de la República también hay un llamado a la educación de todos, entonces en el ejercicio de revisión documental me cerciore de que en todos los pactos internacionales a los cuales El Salvador estaba obligado estuviesen allí contemplados, entonces seguramente ustedes vieron que hay un marco legal donde está, bueno, de hecho la misma concepción de núcleo de la política consideraba todos los compromisos de la nación entonces, en ese apartado de compromisos de la nación en la política, se hizo un ejercicio de revisión de todos los marcos legales a los cuales El Salvador estaba obligado a responder en educación permanente tanto nacionales como internacionales, entonces pues eso queda allí incluido y en la consulta con expertos nos aseguramos también de llevar gente experta en el tema, no recuerdo como se llamaba... Carlos Albea, que era una persona que conocía muy bien el tema de derechos económico, social y culturales, muy cercano al tema de comunidades y pueblos originarios que también dieron pistas sobre la implicaciones legales que tenía el Estado en materia de educación permanente, entonces si, digamos, realmente fue el ejercicio del consultó y después con las mesas con expertos, pues se validó y seguramente se enriqueció.</p>

1.4. Respaldo financiero

Definición: Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.

Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
E1	<p>Acompañamiento.</p> <p>Realmente todos los insumos para elaborar el presupuesto los proporcionaron los equipos técnicos del MINED,</p>

Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
	<p>ellos proporcionaron esta información.</p> <p>OEI no propone presupuesto, no es su competencia.</p>
E2	<p>¿Será suficiente solo tener el dinero? No. Hacen falta voluntades políticas, ejecutar la política, el ministro debió asignar el presupuesto... Espero se aprueben fondos para ejecutarla.</p> <p>Se han de recordar, vaya él es el ministro, y nunca dijo en ese momento que le iban a asignar los fondos destinados... necesarios para que esto sobreviva... digamos que los desafíos que plantea Julián están bien planteados, él habla de algunos detonantes aquí, ... por ejemplo la falta de presupuesto es clave, o sea si no tiene presupuesto como les decía al inicio, no pensemos que no existe políticas educativas a partir del presupuesto que hay algo ya asignado ya para educación, pero no es suficiente o es demasiado, porque el tema aquí es realmente se invierte bien el fondo ..., ya que educación para este año lleva 800 millones de dólares solo en educación pero 500 de ellos solo es salarios.</p> <p>Alfabetización tenía 3.1 millones, modalidades flexibles 9 millones.</p> <p>Con lo que se partió primero fue con el presupuesto que ya se tenía, es decir, modalidades flexibles dice esto tengo, lo que te sirve es por ejemplo el conocimiento de la elaboración de los materiales, y dice nosotros necesitamos, esto, esto y esto, necesitamos contratar a estos, estos y estos, para poder tener los módulos, entonces como una intervención de lo que necesitaban para poder tener los elementos necesarios... y se hizo el ejercicio, por ejemplo cuántos alfabetizadores son “2000”, a bueno hay que tener tanto, y además hay que tener reproductores, entonces tanto, y se hizo el ejercicio, pero miren no pueden tener todos un reproductor, entonces comprémosles un usb, pero se requiere reproductor, o sea, hubo participación en estos ejercicios partiendo del presupuesto que se tenía...</p>
E3	<p>Se conformaron equipos, ... tanto para alfabetización, como para modalidades flexibles en donde se diseñaron proyectos específicos y se planteó un presupuesto base, ... si participamos todo el equipo, ... fueron talleres, porque</p>

Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
	eso era en lo que sentíamos que no avanzábamos, ... tuvimos que ir sacando costeos de acuerdo a las canastas básica que nosotros tenemos de los costos, de los programas que ya manejamos y tal vez de otros proyectos que hoy nos daba un referente presupuestario, por ejemplo, sobre la alfabetización digital que es otro de los proyectos, hicimos todo un costeo de lo que podía considerarse la creación de una dirección nacional de educación para jóvenes y adultos, que fue la primer estrategia organizativa, ... participamos, tanto la gerencia, las jefaturas como los coordinadores y técnicos.
E4	Nosotros trascendimos la política a no dejarla únicamente como un documento descriptivo totalmente, sino que hicimos un esfuerzo en diseñar un conjunto de programas, de estrategias y programas y proyectos, todo eso lo llevamos hasta presupuestado, cada uno de estos programas y proyectos, su financiamiento teóricamente hablando, lo presupuestamos, eso lo trabajamos acá como equipo, todo el equipo de nosotros y de la OEI que estábamos trabajando lo construimos.
E5	<p>No, no participé, como son áreas especializadas, como le dije sí participé en varias reuniones observando todo lo que se planteaba y cuál era nuestro interés en aquel momento, pero en el área de presupuesto ni participación ni incidencia.</p> <p>Como MINED tenemos una dirección que es la que se encarga de toda la gestión presupuestaria, son los que hacen todo el diseño presupuestario, hacer toda la gestión ante el Ministerio de Hacienda...</p>
E6	Mira, ese fue ya el último ejercicio que se hizo para dar cierre a la formulación de la política, una vez que habían sido discutidos los componentes del núcleo y de la periferia, definiendo ya planes de acción, programas y proyectos, en las fichas técnicas que aparecen allí como proyectos, se definió cuál podría ser el presupuesto necesario para dar cumplimiento, por ejemplo a un proyecto, cada una de las fichas dichas dice cuál es el propósito, el proyecto y cuál es el resultado, entonces para ese resultado en particular cuánto dinero se podría necesitar para

Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
	<p>alcanzar ese, esa meta, y eso se hizo para cada una de las fichas técnicas de los proyectos y los programas. ¿Cómo se hizo? en la mesa técnica el MINED y OEI, todos, como les dije eran expertos en el tema, muchos de ellos ya provenían tanto de los programas de alfabetización como de modalidades flexibles y conocían a profundidad la ejecución del presupuesto del MINED en esa materia, entonces, apoyándonos en la experiencia de las personas que hacían parte del comité técnico se fue definiendo cuanto, esos valores, eran discusiones como por ejemplo se necesita hacer un estudio, bueno nosotros ya hicimos un estudio similar de esto, costó tanto, actualizado al tiempo de hoy, pero al tiempo podría estar alrededor de tal valor. En los casos donde no se tenía certeza, el equipo técnico del ministerio quedaba con el compromiso de que a la siguiente reunión que se siguieran discutiendo asuntos sobre el presupuesto, hacer las consultas pertinentes en las instancias del ministerio que pudieran manejar ese tipo de información, y así se fue haciendo, entonces el presupuesto definido por esta mesa técnica que apoyándonos de la experiencia de ellos y de las consultas que de algún tipo que el MINED pudiera hacerle ... los conocimientos suficientes para adquirir un valor. Entonces, una vez que se hizo el cálculo proyecto por proyecto, programa por programa, se consolidó y se llegó a esa cifra que creo que llegó a los 14 millones de dólares.</p>

Subcategoría	1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.
E1	<p>Diálogos inician con fuerza en 2010 para concretar una política nacional.</p> <p>Fuentes de financiamiento. Hubieron 2 fuentes: AEXCID y AECID. Canalizado por la OEI.</p> <p>Responsable de asignar fondos durante el proceso de formulación, por su papel de coordinadora.</p>
E2	<p>La OEI administra el 20% de fondos asignados para gasto operativo, el resto lo usan para ejecutar los programas. Este es dinero del Estado. Para poder ejecutarlo es que se han convertido en fundación... La OEI funciona con subsidio del Estado. Capacitan a la gente.</p>

Subcategoría 1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.	
	<p>Al consultor en este caso Julián, lo contrató la OEI, (plantea que Julia de la OEI dirá que la ellos le pagaron, pero el subsidio va del MINED).</p> <p>Hablamos de organismos que financian, acá es la OEI, que no se si con fondos de ellos hayan hecho eso, y es probable, a lo mejor sí, de esto si, nunca supe yo de que ellos estaban financiando la política, no lo sé, pero si aparecen los logos es porque apoyaron, es probable porque aquí hubo un diagramador, un diseñador, un corrector de estilo, las impresiones... no sé cuántas se reprodujeron...</p>
E3	<p>La gestión de fondos si se hizo desde acá con el apoyo de la Licda. Paniagua... se acordó con OEI que ellos iban a financiar este proceso... queríamos tener esa ruta, ese rumbo, por lo menos mínimo de 10 años que nos aclarar todo el camino de la educación de jóvenes y adultos.</p>
E4	<p>No, nosotros nuestro rol fue, y de parte de mi experiencia solo fue dejar planteado ese presupuesto en las líneas estratégicas que lleva la política, ya de allí gestión no me corresponde en ningún momento a mi hacerlo en todo caso son mis autoridades las que hacen toda la gestión para estos diferentes fines estratégicos que proyectan y conciernen la política, siempre he andado haciendo gestiones, pero no soy la responsable de ello.</p> <p>La Licda. Gloria Evelyn y la Licda. Paniagua que es la directora de educación de jóvenes y adultos, a ella le corresponde.</p>
E5	<p>Eso es de otra instancia.</p>
E6	<p>Para la formulación de la política todos los fondos provinieron de la OEI, en la formulación no. Bueno, mentiras, no sabría decirlo. Lo que les puedo decir es que los servicios de consultoría fueron pagados por la OEI, pero yo no sé si los de la OEI se manejó con contrapartida con el MINED, yo creo que ellos, bueno, es que ellos trabajan en algunos proyectos con contrapartida y otros no, pero en este caso particular...los costos del consultor quizá si fueron asumidos por la OEI, pero habían otros costos de logística, como por ejemplo el desplazamiento de las personas de las</p>

Subcategoría 1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.

comunidades de beneficiarios hacia los centros donde se iba a hacer la consulta, entonces eso estaba a cargo del Ministerio, entonces, materiales de impresión y cosas muchos de ellos eran también por el Ministerio, respecto a los costos asumidos por la OEI, yo creo que hubo compartido, pero yo diría que lo del MINED fue más material en costos, porque el grueso creo que sí estuvo cubierto por la OEI en el marco de la colaboración con el MINED.

Los de la OEI ya sabemos, los recursos de OEI son de cooperación internacional, entonces allí creo que el Gobierno de Luxemburgo era uno de los importante para la OEI, la OEI es una instancia que recauda fondos de organismos internacionales y los redirecciona a los países donde tiene función, y uno de estos es El Salvador y considero que una de esas prioridades a donde... esta política de educación permanente y no era la única política que la OEI ha apoyado en la formulación.

2. Entorno del sistema

Definición: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

2.1. Relevancia política

Definición: Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.

Subcategoría 2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.

E1 Compromiso con el tema. Hay todo un marco internacional que pedía respuesta como país.
Realmente indica que no hay riesgo, más bien es un desafío para el país el retomar este tema.

Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
E2	<p>Aquí hay gente capaz para poder estar en esos puestos... tienen, lo que pasa es que no los toman en cuenta y lo otro que ya no están en el país, fuga de cerebros, y lo otro es que la educación debe estar en manos de quien debe ser.</p> <p>La delincuencia es otro detonante terrible, terrible, este fenómeno de la migración en el oriente del país está bien marcado, bien marcado, los jóvenes quieren llegar y no han logrado irse, es más a veces ni los terminan, ni tienen los 15 y 16 años y ya se van, y aunque aquí digan que ha aumentado la población.</p> <p>Otros detonantes por los cuales se puedan formular, que, no lo dice acá, como no, factor económico, verdad, pero, todo lo que ustedes me acaban mencionar que va alrededor de los factores económicos, deben hablar ustedes allí, es decir, pienso en el factor económico pero, ¿por qué pienso que el factor económico?, ya ustedes se dan cuenta... ¿por qué la gente emigra? no es porque quiera irse ¿por qué es que la gente se va del país? en función propiamente del dinero.</p>
E3	<p>Quizá uno de los riesgos es que dentro el sistema educativo, quizás se le da más prioridad al sistema regular de educación, ... y el sistema de educación de jóvenes y adultos queda como, como algo supletorio, ... pero eso es más de decisión política</p>
E4	<p>Si, si lo representaba y lo sigue representando, aun teniendo política, ustedes saben que la satisfacción total de las necesidades educativas en El Salvador, no la tenemos, ni tampoco como educación de jóvenes y adultos, tampoco hemos logrado cumplir con ese mandato de garantizar el derecho a la educación en su totalidad, lo hacemos hasta donde es posible presupuestariamente hablando, pero decirles que vamos a declarar a un país libre de sobreedad, ajá, tampoco es, ha sido así como quien dice toda una realidad, sigue representando un reto. Lo representaba antes y lo sigue representando hoy en la actualidad, el esfuerzo sigue y debemos buscar tantos otros mecanismos, tanto</p>

Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
	otras estrategias, para un día decir que no hay personas jóvenes y adultas que no hayan culminado sus once años de escolaridad.
E5	Yo considero de que la constitución de la república establece el derecho a la persona de la educación, a la persona en general, no distingue, renglones pues toda la población, por lo tanto como otra política que tenemos de inclusión, es importante garantizar que el Estado asuma su rol activo en la educación de todas las personas del país, y con la variable de incluir, pues tenemos otro segmento, es las personas con discapacidad, ese segmento de la población, antes era considerado como una enfermedad cualquier discapacidad, cuando sabemos que es un producto de la misma sociedad y por lo tanto la sociedad está obligada a incluirlo en el sistema, y creemos que más que un riesgo es el reto que tenemos a que las legislaciones nacionales, las leyes digamos de inclusión de las personas con discapacidad, el Estado asuma su compromiso y a cubrir esas áreas excluidas. La dificultad que tenemos es realmente por la situación financiera del estado, como se o dije anteriormente, cualquier proyecto o acción que el gobierno impulsa, siempre requiere apoyos económicos, que en este momento pues están escasos.
E6	Pues sin duda. El país tiene obligaciones internacionales para cubrir la brecha por ejemplo de analfabetismo, eso está en los objetivos de desarrollo del milenio y el país tenía que responder a estos objetivos de desarrollo, eso de un lado, y de otro lado pues los nacionales e internacionales que aparecen en el marco legal, eso es algo que, a lo cual el ministerio debe dar respuesta, no es que ellos no estuviesen haciendo cosas, pero la política lo que venía a buscar es a articular una serie de acciones que se venían haciendo, ejemplo campañas de alfabetización que en El Salvador se estaban haciendo desde los años 50 quizá un poco antes, pero a la fecha que se iniciaba la política la tasa de analfabetismo seguía siendo muy alta, no es que no se estuviese haciendo cosas, si se estaban haciendo cosas, estaban todos los programas de modalidades flexibles, pero modalidades flexibles funcionaba como

Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
	dependencia aparte de alfabetización, los equipos eran distintos, y la política lo que buscaba era articular las acciones que estaban haciendo, no solo el país, no solo el gobierno, sino también la empresa privada, por eso en las consultas se invitaba a la empresa privada con Holcim, creo que había más, pero en este momento tengo presente a Holcim porque ellos desarrollaban campañas de alfabetización, entonces la política llegaba a llenar un vacío que había en el país en torno a acciones articulada para enfrentar las cifras de analfabetismo y educación permanente.

2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa

Definición: Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.

Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
E1	Coordinación. La OEI siempre se ha preocupado por el tema de alfabetización, para ese momento ingresó a la OEI como Técnico en Educación en Formación de Jóvenes y Adultos, y hay un marco tanto a nivel nacional como regional sobre el tema de alfabetización cuando se formula la política, a nivel de OEI.
E2	<i>“No brindó información”</i>
E3	Nosotros a nivel regional más que todo estamos trabajando con el BID,... con UNESCO, que marca bastante lo que es la educación de adultos..., OEI, un organismo también internacional con el cual compartimos muchas de las prioridades que la política plantea verdad,... teníamos, bueno en el marco del PIA que es el programa iberoamericano de alfabetización, teníamos compromisos también establecidos a nivel de la región. Si participamos en el diseño de proyecto de cooperación vinculando el docente con la política.
E4	Desde la gerencia de modalidades flexibles, desde el MINED, siempre estamos tratando de hacer realidad ese

Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
	mandato de los convenios de los compromisos que en materia de educación jóvenes y adultos siempre tratamos de estar alineados para cumplir esos mandatos de los que somos parte nosotros como educación de adultos o como MINED.
E5	Como procedimiento interno del MINED, esta dirección de asesoría jurídica se convierte en bastante garante de las acciones internas como pactos hacia afuera por parte de los que dirigen el ministerio, porque generalmente estas políticas son aprobadas por el ministro de educación, el cual siempre se apoya en la dirección de asesoría jurídica a efecto de establecer que todo esto esté bien, y esto ya es como parte de la competencia de la dirección, que todas las acciones que tiendan a ir en desarrollo de la institucionalidad y de las políticas, pues estamos pendientes de eso así como las unidades técnicas respectivas.
E6	En cuanto a las relaciones de la consultoría, porque fue algo que generó varias discusiones con la OEI, en el sentido que, en algunas ocasiones sentí que la OEI quería presentar que como que el consultor era parte de su equipo técnico y yo hice esfuerzos para que el MINED no sintiera eso, para mí era importante mantener un papel independiente como consultor en la política, porque en el momento en que yo me alineara con alguna de las partes ya sea con el MINED o sea con la OEI, podía correr el riesgo de generar, de meterme en la polarización A ver, habían unos temas en donde pues el MINED frente a la OEI reñían. En algunos momentos llegué a pensar que se armaban posiciones contrarias frente a temas en particular, o matices distintos que querían darle una instancia u otra instancia. Mi papel como consultor era sostenerme en un lugar independiente, obviamente yo era pagado por la OEI, pero mi lugar era un lugar independiente, en el sentido en que mientras yo me sostuviera en ese lugar yo podía hacer preguntas o señalamientos que tanto para la OEI como para el equipo del ministerio, y eso creo que generó tensiones, pero también ha sido la relaciones con ambos equipos técnicos, por eso al comienzo de la

Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
	<p>entrevista les mencioné que mi labor como consultor era entenderme con dos equipos técnicos, si, no dije con un equipo técnico que es el MINED, no, durante todo el tiempo de la consultoría estuve insistiendo en que mi papel debía ser un papel independiente, yo no era del equipo técnico de la OEI, ni era del equipo técnico del ministerio, en un lugar independiente y desde la independencia pudiera yo señalar cosas, pues esa fue como la experiencia. Fue siempre tensión, realmente les digo que no fue una tarea fácil, fue siempre un lugar de tensión pero creo que sin duda es un lugar que uno como consultor debe asumir en el caso de formulación de políticas.</p>

2.3. Grupos de interés

Definición: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.

Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
E1	<p>Interactúa con todos los actores, desde funcionarios hasta promotores, pero indica que la información más valiosa proviene de estos últimos que trabajan directamente con los asociados de los círculos de alfabetización. Siente que quedó pendiente llegar a los beneficiarios.</p>
E2	<p>Con respecto a la formulación, no todos los convocados llegaron. Convocaron al INSAFORP por el tema de habilitación laboral.</p> <p>En el tema de la formulación, digamos que se buscó a las personas cuando en realidad no llegaron todas, llegaron otras personas, las cuales se aprovechó para que llenaran el instrumento, pero de todas maneras nos dieron información, y es válido.</p> <p>Las personas que llegaron a los foros, y si llegaron diferentes autores los cuales plantearon sus necesidades, si ellos</p>

Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
	<p>lo plantearon digamos que cumple, porque esto (la política) es respuesta a eso, que pudo hacer más.</p> <p>Nosotros fuimos a la asamblea y lo que nos dijeron fue, miren esto es una responsabilidad del MINED, si el MINED decide crear la política, nosotros lo vamos a respaldar, es lo que vamos a hacer, o respaldar al MINED con lo político, pero decir que nosotros vamos a definir la política no.</p>
E3	<p>Los grupos que participaron fueron muy diversos, quizá la interacción más significativa es la que se hizo con los educadores, ya que los educadores, tanto de población del programa de alfabetización como de modalidades, aportaron mucho, a la propuesta de la política y en los talleres hubo una interacción, de tú a tú, allí no habían cargos, no habían, sino que tanto el equipo técnico de acá, interactuaba con los docentes de manera de sacar estas propuestas que surgieron en la política.</p>
E4	<p>Con estas personas que vinieron de diferentes sectores digamos, de docentes, estudiantes, diferentes sectores, que se hizo ese taller de consulta. Todo es parte de, estuvimos participando nosotros.</p> <p>Nosotros dentro de nuestras funciones siempre tenemos vinculación, siempre tenemos contacto, principalmente con los actores claves, docentes y estudiantes, también personas que llevan la dirección digamos de nuestras sedes, quienes coordinan las sedes, las implementadoras, las direcciones departamentales, pero prioritariamente con docentes y estudiantes, eso desde cómo les decía agentes directos, pero si también tuvimos por ejemplo, talleres consultivos nosotros aquí tuvimos una participación directa y un contacto directo también con personas de otros sectores que como les decía al inicio están vinculados con educación, educación en general y con educación de las personas jóvenes y adultas.</p>
E5	<p>La verdad es que cada política tiene su dinámica, a veces me invitan, a veces no me invitan, a veces me meto interesado, pero particularmente en esta sí participé en algunas reuniones, y yo a veces delego a otra persona, pero yo soy de la idea de que hay que revisar el documento completo para respetar realmente cual es la necesidad, cuál</p>

Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
	es la motivación, cuáles son los hechos que queremos regular y participamos, en esta política, participé a lo sumo quizá unas tres reuniones.
E6	<p>Pues fue fundamental. Porque la política por definición tiene que llegar a resolver problemas públicos, y los problemas públicos no los tienen las autoridades de gobierno ni los organismos internacionales. La conciencia de esto lo tienen es la gente que realmente vive los problemas. Para mí, la posibilidad, a los, tanto al proceso de consulta inicial como al proceso de validación que pudieran llegar las personas beneficiarias, pero también todas aquellas que se pudieran ver afectadas, cuando digo afectadas, no lo estoy haciendo en términos negativos, afectadas en forma positiva, negativa porque no, en algún caso si llegara a suceder, es importante que estuvieran allí, porque escuchar a esas voces es lo que realmente iba a hacer que la política tuviera sentido. Nosotros hemos estado acostumbrados a las políticas de escritorio, a los expertos en un tema que está en las academias o en las empresas de consultoría especializada que se les llama y desde su escritorio con todas las referencias académicas formulan la política, pero escuchar a la gente que va a ejecutar a la política, pues escuchar a la gente que va a recibir los beneficios de la política o escuchar a las ONG's que van a tener que interactuar con los equipos que ejecutan también acciones que tienen que ver con la función de las ONG's, esto es fundamental, para mí fue la experiencia más valiosa para poder darle forma a los programas y a los proyectos, a las líneas de acción y generar el propósito mismo de la política.</p> <p>El tema de políticas públicas no es un tema fácil, no es algo que puede suceder en dos o tres meses como inicialmente se había pactado, exige algo diferente de negociación de diversos actores, no era fácil sentarme en una mesa de los sindicatos de maestros, junto con autoridades del MINED, tener allí mesas de expertos dónde, pues tienes que pasar la prueba de fuego, teníamos gente Edgar Cuellar de FUSADES, Oscar Picardo, gente experta en temas de educación de adultos, universidades, y sentar a todas, a personas expertas para que hablaran e hicieran un</p>

Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
	<p>concepto de validación de lo que estaba haciendo no es una tarea fácil, no es algo que regularmente uno quiera hacer, cuando uno está como decidido a hacer un producto que le sirva a ese tipo de disposiciones hay que meterse y aquí se hizo. Creo que eso es un costo alto, pero realmente vale la pena, vale la pena hacer el esfuerzo por definir unos costos de la política, vale la pena tener ... a la entidad que le está contratando, a la que va a recibir el producto, en este caso el MINED y la OEI. Esto fue fundamental para poder hacer cómo mejor mi trabajo, eso.</p> <p>Pues que tanto la OEI como el MINED compraron la idea de una concepción de política pública distinta, una política que fuera entendida como un resultado de un proceso de concertación, de toma de decisiones, de ir recogiendo las necesidades de los diversos actores se pusieran de acuerdo en llegar a como un acuerdo en el cual todos se sintieran satisfechos, que se identificara que la educación permanente es un asunto de política pública en el cual todos estamos incluidos, y que una política pública es una apuesta de la nación, no solo el gobierno, no solo los actores de la sociedad civil tiene que ver allí, creo que entender que esa concepción de política fue crucial y entender que llegar al producto que se llegó no se puede hacer de la noche a la mañana, sino que exigía un proceso de consulta nacional seria, de una propuesta de política, un proceso de validación y un proceso de lanzamiento, y de divulgación, entonces cómo comprender esos hitos, había que seguirlos y había que darles el tiempo que se necesitase para hacerlos, fue algo que yo valoro mucho. Pasar de un proceso pensado de tres o cuatros meses, a algo que duró más de dos años, pues fue realmente significativo y fundamental para que pudiéramos tener algo como lo que tenemos.</p>

Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
E1	Considera que no se llegó como se hubiera querido a los asociados de los círculos de alfabetización.
E2	¿Por qué se quedan fuera? ¿Por qué los estudiantes desertan? De esto son detonantes: la delincuencia, necesidad de

Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
	<p>apoyar económicamente en casa, la migración, los presupuestos, evasión fiscal.</p> <p>... con esta administración se trajo a José Rivera que es un uruguayo experto en educación de adultos, y le traían porque comenzaba el tema de la formulación de las políticas, entonces, esto nos un experto en esto, pero cuando él vino él creía que iban a estar las universidades, porque creía que, el si estaba tan claro que la educación de las personas debe estar en manos de los maestros, y él estaba pensado en las universidades para la formación de los docentes en educación de adultos que es diferente, pero se entera que, no son los docentes que atienden, y son los estudiantes y aquí es como un voluntariado...</p> <p>...las personas que fueron convocadas fue a las mismas que estaban en alfabetización, no lo recuerdo pero tampoco puedo afirmar que no fueron, y lo otro es que la gente llegó, porque hay una parte en la que habla de los pueblos originarios y si llegó casa presidencial, ellos tienen una persona, bueno desde casa presidencial y de cancillería, si llegaron, pero igual, o sea, la gente puede decir, lo que requiere la población indígena, que hoy nosotros no tenemos una población nahua-parlante...</p>
E3	<p>... tratamos de considerar la mayoría de sectores que nosotros... creímos pertinentes,... pero como allí se ve planteado que dos, lo que es hacienda y economía, tal vez no aparezcan en el listado, pero no sé si hubo otro tipo de comunicación inicial, porque yo ya me incorporé en el 2012, pero en la medida de las posibilidades siento que cubrimos a la mayoría de sectores, relacionados con estos temas.</p>
E4	<p>Tratamos de que quienes iniciaron dándonos insumos en esta consulta que se hizo en los talleres consultivos siguieron trabajando o los tomamos en cuenta en todo el proceso, fueron quienes nos acompañaron en la validación y fue a quienes les hicimos la primera presentación, la primera divulgación, después les servimos a más personas, pero inicialmente digamos que ese equipo se mantuvo, por supuesto que algunas personas en el proceso no continuaron, tal vez la misma persona pero si el representante de esa institución, de ese sector, pero si tratamos de</p>

Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
	mantener desde el inicio hasta el final viéndolo como proceso.
E5	Teórica conozco que fueron convocados todos, como le dije no ha sido una participación de seguimiento sistemática la de la dirección sino un poco eventual, no le podría decir el nivel de participación de los diferentes sectores, lo que sí se concibió como política en el Gobierno es que es necesario que se consulten los sectores previo a la construcción de cualquier política que va a beneficiar a ciertos segmentos de la población.
E6	Yo creo que no todos los públicos fueron a todas las consultas, sucede que en las consultas que hice en oriente, occidente y la zona central, los públicos, hay unos públicos que no llegaron a unas de esas, pero creo que de todos los públicos llegó alguien, creo que fueron 19 públicos distintos, veinte creo, tipos de grupos de interés, y esto es bastante no, uno puede pensar que veinte se dice fácil, pero identificar veinte grupos de interés que hayan llegado al menos una persona que, trayendo la voz no representativa de todos los grupos, pero alguien que tiene la experiencia de pertenecer a ese grupo de interés, pues se incluyeron públicos que uno regularmente no se suele consultar en la formulación de políticas, por ejemplo está la policía nacional, uno diría ¿policía nacional? pues sí, imagínate el problema de seguridad y más en El Salvador, en un país donde el tema del orden público no afecte tanto a la función pública pues uno consultaría a la policía, en El Salvador es inevitable consultar a la policía. Entonces yo sí creo que se ha hecho un esfuerzo amplio por considerar a todos los actores que pudiesen verse tocados por la política, que si quedaron algunos por fuera, quizás, quizás pero yo creo que bueno, miren, la comisión nacional de alfabetización fue consultada también, o sea es el actor político, los encargados de llevar este tipo de cosas a la Asamblea Legislativa, entonces ese tipo de público por ejemplo que tampoco suele ser como tan indicado, pues también se les consultó.

3. Relaciones entre sistema y entorno

Definición: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

3.1. Entradas

Definición: Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.

Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
E1	Considera que sí, pues la visión de la OEI es la creación de procesos, así como de crear un ejemplo de elaboración de política.
E2	<p>Es preocupante la educación deficiente y en manos de quien no corresponde. No tener maestros en los círculos de alfabetización, sino estudiantes voluntarios. En la paga a los docentes, falta incentivo.</p> <p>Los desafíos planteados en la política son presupuestos; la política debería estar en manos de quienes la quieran ejecutar.</p> <p>Con la política debemos pensar en la calidad de la educación.</p> <p>No es que no exista una política, con el presupuesto del MINED se atiende a las EPJA. Hay gente que se queda fuera de la cobertura. Se hace mayor énfasis en la alfabetización, desde la reforma agraria y se asigna un presupuesto para ello. Me cuesta aceptar los procesos de alfabetización por no considerar competencias adecuadas contra los certificados que se entregan.</p> <p>Los programas de la política (PN EPJA) no deben perpetuarse, la meta es que todos pasen al sistema regular de educación.</p> <p>s... lo definen el presupuesto final en 15 millones para que esto funciones y debe dar resultado, porque si me dicen que esto es como la respuesta para que la política funcione, pues con 15 millones deberíamos ya, al final erradicar el analfabetismo y que los jóvenes lleguen al sistema regular y no pensar en seguir en modalidades flexibles,</p>

Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
	<p>porque lo ideal es que los jóvenes estén en el centro escolar, que tengan CE y no tengan que llegar a una modalidad flexible, es decir, estos programas no deben perpetuarse, ni la alfabetización, ni las modalidades flexibles, como políticas supletorias ok, pero no deben permanecer en de tiempo, porque entonces quiere decir que estamos haciendo mal las cosas.</p> <p>...deberíamos tener entonces una política que permita o que evite la deserción o deberíamos tener una política que no permita la repitencia...</p> <p>...ahora realmente educación tiene un presupuesto y otros programas que han ... y que esto era como un punto de partida en el sentido de que no había una política como guía para la educación de jóvenes y adultos... la política, la verdad esta política, surge como la necesidad de tener algo puntual... entonces, lo que no existía era esto (la política), ya las directrices del por qué existen estas estrategias que ya se mencionaban en el documento..., ya estaba alfabetización, es decir, lo que no estaba era esa directriz que regulaba, bueno miren cuales son los desafíos de la alfabetización... pero ya todos sabemos que en el presupuesto, ya estaba...</p> <p>... esta política es para tomar decisiones y que el documento es solo texto pero no si no hay quien tome decisiones seguirá siendo un documento que dice cosas bonitas.</p> <p>Considera que la política debe estar formulada de tal suerte que la educación de adultos tenga las mismas condiciones educativas de la educación regular.</p>
E3	<p>... como lo dice la meta verdad, contar con un sistema de educación permanente para la población joven y adulta, ya sea esté dentro o fuera del sistema educativo ..., porque nosotros ya contamos con programas que están institucionalizados, pero la educación para personas jóvenes y adultas debe de ser de carácter permanente, estar actualizando las ofertas educativas, ... no necesariamente de población escolarizada, ya que una persona adulta</p>

Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
	necesite alfabetización digital, que pueda actualizarse, eso es parte de las competencias de esta política, así como ... temas relacionados con el fortalecimiento de competencias laborales, ... la relación que debe haber con INSAFORP, todas esas, digamos retos que tenemos para esta población joven y adulta.
E4	Técnicamente yo era la que estaba contribuyendo para que las modalidades flexibles se visibilizaran en esa política. Tenerla diseñada. Primero diseñarla y luego implementarla... el mayor logro fue tenerla.
E5	Yo estoy claro que cuando en el 2009 tomamos el gobierno queríamos darle un giro a la educación y un giro a la educación significaba ver la constitución, y la constitución establece lo que ya le mencioné, que la educación es un derecho inherente a la persona humana y a la persona humana en cualquiera de sus dimensiones, porque si uno se va al sistema educativo, estamos hablando al sistema educativo que encontramos, de cinco a quince, dieciséis años, diecisiete en el sistema, pero no es la regla en general, ¿qué hacemos con los jóvenes que no están en el sistema y con los adultos que no pasaron por el sistema?, entonces una deuda constitucional del Estado, por lo tanto considero que estamos respondiendo en alguna medida a esa deuda que tiene el Estado con estos segmentos de la población para incorporarlo al sistema, porque tenemos por ejemplo, hay otro dato importante, mucha gente, en el afán de su subsistencia, desarrolla habilidades y capacidades productivas, pero no desarrolla sus habilidades y capacidades académicas, por eso es importante darle respuesta a esta parte de esta política para incluir a estos sectores.
E6	Pues mira, las principales que tenía eran que ese proceso inicial que se había pensado como para tres o cuatro meses no se cumpliera, gracias a Dios no se cumplió, porque era realmente imposible que en cuatro meses se pudiera hacer, en cuatro meses, no en cualquier cuatro meses noviembre, diciembre, enero, febrero, era imposible hacer en esos meses un proceso de consulta nacional, formulación de la política, en esto no tenían contemplado

Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
	<p>creó, un proceso de validación, pero en el modelo que, propuesta técnica que como consultor, fue prestada a consideración de una validación, porque eso, le iba a dar mucho más peso a la política, en la consulta recoges, armas algo y eso que has armado vuelves y lo sacas a los mismos públicos a los cuales les consultaste para ver si se sienten recogidos, o sea esa expectativa que yo tenía de hacer un proceso de formulación de política distinto se cumplió. Otra cosa, no fue fácil el que ese documento de la política saliera con anexos, porque ninguna política que haya en El Salvador tiene anexos, y para mí era fundamental que la gente pudiese ver cuál era el proceso que había detrás de la formulación de la política porque no era una política cualquiera, era la educación permanente de persona jóvenes y adultas en El Salvador, o sea casi toda la población, solo los niños no se incluían allí, entonces una política que tocaba a tanta gente, que iba a tocar tantos indicadores de educación, indicadores nacionales relacionados con la educación, pues no era algo sacado de la manga, entonces colocar los anexos era una gran expectativa que yo tenía técnicamente y se dio, otra cosa, ninguna política había salido con presupuesto, y eso fue una discusión que hacia último momento estuvimos a punto de perderlo, porque hubo una discusión, que “para qué íbamos a poner presupuesto, que eso iba a casarse con unas cifras que eso no era necesario”, se dieron varias discusiones al tema y al final se incluyó y se incluyó porque la definición misma que los dos equipos técnicos, el MINED y OEI habían aprobado, decía que uno de los elementos que debía incluir la política era que tuviese presupuesto, y en las consultas que se hicieron nacionales donde se explicaba que era una política pública, se decía que una política pública debía tener estos elementos, uno de esos elementos era presupuesto, entonces si ya se había anunciado en las consultas, si ya se había hablado en las validaciones, realmente quedaba impresentable que no tuviese presupuesto, entonces al final eso fue lo que terminó pesando en la decisión</p>

Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
E1	No sabría decir que otros actores nos referimos.
E2	...vas a crear esto de tal manera que el estudiante siente que a través de esto va a mejorar la educación...
E3	Sí, yo creo que en la medida de lo posible se tomó en cuenta ... siempre y cuando respondiendo a esas cuatro prioridades, porque una política no le va dar respuesta a toda la demanda pero sí en base a las prioridades si, porque se ha hecho bastante énfasis en la formación inicial de las personas jóvenes y adultas, educadores, ya que el sistema forma educadores para atender el sistema regular, pero no hay una formación para este tipo, la atención de este tipo de población vulnerable, entonces, estamos enfocados, nosotros hacemos procesos de certificación de docentes en donde les damos la metodología para atender a esta población, que tiene características diferentes a un joven que llega a un sistema regular, que llega al colegio, son jóvenes excluidos económica, política, los vicios realmente, muchas veces, tenemos jóvenes eh, de muchos municipios en contexto de violencia verdad, que están con nosotros en la modalidad flexible, incluso mucho joven catalogado de grupos... pandilleriles, fines de semana van al centro educativo, entonces, si sentimos que damos respuesta.
E4	De los que logramos identificar diríamos que si a lo mejor quizá algunos que no los identificamos y no lograron participar, pero en toda esa lluvia de ideas, cuando estábamos pensando en los talleres en que ellos iban a participar, hicimos todo un esfuerzo de tomar en cuenta todos los que estaban más relacionados pero tampoco se podría decir que logramos cubrir el universo, a lo mejor se nos quedaron algunos que tuvieron una participación que tal vez no tan directa en esta construcción de esta política, en este diseño.
E5	Eso pretendemos, que lo logremos creo que el desarrollo de la misma política hay que evaluarla realmente si se ha cumplido con las expectativas, estamos hablando del 2012 a la fecha, hay lugar para otra investigación.
E6	Pues yo creo que nosotros nos encargamos de generar muchas expectativas con respecto a la política, porque en las consultas y en la validación, en ambos intentamos procesos que nos encargamos de explicarle a la gente cuál era

Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
	<p>nuestra concepción de política pública, toda política pública tiene detrás un fundamento conceptual, algo que dice como es, y está definición comprometía de gran manera al Estado y hablando de Estado no sólo como, parte de la concepción amplia que incluye tanto al gobierno como a la sociedad civil y a la empresa privada, entonces cuando uno presenta una definición de política como esta genera mucha expectativa en la gente, y entre decían “ojalá que pueda ser, que salgan todas las cosas que se han dicho” los pueblos originarios era algo que en algunos de los expertos, pues como que eran un poco escépticos de que si realmente se iba a incluir y si se incluyó, yo creo que en términos generales la expectativa que generó el mismo proceso con respecto a la formulación de la política fue finalmente cumplido, yo creo que, bueno quizá sería interesante haber preguntado a la gente, al final si con la versión final de la política se sintieron satisfechos, pero yo creo que esta fue un ejercicio serio donde se procuró ser lo más coherente posible por lo que se había prometido y con lo que se pudo finalmente recoger del interés de la gente en los públicos.</p>

3.2. Salidas

Definición: Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.

Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
E1	<p>Si a diferencia de otras.</p> <p>Indica que para dar respuesta ello debería de hacerse una evaluación y seguimiento de la política, cosa que no se ha realizado desde que se publicó, con esta evaluación realmente se podría considerar si ha logrado dar respuestas.</p>
E2	<p>...pero eso está difundido, porque hoy ya saben de modalidades flexibles y la gente va y viene, entonces digamos que esto ya lo teníamos, lo que no teníamos era esto (en referencia al documento de la política), como guía de lo</p>

Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
	<p>que hay que hacer...</p> <p>... solo habla de programas y proyectos, no dice los nombres.</p>
E3	<p>Si más que todo... creo que las respuestas fueron sistematizadas, y ordenadas... porque algunas veces tenemos algún proyecto y tal vez después ya no se le da seguimiento, y con la política si nos permitió tener una visión de largo plazo en 4 estrategias básicas,... si esto es lo que nos da la ruta verdad, que debemos de revisarla y que debemos actualizarla si, pero aquí está en gran parte... lo que consideramos que puede responder al tema de jóvenes y adultos.</p> <p>... considero que... cada quien desde su punto de vista..., trabajo o INSAFORP, se consideró la parte de la inserción laboral, de desarrollar cursos técnicos vocacionales en la población, no solamente dar las clases académica, sino que... cuestiones de educación para la vida..., proyectos para la vida, y habilitación laboral.</p>
E4	<p>Desde la perspectiva de ente normador de la educación de jóvenes y adultos si, se constituye en un instrumento que a nosotros nos permite ir avanzando diríamos, en lo que es la educación o educar a la población joven y adulta que por alguna circunstancia se han quedado sin culminar los once grados de escolaridad. Desde fuera, quizá no soy yo quien deba de decir, aun ya insistí en que no logramos solventar toda la necesidad de país, pero creo de que desde fuera seguro nos ven a nosotros si en realidad estamos haciendo efectivo ese derecho a educación.</p>
E5	<p>la administración pública trata de cumplir con estándares teóricos, en elaboraciones para plantearse un problema, yo creo que habría que revisar la constitución, porque igual con la legislación a nivel nacional hay leyes que no se aplican, y están como cumpliendo requerimientos internacionales, yo allí le mentiría, se hiciera un análisis con la unidad técnica de la política para ver cómo es que va desarrollándose, no tengo yo ningún conocimiento para poder yo darle una afirmación.</p>

Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
E6	<p>digamos que el consultor, yo Julián, les voy a decir que quedé como muy satisfecho con el documento como quedó y que terminó publicándose, hubiese quedado más feliz si hubiese podido ver como fue el proceso de implementación, pero yo salí del país y ya no le seguí la pista al proceso de implementación, pero tengo entendido que las cosas gruesas que eran como las básicas, como la creación de una dirección nacional de educación permanente fue creada, pues quiere decir que se hicieron bien las cosas.</p> <p>Yo creo que si, más allá de si se ha podido hacer o no. Yo creo que como proceso, como producto de concertación nacional yo creo que sí, fueron dos años y medio casi, entonces pues eso no podría decir que fue muy demorado, pero no, eso más o menos tiene que ser el tiempo que, ser el tiempo que nos tardamos haciendo una política bajo una concepción distinta que no tenía el país, quizá si hoy en día, el país quisiera hacer una consulta bajo los mismos conceptos, quizá va a tardarse menos, pero digamos que en ese momento nos tardamos lo que debíamos tardarnos para responder a las expectativas del público y los organismos también, la OEI tenía una expectativa con eso y el propio ministerio, y yo creo que han quedado satisfechos, sino no me habrían pagado o hubiéramos quedado todos de enemigos, y no, mis relaciones con ellos han sido muy buenas.</p>

3.3. Retroalimentación

Definición: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.

Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.
E1	Más bien es hablar del compromiso de un gobierno de turno.

Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.
E2	<i>“No brindó información”</i>
E3	Si claro,... la estrategia uno de la política que está referida a la iniciativa administrativa, fue uno de los primeros cambios en donde diseñamos todos un proyecto... organizativo-administrativo de manera de que la gerencia de educación permanente de jóvenes y adultos, ... en el año 2015 pasó a ser una dirección nacional de educación de jóvenes y adultos en donde esto generaba tener el apoyo de otro presupuesto, el apoyo legal, organizativamente ..., se hizo esos cambios en el MINED.
E4	Nosotros tenemos con el MINED y como país la Ley General de Educación, que es la máxima regulación en materia de educación en nuestro país. Nosotros como educación de personas jóvenes y adultas estamos insertadas en esa regulación nacional digamos, nosotros ya como dirección tenemos esos elementos legales, pero en ningún momento tenemos se salen de lo que es la regulación del marco normativo, tenemos acuerdos ejecutivos o legislativos propios de lo que es la educación de jóvenes y adultos, tenemos lineamientos, tenemos instructivos, pero eso es solo la especificidad del componente o de la parte de educación de jóvenes y adultos, sin salirnos de la norma nacional y sin salirnos de la norma digamos de todos los tratados, convenios internacionales que regulan la educación de personas jóvenes y adultas.
E5	Fíjese que en esta política no puedo observar, en otras políticas si he observados acciones internas y externas, como en la política de primera infancia, la política de género, si he observado. No tengo conocimiento de que la política que estamos comentando, no tengo conocimiento.
E6	Si, hubo, la formulación de la política de algunos elementos que le faltaban unos cambios legales, que en reglamentos, no sé si en ley, pero sí había unos cambios que el mismo proceso de la política empezaba a presionar para que se hicieran y que si no se hacían esos cambios en las instancias políticas no iba a ser posible que la

Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.
	<p>política pudiera operar una vez lanzada, una vez iniciado el proceso de implementación, en eso las, el equipo técnico habían personas que dominaban muy bien el tema de ley, y de reglamentos que ellos tenían ya identificados cuales eran todos los cambios, no sé si en alguna parte de los anexos se menciona eso, pero si era, si había algunos, no sé si eran uno o dos aspectos que demandaban cambios como a nivel de marco legal para que la política fuera viable y que al final se hicieron, pues solo si eso se implementaba podía hacerse el lanzamiento de la política.</p>

Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
E1	No. Solo ellos financiaron por completo la política desde su elaboración hasta la divulgación
E2	<i>“No proporcionó información”</i>
E3	Para el diseño fue nada más OEI que era el presupuesto y la parte de GOES que está la parte que nosotros poníamos.
E4	No, directamente el que tuvimos fue el de la OEI, fue el que nos acompañó durante todo el proceso, técnica y financieramente y de allí todo el esfuerzo de la gerencia en ese entonces, que quiérase o no como interesados directos de que se diseñara, se construyera esta política, nuestra participación implicó, digamos contraparte, de nosotros, pero en otras fuentes, de otros organismos no tuvimos en ese momento de diseño.
E5	<i>“No proporcionó información”</i>
E6	No, ni idea, esa parte ya financiera no.

Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
---------------------	--

Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
E1	No. Solo ellos financiaron por completo la política desde su elaboración hasta la divulgación
E2	<i>“No proporcionó información”</i>
E3	Para el diseño fue nada más OEI que era el presupuesto y la parte de GOES que está la parte que nosotros poníamos.
E4	No, directamente el que tuvimos fue el de la OEI, fue el que nos acompañó durante todo el proceso, técnica y financieramente y de allí todo el esfuerzo de la gerencia en ese entonces, que quiérase o no como interesados directos de que se diseñara, se construyera esta política, nuestra participación implicó, digamos contraparte, de nosotros, pero en otras fuentes, de otros organismos no tuvimos en ese momento de diseño.
E5	<i>“No proporcionó información”</i>
E6	No, ni idea, esa parte ya financiera no.

Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
E1	El proceso de la divulgación se hizo con la presentación del documento y con la impresión de dos publicaciones de la política.
E2	Cuando Julián lo presentó, el que llegó a recibir la política fue Hato Hasbún.
E3	Si de hecho a mí me tocó hacer la presentación... el documento de política,... lo aperturó el señor viceministro de ese entonces... con todas las autoridades del MINED inicialmente,... donde se presentó ya el documento... el lanzamiento, fue en el 2013... Todos los sectores estaban involucrados directores nacionales, direcciones departamentales, y se entregó el documento oficialmente.
E4	Siempre fue una actividad coordinada con OEI, como también dije anteriormente fue el proceso completo el que fue a cargo de las dos instituciones, gerencia de... de personas jóvenes y adultas, y OEI, todo lo planeamos y lo

Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
	<p>ejecutamos juntos. La divulgación, digamos de primera mano, a aquellos que habían estado participando, pues participamos directamente nosotros al igual que OEI, posteriormente ya con los equipos técnicos, ya fue nuestra la responsabilidad ya de la gerencia de educación de personas jóvenes y adultos, empezamos a divulgarlo con todas las personas que nos acompañan, direcciones departamentales, docentes, responsables e implementadores que hacen efectiva la educación en los territorios, con todo eso se hizo con los directores departamentales, pero eso como una actividad ya propia de nosotros, más interna, y si participaron.</p> <p>Cuando fue la divulgación técnica digamos, allí se invitaron a estudiantes, pero no fue como muy representativa la muestra. Ya posteriormente se hizo, pero se trató de hacer como efecto cascada, dársela a conocer al docente para que en alguna medida fueran transversalizando. Porque esto no se trata de una cátedra, el dar a conocer la política, sino que irla transversalizando en toda su intervención educativa en cada una de las instituciones sede.</p>
E5	<p>Como todas las normas, lineamientos, instructivos que nosotros elaboramos siempre hay entregas técnicas, hay procesos de participación, hay procesos de inducción, entiendo que es el protocolo que hacen siempre las unidades técnicas.</p>
E6	<p>Pues dentro de mis funciones de consultoría estaban también proponer la estrategia de divulgación que eso no había mucho margen de maniobra, ya estábamos más o menos estandarizado como lo hace el ministerio, pero allí mi participación fue más como definir a quienes habría que convocar al lanzamiento, pero el ministerio asumió toda esa labor logística de convocar, citar al ministro de educación, a las autoridades, al director nacional de educación, fueron los que en el acto de lanzamiento hablaron y presentaron las política, toda la estrategia de medios fue manejada por el MINED, los medios de prensa, las notas de televisión, todo eso fue considerado por la mesa técnica, pero fue manejado directamente por el MINED que tiene clarísimo cómo hacerlo.</p> <p>La política se le presenta al ministro, pero se hizo un evento grande de lanzamiento de la política hacia la sociedad</p>

Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
	civil, entonces se convocó en un hotel a los diversos actores que participaron a lo largo del proceso, estuvieron beneficiarios, estuvieron ejecutores, empresa privada, público en general, se invitó a esta gente y a todos se les entregó el libro de la política, se hizo una presentación detallada de los componentes de la política, presupuesto, se abrió espacio para que la gente preguntara, etc.

Triangulación de la información por cada estamento

Una vez seleccionada la información pertinente y relevante obtenida a través de las entrevistas en profundidad, se inició el proceso de triangulación por cada estamento siguiendo la siguiente secuencia:

1. Cruzando las respuestas por subcategorías para generar las conclusiones de primer nivel (C1N).
2. Cruzando las conclusiones de primer nivel agrupándolas por categoría para generar las conclusiones de segundo nivel o categoriales (C2N).
3. Cruzando las conclusiones de segundo nivel para obtener las conclusiones de tercer nivel (C3N), las cuales expresarán los resultados por el respectivo estamento a la pregunta de investigación según corresponda a la variable de análisis en cuestión.

1. Definición de política

Definición: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

Conclusiones de primer nivel

1.1. Acuerdos de Estado

Definición: Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés.

Estamento Representante de la OEI	
Subcategoría	1.1.1. Participación en procesos de consulta.
Conclusión E1	La participación de la OEI consistió en coordinar y financiar la formulación de la PNEPJA, teniendo presencia en todo el proceso.
Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política
Conclusión E1	La participación del sistema económico debe manifestarse en los presupuestos asignados al MINED, en los cuales debe considerarse la formulación de políticas públicas.
Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E1	La OEI y sus consultores no participaron en las decisiones, eso corresponde al personal designado por el MINED, aunque si desempeñan una función de facilitación técnica y mediación.

Estamento Equipo técnico del MINED	
Subcategoría	1.1.1. Participación en procesos de consulta.
Conclusión E2	En cuanto a la participación si bien fue un acierto invitar a equipos técnicos como el de Modalidades Flexibles, al invitar a los alfabetizadores hubiese sido preferible que en su totalidad fueran docentes y no en buena parte estudiantes voluntarios. No es un error en la convocatoria, sino de las disposiciones del MINED con respecto a las personas que se asignan para este trabajo.
Conclusión E3	No todos los actores clave participaron en todo el proceso de planificación de formulación de la PNEPJA, pero sí en parte del desarrollo, en la validación y la divulgación. También hubo participación en las actividades de consulta como foros, congresos de docentes alfabetizadores de adultos.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Conclusión E4	Hubo participación en todo el proceso de consulta, la planificación de la misma, en los foros, talleres, validación y divulgación de la política, así como se revisaron todos los documentos que fueron surgiendo a la vez que se archivaban.
Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política
Conclusión E2	No hay certeza de que se haya convocado representación del sistema económico salvadoreño.
Conclusión E3	No hay certeza de que se haya convocado representación del sistema económico salvadoreño.
Conclusión E4	Aunque en la identificación de los actores clave para la consulta se consideraron todos los afines a la educación, no hay certeza de que se haya convocado representación del sistema económico salvadoreño.
Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	El equipo técnico del MINED tuvo participación en las decisiones tomadas durante la formulación de la política, entre ellas sobresale la propuesta de creación de una Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos.
Conclusión E3	En cierto momento del proceso de formulación de la política, la Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos tuvo que retomar junto al consultor externo el trabajo en los talleres, haciendo propuestas de planes de acción, programas y proyectos, demostrando notable participación en estas decisiones como en la formulación de presupuestos, prioridades y los valores de la política (la intersectorialidad, la interculturalidad y la inclusión).
Conclusión E4	Los equipos técnicos del MINED tuvieron participación en las decisiones concernientes al diseño de la política, donde cada equipo procuraba la inclusión de la modalidad de educación para jóvenes y adultos que representaba y su consideración en todas las decisiones, en este caso modalidades flexibles.

Estamento	
Asesor jurídico del MINED	
Subcategoría	1.1.1. Participación en procesos de consulta.
Conclusión E5	La consulta con los sectores afectados por la política es clave, aunque hay sectores con los cuales se estaba en deuda como el de los privados de libertad y existía un interés por considerar sus necesidades en la formulación de la política.
Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política
Conclusión E5	Con la premisa de incluir a todos los sectores se hizo la convocatoria, pero se tiene certeza de que el sistema económico salvadoreño fuera representado.
Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E5	La participación de la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED no tuvo incidencia directa en decisiones concernientes a ámbitos distintos al de la validación del marco jurídico considerado en la política y el que debía cumplir.

Estamento	
Consultor externo	
Subcategoría	1.1.1. Participación en procesos de consulta.
Conclusión E6	<p>El consultor externo fue contratado por la OEI con la función de impulsar la formulación de la política a través del diseño, validación y ejecución del proceso de consulta, posteriormente la formulación.</p> <p>Inicialmente los tiempos de consulta eran de tres a cuatro meses, pero el proceso completo terminó durando aproximadamente dos años y medio, iniciando en octubre de 2010 y presentada en abril de 2013.</p> <p>El equipo técnico del MINED se encargó de seleccionar y convocar a los representantes de los sectores identificados como claves, realizando la consulta en Santa Ana por la región occidental, San Salvador por la región central y San miguel por la región oriental, y aunque el equipo técnico hacía la apertura de los talleres,</p>

Estamento	Consultor externo
	<p>el consultor externo se encargaba de dirigirlos.</p> <p>Toda la información se recogió en instrumentos elaborados por el consultor externo, la sistematizaba y elaboraba los informes, los cuales se validaron, archivaron en la OEI y están en los anexos del documento de la política.</p>
Subcategoría	1.1.2. Manifestación del sistema económico en el proceso de consulta para la formulación de la política
Conclusión E6	<p>La única participación directa del sistema económico salvadoreño documentada responde a que fue la empresa privada, posiblemente HOLCIM pues ellos tenían un programa de alfabetización. Con respecto a instancias de gobierno como el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Economía queda a nivel de tenerse la noción de su participación.</p>
Subcategoría	1.1.3. Participación en el proceso de toma de decisiones que integran la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E6	<p>La decisión de contratar al consultor externo fue definida por su experiencia en el esquema centro – periferia y el interés en implementarlo en la construcción de la política.</p> <p>El consultor externo tuvo total control de la adecuada implementación del esquema centro – periferia en el diseño de la política bajo la función de orientador, advirtiendo desaciertos y avalando los aciertos, definiendo como centro los elementos de la política como el enfoque y las estrategias, y como periferia los planes de acción que se desarrollaban mediante programas, ejecutados mediante proyectos y sus actividades.</p> <p>Durante la formulación de la política ninguna decisión se tomó unilateralmente, todas se consensuaron en comité técnico de expertos tras el estudio de los diversos puntos de vista.</p> <p>Todas las decisiones que se tomaron durante la formulación de la política fueron incorporadas a la política</p>

Estamento	Consultor externo
	por el consultor externo.

1.2. Necesidad Educativa

Definición: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
Conclusión E1	La política respondió a las necesidades identificadas en la consulta, indistintamente si fue parcial o totalmente.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.
Conclusión E2	La política debe responder a una necesidad que debe ser atendida y no porque el sistema deja fuera a los jóvenes y adultos. Entre estas necesidades surgieron la alfabetización, modalidades flexibles, educación a distancia, las cuales ya estaban siendo atendidas desde la década de 1950, sin embargo en la política se consideró parcialmente la formación de competencias laborales como parte de la educación para la vida. Otra necesidad identificada y considerada en la política fue la creación de la Dirección Nacional para Jóvenes y Adultos.
Conclusión E3	Es difícil decir que se consideraron todas las necesidades, pues el tema educativo es amplio, por ello se establecieron prioridades como la formación inicial de los educadores, la alfabetización, educación básica y media para poblaciones de jóvenes y adultos, mujeres y pueblos originarios, con especial atención en el área rural.

Estamento		Equipo técnico del MINED
Conclusión E4	Se hizo un esfuerzo por que la política fuera lo más global e integral, al identificar las necesidades en la consulta realizada a todos los sectores convocados que la atendieron, y fue esta ausencia de algunos sectores la que posiblemente dejó algunos vacíos en la política.	

Estamento		Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.	
Conclusión E5	Aunque las necesidades se consideren totalmente, los presupuestos determinan las prioridades, que a la vez las determinan las unidades técnicas.	

Estamento		Consultor externo
Subcategoría	1.2.1. Se consideró parcial o totalmente la necesidad educativa.	
Conclusión E6	Se escuchó a todas las voces consultadas en torno a la educación de adultos y educación permanente y se hizo el máximo esfuerzo por responder a las necesidades identificadas, incluso aquellas para las que desde el punto de vista del consultor, el país no estaba preparado para dar respuesta, por ejemplo el tema de los pueblos originarios, que surgió en las consultas de las tres regiones del país, y como consultor priorizó de manera personal su incorporación a la política, principalmente por los compromisos ya adquiridos por El Salvador respecto al tema. Otras necesidades identificadas fueron más recursos y mayor sensibilidad en el tema de la educación de adultos y educación permanente.	

1.3. Respaldo jurídico

Definición: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
Conclusión E1	El garante del cumplimiento del marco jurídico al cual respondió la política fue el MINED. El rol de la OEI fue el de mediación al revisar todo el marco jurídico nacional e internacional que respalda a la política, sin embargo, en El Salvador las leyes existentes no garantizaban su sostenibilidad en el tiempo.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	En la política se consideró todo el marco nacional e internacional existente, comenzando por la Constitución de la República, la Ley General de Educación, acuerdos internacionales como CONFINTEA 4, 5 y 6, entre otros, los cuales complementariamente respaldan a la política, donde por ejemplo la Constitución respalda la alfabetización pero las modalidades flexibles la respaldan los acuerdos internacionales. El marco jurídico de la política fue validado por el Departamento de Asesoría Jurídica del MINED, por tanto la política requiere el aval del MINED y no pasar por la Asamblea Legislativa, ya que la política es un acuerdo ejecutivo.
Conclusión E3	Se consideraron todas las normativas nacionales e internacionales existente en materia de educación para jóvenes y adultos. De la ley general de educación se consideró el perfil de las personas beneficiarias según la modalidad, fuera alfabetización o modalidades flexibles. El marco jurídico incorporado en la política fue validado por el Departamento de Asesoría Jurídica del MINED.
Conclusión E4	El acompañamiento técnico y financiero de la OEI fue importante en el esfuerzo de respaldar a la política con

Estamento	Equipo técnico del MINED
	la legislación existente en El Salvador en materia de educación a través de una exhaustiva revisión documental, aunque no se tiene certeza de que se haya enviado a validar al Departamento de Asesoría Jurídica del MINED.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
Conclusión E5	Cuando se elabora una política pública, el MINED incorpora en el protocolo la validación del producto por parte de su Dirección de Asesoría Jurídica, donde el objetivo es respetar el hecho de la política producto de las necesidades identificada y revisar que estén dentro del marco legal vigente, evitando una contradicción entre este y la política. Por tanto, la Dirección de Asesoría Jurídica es garante de los procesos legales a cumplir por la política formulada.

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	1.3.1. Manifestación del sistema jurídico en el proceso de formulación de la PN EPJA.
Conclusión E6	Bajo la concepción de núcleo - periferia y a través del proceso de consulta, mesas de expertos y validación, se hizo un estudio profundo y riguroso sobre legislación nacional e internacional, pactos firmados y otros compromisos de nación en materia de educación permanente de jóvenes y adultos, donde el concepto de núcleo de la política consideró todos estos pactos de nación, además se hizo énfasis en su cumplimiento.

1.4. Respaldo financiero

Definición: Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
Conclusión E1	La OEI no participó en la elaboración del presupuesto de la implementación de los planes de acción, programas y acciones incluidos en la política, esta tarea la realizaron los equipos técnicos del MINED.
Subcategoría	1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E1	Los diálogos para concretar la política se intensificaron en 2010, es así como la OEI fue responsable de asignar los fondos para la formulación de la política en su papel de coordinadora y canalizando el financiamiento de AEXCID y AECID.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
Conclusión E2	El presupuesto incorporado en la política se desarrolló por los equipos técnicos del MINED considerando que algunos de los programas propuestos ya existían y tenían un presupuesto asignado, con los que no se tenía se fueron construyendo considerando los recursos requeridos y sus costos, sin embargo, de poco sirve tener un presupuesto en la política si no se asigna el presupuesto necesario y si no se invierte adecuadamente, algo que necesita de voluntad política y que el ministro realmente se comprometiera a gestionarlo.
Conclusión E3	El presupuesto incorporado en la política fue construido en talleres donde los equipos técnicos del MINED conformaron equipos por cada modalidad de formación considerada, como alfabetización y modalidades flexibles. Los presupuestos base se diseñaron por proyectos específicos, se hicieron costeos según canastas básicas que los equipos ya tenían de los costos de programas existentes y en otros proyectos se tomaba un

Estamento	Equipo técnico del MINED
	referente presupuestario y se costeaba lo que hiciera falta, como sucedió con la alfabetización digital, al igual que la propuesta de la creación de la Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos como primer estrategia organizativa.
Conclusión E4	Se hizo un esfuerzo entre los equipos técnicos del MINED y la OEI de diseñar estrategias, programas y proyectos con sus respectivos presupuestos y en teóricamente planteado su financiamiento.
Subcategoría	1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	La OEI financió la formulación de la política, aunque se desconocen sus fuentes de financiamiento. También se afirma que la OEI funciona con subsidio del Estado Salvadoreño.
Conclusión E3	La gestión de fondos para la formulación de la política se hizo desde la Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos a través de la Licda. María Angélica Paniagua de Fuentes, acordándose que la OEI financiaría el proceso.
Conclusión E4	La gestión del apoyo financiero para la formulación de la política se hizo desde el MINED a través de la Licda. Gloria Evelin Hernández Olivares y la Licda. María Angélica Paniagua de Fuentes de la entonces Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
Conclusión E5	La Dirección de Asesoría Jurídica no participó en el diseño del presupuesto incorporado en la política. En el MINED hay una dirección que se encarga de la gestión presupuestaria y con el Ministerio de Hacienda.
Subcategoría	1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E5	Desde la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED no se proporcionó información respecto al

Estamento	Asesor jurídico del MINED
	financiamiento de la política.

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	1.4.1. Participación en la elaboración del presupuesto de la PN EPJA.
Conclusión E6	El presupuesto incorporado en la política se construyó en las mesas técnicas del MINED y la OEI siendo el último ejercicio que se hizo durante el proceso de formulación, luego de haber definido bajo el esquema de núcleo - periferia los planes de acción, programas y proyecto de la política. Estos presupuestos surgieron de los expertos que provenían tanto de programas de alfabetización como de modalidades flexibles, conociendo a profundidad de los presupuestos y durante las discusiones en las mesas técnicas se definieron los valores considerando la experiencia de los expertos en diversos proyectos cuyos presupuestos tuvieron que ajustarse al valor actual. Cuando no se tenía certeza de los valores, los equipos adquirirían el compromiso de investigar en las instancias necesarias y presentar propuestas en el siguiente encuentro. Al consolidar los valores el presupuesto total alcanzó alrededor de los 14 millones de dólares.
Subcategoría	1.4.2. Asignación de fondos para la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E6	El financiamiento de la política lo asumió la OEI, incluyendo la contratación del consultor externo, sin embargo, hubieron otros costos que los asumió el MINED, como lo fueron la logística y desplazamiento de los beneficiarios hacia los lugares donde se realizaron las consultas, papelería, entre otros. La OEI obtiene sus recursos a través de la cooperación internacional como la del gobierno de Luxemburgo u otros, sin embargo, en algunos proyectos se ha trabajado con contrapartida del MINED.

Conclusiones de segundo nivel

Categoría	
1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>	
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La participación de la OEI en el proceso de consulta en la formulación de la política consistió en financiar y coordinar todas las actividades de consulta y diseño con el apoyo de un consultor externo, sin tener injerencia unilateral en las decisiones que se tomaron en la mesa técnica de expertos, limitándose a las funciones de facilitación técnica y mediación del proceso.
Equipo técnico del MINED	La participación de los equipos técnicos del MINED consistió en convocar a diversas instancias de la institución que ya trabajaban en el área de educación para jóvenes y adultos, encontrándose entre ellos alfabetización, alfabetizadores en su calidad de docente y voluntariado no docente, modalidades flexibles y la gerencia de educación para jóvenes y adultos. Quienes representaron a estas instancias del MINED participaron en todo el proceso de consulta, formulación y divulgación de la política, mediante los diversos foros, talleres y congresos que se organizaron. También se convocaron otros actores clave que se identificaron durante el diseño de la consulta aunque no todos atendieron la convocatoria. Particularmente no se tiene certeza de haber convocado actores del sistema económico salvadoreño. Las decisiones que pasaron a integrar los componentes de la política fueron tomadas en conjunto, aunque en el ámbito técnico se identifica una notable participación de los equipos técnicos del MINED, de las cuales tuvo relevancia la de proponer la creación de una Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos, la definición de presupuestos para los planes de acción, programas y proyectos propuestos, definición de prioridades de la política y los valores de la política: intersectorialidad, interculturalidad e inclusión. En las decisiones consensuadas cada equipo técnico procuró la inclusión de la modalidad de educación para jóvenes y

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>
	adultos que representaban.
Asesor jurídico del MINED	La Dirección de Asesoría Jurídica del MINED participó en el proceso de consulta donde manifestó su interés por considerar al sector de los privados de libertad en la formulación de la política, considerando que es clave la consulta a todos los sectores afectados por la implementación de la política, aunque no se tienen certeza de que el sistema económico salvadoreño tuviese representación y participación en el proceso. Su principal aporte fue en la validación del marco jurídico considerado en la política y el que debía cumplir.
Consultor externo	Para llevar a cabo el proceso de diseño de consulta y formulación de la política la OEI contrató a un consultor externo. La razón fue el interés de la OEI en implementar el modelo Centro – Periferia en el diseño de la política. Preliminarmente el proceso estaba planificado para realizarse en tres a cuatro meses, sin embargo terminó durando alrededor de dos años y medio, entre octubre de 2010 y abril de 2013. En este tiempo el consultor externo facilitó y moderó en su totalidad el proceso en cuanto a la consulta, diseño, validación y divulgación de la política, valiéndose del diseño de instrumentos donde registró la información producto de las consultas y otros utilizados para la validación de los talleres. El equipo técnico del MINED se encargó de seleccionar y convocar a los representantes de los sectores identificados como clave para la consulta, la cual se realizó en la Santa Ana por la región occidental, San Salvador por la región central y San Miguel por la región oriental, entre los sectores convocados particularmente no se tiene certeza de haber considerado al sistema económico salvadoreño, sin embargo, hubo participación de una empresa privada que tenía un programa propio de alfabetización, se cree que fue HOLCIM. Durante la construcción de la política el consultor externo tuvo libertad de moderar unilateralmente las decisiones

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>
	que se convirtieron en los componentes de la misma, logrando que elementos como el enfoque y las estrategias correspondieran al centro, y como periferia los planes de acción que se desarrollaban mediante programas, ejecutados mediante proyectos y sus actividades.

Categoría	1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La política respondió a las necesidades identificadas en la consulta, indistintamente si fue parcial o totalmente.
Equipo técnico del MINED	Se hizo el esfuerzo de considerar las necesidades identificadas en la consulta a pesar de que es difícil lograrlo debido a la ausencia de algunos sectores convocados durante el proceso, la amplitud de las mismas representan como compromisos respecto a la educación permanente de jóvenes y adultos, y que al momento de la consulta ya se atendían algunas de esas necesidades y otras no, por ello fue necesario establecer prioridades y entre ellas estuvieron la alfabetización, modalidades flexibles y educación a distancia, atención a mujeres y pueblos originarios, los niveles de educación básica y media, con especial énfasis en el área rural, además de considerar parcialmente la educación para la vida en la formación de competencias laborales.
Asesor jurídico del MINED	Aunque las necesidades se consideren totalmente, los presupuestos determinan las prioridades, que a la vez las determinan las unidades técnicas.
Consultor externo	Se escuchó a todas las voces consultadas en torno a la educación de adultos y educación permanente y se

Categoría	1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
	hizo el máximo esfuerzo por responder a las necesidades identificadas, incluso aquellas para las que desde el punto de vista del consultor, el país no estaba preparado para dar respuesta, por ejemplo el tema de los pueblos originarios, que surgió en las consultas de las tres regiones del país, y como consultor priorizó de manera personal su incorporación a la política, principalmente por los compromisos ya adquiridos por El Salvador respecto al tema. Otras necesidades identificadas fueron más recursos y mayor sensibilidad en el tema de la educación de adultos y educación permanente.

Categoría	1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	El garante del cumplimiento del marco jurídico al cual respondió la política fue el MINED. El rol de la OEI fue el de mediación al revisar todo el marco jurídico nacional e internacional que respalda a la política, sin embargo, en El Salvador las leyes existentes no garantizaban su sostenibilidad en el tiempo.
Equipo técnico del MINED	Para la formulación de la política, el trabajo de los equipos técnicos del MINED con el apoyo técnico y financiero de la OEI, consideró todo el marco legal nacional e internacional existente como la Constitución de la República donde respalda la alfabetización, la Ley General de Educación de donde se consideraron los perfiles de los beneficiarios según la modalidad de formación, fuera alfabetización o modalidades flexibles, y los acuerdos internacionales como CONFINTEA 4, 5 y 6. Este marco legal fue sujeto a validación por el Departamento de Asesoría Jurídica del MINED, al ser aprobada no tuvo que pasar a la Asamblea Legislativa por tratarse de un decreto ejecutivo.
Asesor jurídico del	Cuando se elabora una política pública, el MINED incorpora en el protocolo la validación del producto

Categoría		1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.
MINED		por parte de su Dirección de Asesoría Jurídica, donde el objetivo es respetar el hecho de la política producto de las necesidades identificada y revisar que estén dentro del marco legal vigente, evitando una contradicción entre este y la política. Por tanto, la Dirección de Asesoría Jurídica es garante de los procesos legales a cumplir por la política formulada.
Consultor externo		Bajo la concepción de núcleo - periferia y a través del proceso de consulta, mesas de expertos y validación, se hizo un estudio profundo y riguroso sobre legislación nacional e internacional, pactos firmados y otros compromisos de nación en materia de educación permanente de jóvenes y adultos, y se hizo énfasis en su cumplimiento.

Categoría		1.4. Respaldo financiero: Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.
Estamento	Conclusión	
Representante de la OEI	Las gestiones para concretar la formulación de la política se intensificaron en 2010. La OEI financió el proceso canalizando fondos de AEXCID y AECID, y en su rol de coordinadora no participó en la elaboración del presupuesto de la implementación de los planes de acción, programas y acciones incluidos en la política, esta tarea la realizaron los equipos técnicos del MINED.	
Equipo técnico del MINED	<p>La gestión del apoyo financiero de la política se hizo desde la entonces Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos a través de la Licda. Gloria Evelin Hernández Olivares y la Licda. María Angélica Paniagua de Fuentes, dando como resultado la financiación del proceso por parte de la OEI, desconociendo las fuentes de financiamiento de la OEI aunque para su funcionamiento se considera que es subsidiada por el Estado Salvadoreño.</p> <p>El presupuesto incorporado en la política fue construido en talleres donde los equipos técnicos del MINED</p>	

Categoría	1.4. Respaldo financiero: <i>Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.</i>
	conformaron equipos por cada modalidad de formación, como alfabetización y modalidades flexibles. Los presupuestos base se diseñaron haciendo el costeo según canastas básicas que los equipos ya tenían de programas existentes, en algunos casos se tomaba un referente presupuestario y se investigaba lo que hiciera falta, finalmente se incorporaron en los diseños de programas y proyectos, además de plantear teóricamente su financiamiento. También se trabajó en la propuesta de creación de la Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos como primer estrategia organizativa y su presupuesto.
Asesor jurídico del MINED	La Dirección de Asesoría Jurídica no proporcionó información respecto al financiamiento de la política y no participó del diseño del presupuesto incorporado en la política, afirmando que hay una dirección que se encarga de la gestión presupuestaria y con el Ministerio de Hacienda.
Consultor externo	La OEI con recursos obtenidos gracias a la cooperación internacional financió la política incluyendo la contratación del consultor externo, además hubieron otros costos como logística, transporte de beneficiarios hacia donde se realizaron las consultas, papelería, entre otros, que los asumió el MINED. Con respecto al diseño del presupuesto incorporado en la política, se construyó en las mesas técnicas del MINED y la OEI siendo el último ejercicio que se hizo durante el proceso de formulación, luego de haber definido bajo el esquema de núcleo - periferia los planes de acción, programas y proyecto de la política. Estos presupuestos surgieron de los expertos que provenían tanto de programas de alfabetización como de modalidades flexibles, conociendo a profundidad de los presupuestos y durante las discusiones en las mesas técnicas se definieron los valores considerando la experiencia de los expertos en diversos proyectos cuyos presupuestos tuvieron que ajustarse al valor actual. Cuando no se tenía certeza de los valores, los equipos adquirirían el compromiso de investigar en las instancias necesarias y presentar propuestas en el siguiente encuentro. Al consolidar los valores el presupuesto total alcanzó alrededor de los 14 millones de

Categoría	1.4. Respaldo financiero: <i>Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.</i>
	dólares.

Conclusiones de tercer nivel

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	Las gestiones para concretar la formulación de la política se intensificaron en 2010, donde la OEI financió el proceso completo con fondos provenientes de AEXCID y AECID, además coordinó todas las actividades de la consulta y diseño con el apoyo de un consultor externo que contrató. Las decisiones se tomaron en la mesa técnica de expertos del MINED, sin que la OEI y su consultor tuvieran injerencia unilateralmente en ellas, y más bien cumplieron con la función de facilitación y acompañamiento, buscando responder a las necesidades identificadas en la consulta y cumplir con el marco jurídico nacional e internacional que respaldó a la política (aunque las leyes existentes no garantizaban su sostenibilidad en el tiempo), del cual el MINED fue garante al validarlo, así como la elaboración del presupuesto de los planes de acción, programas y acciones incluidos, también producto de las mesas técnicas.
Equipo técnico del MINED	La OEI apoyó técnicamente y financió todo el proceso de formulación de la política, dicho apoyo, tanto técnico como financiero, fue gestionado desde la entonces Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos a través de la Licda. Gloria Evelin Hernández Olivares y la Licda. María Angélica Paniagua de fuentes. El

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
	<p>MINED tuvo a cargo la convocatoria de sectores clave que se verían afectados por la política, y a pesar de la ausencia de algunos o de no tener certeza de haber convocado a actores del sector económico, se hizo un esfuerzo de considerar las necesidades identificadas en las consultas, aunque fue necesario establecer prioridades y entre ellas estuvieron la alfabetización, modalidades flexibles y educación a distancia, atención a mujeres y pueblos originarios, los niveles de educación básica y media, con énfasis en la zona rural, además de considerar parcialmente la educación para la vida en la formación de competencias laborales. La formulación de la política fue un trabajo conjunto entre la OEI y los equipos técnicos del MINED. Estos equipos técnicos se conformaron con personas expertas provenientes de diversas instancias del ministerio que ya trabajaban en el área de educación para jóvenes y adultos, encontrándose entre ellos docentes alfabetizadores y voluntarios alfabetizadores no docentes, técnicos de modalidades flexibles y de la Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos. Estos equipos participaron de todo el proceso de consulta, formulación y divulgación de la política, mediante foros, talleres y congresos. Las decisiones que pasaron a integrar la política fueron consensuadas en las mesas técnicas, las cuales consistieron en el diseño de programas y proyectos, la propuesta de la creación de una Dirección Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos, todos con sus respectivos presupuestos, los cuales fueron diseñados haciendo un costeo según canastas básicas que los equipos ya tenían de programas existentes, en algunos casos se tomaba un referente presupuestario y se investigaba lo que hiciera falta, el financiamiento de estos</p>

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
	presupuestos se planteó teóricamente. También se trabajó en el marco jurídico de la política, considerando todo el marco legal nacional e internacional existente como la Constitución de la República donde respalda la alfabetización, la Ley General de Educación de donde se consideraron los perfiles de los beneficiarios según la modalidad de formación, fuera alfabetización o modalidades flexibles, y los acuerdos internacionales como CONFINTEA 4, 5 y 6. Este marco legal fue sujeto a validación por el Departamento de Asesoría Jurídica del MINED, al ser aprobada no tuvo que pasar a la asamblea legislativa por tratarse de un decreto ejecutivo.
Asesor jurídico del MINED	Fue clave considerar en la consulta a todos los sectores afectados por la implementación de la política, aunque no se tiene certeza de que el sistema económico salvadoreño tuviese representación y participación en el proceso. A pesar de que las necesidades se consideren totalmente, los presupuestos determinan las prioridades, los cuales a la vez determinan las unidades técnicas. El MINED incorpora en el protocolo la validación del marco jurídico por parte de su Dirección de Asesoría Jurídica, donde el objetivo es respetar el hecho de la política producto de las necesidades identificada y revisar que estén dentro del marco legal vigente, evitando una contradicción entre este y la política. Por tanto, la Dirección de Asesoría Jurídica es garante de los procesos legales a cumplir por la política formulada.
Consultor externo	El proceso completo de formulación de la política fue financiado por la OEI con recursos obtenidos de la cooperación internacional, también contrató a un consultor externo, además hubieron otros costos como

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
	<p>logística, transporte de beneficiarios hacia donde se realizaron las consultas, papelería, entre otros que los asumió el MINED. La contratación del consultor se debió al interés de la OEI en implementar el modelo Centro - Periferia en el diseño de la política. Inicialmente el proceso estaba planificado para realizarse en tres a cuatro meses, sin embargo terminó durando alrededor de dos años y medio, entre octubre de 2010 y abril de 2013. En este tiempo el consultor externo facilitó y moderó en su totalidad el proceso en cuanto a la consulta, diseño, validación y divulgación de la política, valiéndose del diseño de instrumentos donde registró la información producto de las consultas y otros utilizados para la validación de los talleres. El equipo técnico del MINED se encargó de seleccionar y convocar a los representantes de los sectores identificados como clave para la consulta, la cual se realizó en la Santa Ana por la región occidental, San Salvador por la región central y San Miguel por la región oriental, entre los sectores convocados particularmente no se tiene certeza de haber considerado al sistema económico salvadoreño, sin embargo, hubo participación de una empresa privada que tenía un programa propio de alfabetización, se cree que fue HOLCIM. Durante la construcción de la política el consultor externo tuvo libertad de moderar unilateralmente las decisiones que se convirtieron en los componentes de la misma, logrando que elementos como el enfoque y las estrategia correspondieran al centro, y como periferia los planes de acción que se desarrollaban mediante programas, ejecutados mediante proyectos y sus actividades, con sus respectivos presupuestos formulados en las mesas técnicas a partir del ajuste al valor actual de</p>

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
	<p>presupuestos de proyectos y programas de alfabetización como de modalidades flexibles. Cuando no se tenía certeza de los valores, los equipos adquirirían el compromiso de investigar en las instancias necesarias y presentar propuestas en el siguiente encuentro. Al consolidar los valores el presupuesto total alcanzó alrededor de los 14 millones de dólares. Se escuchó a todas las voces consultadas en torno a la educación de adultos y educación permanente y se hizo el máximo esfuerzo por responder a las necesidades identificadas, incluso aquellas para las que desde el punto de vista del consultor, el país no estaba preparado para dar respuesta, por ejemplo el tema de los pueblos originarios, que surgió en las consultas de las tres regiones del país, y como consultor priorizó de manera personal su incorporación a la política, principalmente por los compromisos ya adquiridos por El Salvador respecto al tema. Otras necesidades identificadas fueron más recursos y mayor sensibilidad en el tema de la educación de adultos y educación permanente. Para la construcción del marco jurídico de la política se hizo un estudio profundo y riguroso sobre legislación nacional e internacional, pactos firmados y otros compromisos de nación en materia de educación permanente de jóvenes y adultos, donde el concepto de núcleo de la política consideró todos estos pactos de nación, y se hizo énfasis en su cumplimiento.</p>

2. Entorno del sistema

Definición: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

Conclusiones de primer nivel

2.1. Relevancia política:

Definición: Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
Conclusión E1	La OEI consideró que no había un riesgo para la sociedad salvadoreña, sino más bien era un desafío para el país retomar el tema de la educación para jóvenes y adultos, y por ello la OEI tenía un compromiso con el mismo, ya que había todo un marco internacional que pedía respuesta como país.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
Conclusión E2	Son riesgos para la sociedad la fuga de cerebros y que la educación no esté en las manos que debe ser a la hora de abordar el problema. La delincuencia y los problemas económicos como detonantes y consecuencias son fenómenos terribles que obligan a la migración en país, un problema tan marcado en el oriente, donde las edades

Estamento	Equipo técnico del MINED
	en las que se van los jóvenes van desde los 14 y 16 años.
Conclusión E3	Cuando por decisiones políticas se prioriza la educación dentro del sistema regular de educación y existe el riesgo de relegar la educación de jóvenes y adultos a algo supletorio.
Conclusión E4	Tanto en aquel momento como en la actualidad sigue existiendo el riesgo de no cumplir con el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación a toda la población salvadoreña, y todas las personas jóvenes y adultas puedan culminar al menos sus once años de escolaridad, se hace hasta donde es posible presupuestariamente, y representa un reto que demanda buscar tantos otros mecanismos y estrategias para solventar esta necesidad y declara al país libre de sobreedad en la educación.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
Conclusión E5	La Constitución de la República establece el derecho a la educación para todas las personas, sin distinción, por ello es importante garantizar que el Estado asuma su rol activo en la educación de todas las personas del país de manera inclusiva, considerando diversas condiciones y discapacidades, que se sabe son producto de la misma sociedad y por tanto está obligada a incluir a estas personas en el sistema. Si bien el incumplimiento de lo anterior representa un riesgo, también es un reto que debe asumirse para que las legislaciones nacionales obliguen al Estado a asumir su compromiso y cubrir las áreas excluidas, sin embargo cualquier proyecto o acción que el gobierno impulsa, siempre requiere apoyos económicos, y su escasez es la mayor dificultad.

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	2.1.1. Identificación del riesgo que la necesidad representa para la estabilidad del sistema político y en consecuencia del sistema social.
Conclusión E6	El incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales para minimizar la brecha de analfabetismo, como se puede leer en los objetivos del milenio, la desarticulación de una serie de esfuerzos que el MINED ha venido haciendo desde los años 1950 o quizá un poco antes, representan riesgo de no obtener los resultados y generar la percepción de que nada se hace al respecto. El compromiso no solo le corresponde al gobierno, también a la empresa privada, por ello se invitó a HOLCIM, pues ellos desarrollaban campañas de alfabetización, es así como la política pretendía llenar un vacío respecto a la articulación de los esfuerzos del MINED y de la empresa privada.

2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa

Definición: Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
Conclusión E1	La OEI siempre se ha preocupado por el tema de alfabetización, por ello en su función de coordinación en la formulación de la PNEPJA, procuró cumplir a nivel de OEI con su compromiso con la educación para jóvenes y adultos, atendiendo el marco a nivel nacional y regional en el tema de alfabetización al momento de formular la política.

Estamento		Equipo técnico del MINED
Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.	
Conclusión E2	“No brindó información”	
Conclusión E3	El MINED trabaja mucho el tema de educación de adultos a nivel regional con el BID, UNESCO. Con la OEI comparten muchas de las prioridades que la política plantea, en el marco del Programa Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, fue así como la Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos (Actualmente Dirección) participaron en el diseño de proyecto de cooperación vinculando al docente con la política.	
Conclusión E4	El MINED siempre está tratando de hacer realidad el mandato de los convenios y compromisos en materia de educación para jóvenes y adultos, tratando de estar alineados como MINED y como instancia específica de educación de jóvenes y adultos, en este caso Modalidades Flexibles (Actualmente Gerencia, y durante la formulación de la política dependía de Alfabetización).	

Estamento		Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.	
Conclusión E5	La Dirección de Asesoría Jurídica del MINED como garante de las acciones internas como pactos con otras instituciones u organismos, fue el apoyo del ministerio para que la política cumpliera con el marco legal vigente y el concerniente de los compromisos adquiridos en cuanto a lo que daba respuesta la política. Este es un proceso que la Dirección realiza de oficio con todas las políticas que formula el MINED, ya que confiando en el trabajo de esta unidad, al final son aprobadas por el ministro de educación.	

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	2.2.1. Participación en el cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales en materia educativa en la política pública educativa.
Conclusión E6	Cuando la OEI contrata al consultor externo pretende presentarle en proceso de formulación de la política como parte del equipo técnico de la OEI, sin embargo a pesar de las tensiones generadas entre ellos, el consultor externo mantuvo durante todo el proceso independencia. Así, le fue posible evitar tener injerencia en favorecer unilateralmente los intereses de la OEI o lo del MINED, ya que entre los dos equipos técnicos hubo temas en los cuales reñían, hasta generarse posiciones que fueron percibidas por el consultor como posiciones contrarias. Además esta posición permitió hacer señalamientos y preguntas a ambos equipos técnicos, a pesar de las tensiones.

2.3. Grupos de interés

Definición: Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E1	La OEI interactuó con todos los actores clave, desde funcionarios hasta promotores, la información más valiosa fue obtenida de estos últimos, pues trabajan directamente con los asociados de los círculos de alfabetización. La OEI considera que quedó pendiente llegar a los beneficiarios.

Estamento	
Subcategoría	Equipo técnico del MINED 2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E2	Para la formulación de la política se convocó a los grupos clave identificados, aunque no llegaron todos, en algunos casos llegaron otras personas en representación y se les aprovechó para llenar los instrumentos de recolección de datos, lo cual es válido. Estas personas llegaron a los foros y plantearon sus necesidades y la política es la respuesta a ello. Particularmente se convocó a INSAFORP por el tema de la habilitación laboral y también el equipo técnico del MINED se acercó a la Asamblea Legislativa donde expresaron que era posible dar respaldo a la política pero no participar del proceso de formulación.
Conclusión E3	Aunque en la formulación de la política participaron grupos muy diversos, quizá la interacción más significativa fue con los educadores, ya que venían de trabajar del programa de alfabetización y modalidades flexibles, aportando mucho a la propuesta de la política mediante los talleres donde se dió la interacción de manera horizontal a manera de sacar las propuestas que se incorporaron en la política.
Conclusión E4	A los talleres de consulta llegaron personas de diferentes sectores vinculados a la educación de las personas jóvenes y adultas: docentes, estudiantes, entre otros. El equipo técnico del MINED, como parte de sus funciones, siempre tienen vinculación y contacto con los actores clave docentes y estudiantes, también con los directores departamentales, quienes coordinan las sedes y con las implementadoras. Los talleres se dieron tanto en sedes regionales como en la sede central del MINED.

Estamento	
Subcategoría	Asesor jurídico del MINED 2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión	Durante la formulación de la política el director de asesoría jurídica participó en aproximadamente tres reuniones, en

Estamento Asesor jurídico del MINED	
E5	otras delegó a una persona. La participación consistió en revisar el documento completo para respetar realmente la necesidad, la motivación, los hechos que se querían regular.

Estamento Consultor externo	
Subcategoría	2.3.1. Interacción con grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E6	<p>La interacción con los grupos y actores clave fue fundamental, ya que la política por definición debe llegar a resolver problemas públicos, lo cuales no los viven las autoridades, sino la sociedad civil. El proceso de consulta inicial y el de validación llegó a las personas beneficiarias y a quienes podrían verse afectados o implicadas en su implementación, esto dio sentido a la política y evitó que fuese una política de escritorio. Para poder dar forma a los programas, proyectos y líneas de acción fueron necesarias acciones como escuchar a los beneficiarios o a las ONGs que ejecutan. La formulación de políticas públicas no es una tarea rápida o fácil, comenzando por determinar que tres meses no serían suficientes en este caso, el trabajo de negociación entre diversos actores como sindicatos de maestros, autoridades del MINED, el trabajo en las mesas de expertos donde estos ponen a prueba el proceso con gente como Edgar Cuellar de FUSADES u Oscar Picardo, gente experta en educación de adultos, representantes de universidades, todas estas personas sentadas para hablar y validar que el proceso no era sencillo, pero que el reunirlos es con la intención de lograr un producto útil. También fue importante tener la participación de la OEI como contratista del consultor externo y al MINED como entidad que recibirá el producto final. Fue producto de las interacciones entre el MINED y la OEI el consenso de una nueva concepción de política pública que fuera entendida como un proceso de concertación de toma de decisiones y recoger las necesidades de los diversos actores, llegando a un acuerdo donde todos se sintieran satisfechos, que les permitiera identificar que la educación permanente</p>

Estamento	Consultor externo
	es un asunto de política pública y que todos están incluidos, que es una apuesta de nación, no solo de gobierno y no solo de sociedad civil. Todo un proceso que pasó por la consulta, desarrollo, propuesta, validación, lanzamiento y divulgación que duró poco más de dos años.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E1	No se llegó como se hubiera querido a los asociados de los círculos de alfabetización.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E2	Las mismas personas que estaban en alfabetización fueron convocadas y asistieron, entre ellos alfabetizadores voluntarios, que en la opinión de la gente no eran idóneos para el trabajo de alfabetización. Si bien casa presidencial respondió con representación de los pueblos originarios, pero ya no se tenía población nahua-parlante.
Conclusión E3	Se hizo lo posible por incorporar a la mayoría de sectores relacionados con los temas que abordó la formulación de la política.
Conclusión E4	Se trató de mantener a quienes iniciaron el proceso de formulación proporcionando insumos durante la consulta realizada en los talleres consultivos, y se les tomó en cuenta durante el resto del proceso aunque no fueran las mismas personas, se trató de mantener la representación de las instituciones y sectores clave.

Estamento	
Asesor jurídico del MINED	
Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E5	En teoría se convocaron a todos los sectores y fueron consultados previo a la construcción de la política, la cual estaba destinada a beneficiar ciertos segmentos de la población.

Estamento	
Consultor externo	
Subcategoría	2.3.2. Inclusión total o parcial de los grupos de interés en la formulación de la política.
Conclusión E6	Aunque se cree que no todos los públicos fueron a todas las consultas hechas en oriente, occidente y la zona central, se tiene la noción de que al menos una persona representó a cada sector convocado, los cuales fueron entre diecinueve y veinte tipos de grupo de interés identificados, cuyo aporte posiblemente no fue representativo pero fue la voz de la experiencia de pertenecer a dicho grupo. Entre estos grupos de interés se incluyeron algunos que regularmente no se suelen consultar en la formulación de políticas públicas, por ejemplo la Policía Nacional Civil, donde resulta inevitable consultarles, en un país donde el tema del orden público no afecte tanto a la función pública. Otro ejemplo es la comisión nacional de alfabetización que es el actor político encargado de llevar este tipo de esfuerzos a la Asamblea Legislativa.

Conclusiones de segundo nivel

Categoría	
Estamento	Conclusión
2.1. Relevancia política: <i>Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.</i>	
Representante de la OEI	La OEI consideró que no había un riesgo para la sociedad salvadoreña, sino más bien era un desafío para el país retomar el tema de la educación para jóvenes y adultos, y por ello la OEI tenía un compromiso con el mismo, ya que había todo un marco internacional que pedía respuesta como país.
Equipo técnico del MINED	El no tomar acciones frente a las necesidades educativas abordadas por la política, representa un riesgo de incumplimiento al mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación a toda la población salvadoreña, también que no todas las personas jóvenes y adultas puedan culminar con al menos once años de escolaridad. Pero cuando las decisiones políticas priorizan la educación dentro del sistema de educación regular, existe el riesgo de relegar a la educación de jóvenes y adultos a algo supletorio, y no prioritario, donde solo permite al MINED hacer lo que presupuestariamente le es posible, y esto representa el riesgo de encargar la educación de jóvenes y adultos a personas no idóneas como los voluntariados, todo esto representa un reto que demanda buscar tantos otros mecanismos y estrategias para solventar estas necesidades. Además de la voluntad política, se suman factores como la violencia y los problemas económicos que obligan a los jóvenes a migrar del país, lo cual aumenta el riesgo de fuga de cerebros y la despoblación de jóvenes en zonas como el oriente del país.
Asesor jurídico del MINED	La Constitución de la República establece el derecho a la educación para todas las personas, sin distinción, por ello es importante garantizar que el Estado asuma su rol activo en la educación de todas las personas del país de manera inclusiva, considerando diversas condiciones y discapacidades, que se sabe son producto de la misma sociedad y por tanto está obligada a incluir a estas personas en el sistema. Si bien el incumplimiento

Categoría	2.1. Relevancia política: <i>Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.</i>
	de lo anterior representa un riesgo, también es un reto que debe asumirse para que las legislaciones nacionales obliguen al Estado a asumir su compromiso y cubrir las áreas excluidas, sin embargo cualquier proyecto o acción que el gobierno impulsa, siempre requiere apoyos económicos, y su escasez es la mayor dificultad.
Consultor externo	El incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales para minimizar la brecha de analfabetismo, como se puede leer en los objetivos del milenio, la desarticulación de una serie de esfuerzos que el MINED ha venido haciendo desde los años 1950 o quizá un poco antes, representan riesgo de no obtener los resultados y generar la percepción de que nada se hace al respecto. El compromiso no solo le corresponde al gobierno, también a la empresa privada, por ello se invitó a HOLCIM, pues ellos desarrollaban campañas de alfabetización, es así como la política llega a llevar un vacío respecto a la articulación de los esfuerzos del MINED y de la empresa privada.

Categoría	2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa: <i>Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.</i>
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI siempre se ha preocupado por el tema de alfabetización, por ello en su función de coordinación en la formulación de la PNEPJA, procuró cumplir a nivel de OEI con su compromiso con la educación para jóvenes y adultos, atendiendo el marco a nivel nacional y regional en el tema de alfabetización al momento de formular la política.

Categoría	2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa: <i>Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.</i>
Equipo técnico del MINED	El MINED siempre intenta cumplir con los convenios y compromisos en materia de educación para jóvenes y adultos. A nivel regional ha trabajado mucho el tema con el BID, UNESCO, y con esta política comparten con la OEI muchas prioridades que en la misma se plantean, esto en el marco del Programa Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, fue así como cada instancia del MINED trató de alinearse a los compromisos adquiridos, por ejemplo la Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos participó del diseño del proyecto de cooperación, al igual que Modalidades flexibles como dependencia de Alfabetización.
Asesor jurídico del MINED	La Dirección de Asesoría Jurídica del MINED como garante de las acciones internas como pactos con otras instituciones u organismos, fue el apoyo del ministerio para que la política cumpliera con el marco legal vigente y el concerniente de los compromisos adquiridos en cuanto a lo que daba respuesta la política. Este es un proceso que la Dirección realiza de oficio con todas las políticas que formula el MINED, ya que confiando en el trabajo de esta unidad, al final son aprobadas por el ministro de educación.
Consultor externo	Cuando la OEI contrata al consultor externo pretende presentarle en proceso de formulación de la política como parte del equipo técnico de la OEI, sin embargo a pesar de las tensiones generadas entre ellos, el consultor externo mantuvo durante todo el proceso independencia. Así, le fue posible evitar tener injerencia en favorecer unilateralmente los intereses de la OEI o lo del MINED, ya que entre los dos equipos técnicos hubo temas en los cuales reñían, hasta generarse posiciones que fueron percibidas por el consultor como posiciones contrarias. Además esta posición permitió hacer señalamientos y preguntas a ambos equipos técnicos, a pesar de las tensiones.

Categoría	
2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>	
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI interactuó con todos los actores clave, desde funcionarios hasta promotores, la información más valiosa fue obtenida de estos últimos, pues trabajan directamente con los asociados de los círculos de alfabetización, aunque no se llegó a ellos como se hubiese querido.
Equipo técnico del MINED	Para la formulación de la política se convocó a los diversos grupos clave que fueron identificados como vinculados de alguna manera a la educación de jóvenes y adultos, haciendo lo posible por mantener a la participación de los grupos de interés durante todo el proceso de formulación, aunque a algunos miembros del equipo técnico del MINED les pareció que los estudiantes voluntarios que atendían la alfabetización fueron idóneos para participar, o que no fue significativa la participación de la representación de pueblos originario por parte de casa presidencial. Las interacciones se dieron a través de los talleres de consulta que se hicieron en las zonas oriental, occidental y central, con el apoyo de las direcciones departamentales y el equipo técnico del MINED, que como parte de sus funciones mantiene vínculos y contacto con actores clave. Aunque no en todos los talleres se tuvo presencia de todos los actores clave, se considera que al menos una persona estuvo representando a cada sector, a estos se les aprovechó para llenar los instrumentos de recolección de datos, participaron en foros y plantearon sus necesidades. Algunos de los actores fueron INSAFORP por el tema de la habilitación laboral; docentes y estudiantes de los programas de alfabetización y modalidades flexibles, quienes aportaron mucho a la propuesta de política; directores departamentales quienes coordinan con las implementadoras; en donde los talleres se desarrollaron en una interacción de manera horizontal a manera de sacar propuestas que se incorporaron a la política. Además, el equipo técnico

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
	del MINED se acercó a la Asamblea Legislativa donde expresaron que era posible dar respaldo a la política pero no participar del proceso de formulación.
Asesor jurídico del MINED	En teoría se convocaron a todos los sectores y fueron consultados previo a la construcción de la política, la cual estaba destinada a beneficiar ciertos segmentos de la población. Particularmente la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED participó revisando el documento completo para respetar realmente la necesidad, la motivación y los hechos que se querían regular, además de participar en algunas reuniones, fuera por parte del director de la unidad o algún delegado.
Consultor externo	Aunque se cree que no todos los públicos fueron a todas las consultas hechas en oriente, occidente y la zona central, se tiene la noción de que al menos una persona representó a cada sector convocado, los cuales fueron entre diecinueve y veinte tipos de grupo de interés identificados, el aporte de algunos posiblemente no fue representativo pero fue la voz de la experiencia de pertenecer a dicho grupo. Entre estos grupos de interés se incluyeron algunos que regularmente no se suelen consultar en la formulación de políticas públicas, por ejemplo la Policía Nacional Civil, donde resulta inevitable consultarles, en un país donde el tema del orden público no afecte tanto a la función pública. Otro ejemplo es la comisión nacional de alfabetización que es el actor político encargado de llevar este tipo de esfuerzos a la Asamblea Legislativa. La interacción con los grupos y actores clave fue fundamental, ya que la política por definición debe llegar a resolver problemas públicos, lo cuales no los viven las autoridades, sino la sociedad civil. El proceso de consulta inicial y el de validación llegó a las personas beneficiarias y a quienes podrían verse afectados o implicadas en su implementación, esto dio sentido a la política y evitó que fuese una política de escritorio. Para poder dar forma a los programas, proyectos y líneas de acción fueron necesarias acciones como escuchar a los

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
	<p>beneficiarios o a las ONGs que ejecutan. La formulación de políticas públicas no es una tarea rápida o fácil, comenzando por determinar que tres meses no serían suficientes en este caso, el trabajo de negociación entre diversos actores como sindicatos de maestros, autoridades del MINED, el trabajo en las mesas de expertos donde estos ponen a prueba el proceso con gente como Edgar Cuellar de FUSADES u Oscar Picardo, gente experta en educación de adultos, representantes de universidades, todas estas personas sentadas en para que hablaran y validaran que el proceso no era sencillo, pero que el reunirlos es con la intención de lograr un producto útil. También fue importante tener la participación de la OEI como contratista del consultor externo y al MINED como entidad que recibirá el producto final. Fue producto de las interacciones entre el MINED y la OEI el consenso de una nueva concepción de política pública que fuera entendida como un proceso de concertación de toma de decisiones y recoger las necesidades de los diversos actores, llegando a un acuerdo donde todos se sintieran satisfechos, que les permitiera identificar que la educación permanente es un asunto de política pública y que todos están incluidos, que es una apuesta de nación, no solo de gobierno y no solo de sociedad civil. Todo un proceso que pasó por la consulta, desarrollo, propuesta, validación, lanzamiento y divulgación que duró poco más de dos años.</p>

Conclusiones de tercer nivel

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
-----------------------------	---

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI siempre se ha preocupado por el tema de alfabetización, por ello en su función de coordinación en la formulación de la PNEPJA, procuró cumplir a nivel de OEI con su compromiso con la educación para jóvenes y adultos, atendiendo el marco a nivel nacional y regional en el tema de alfabetización al momento de formular la política, considerándolo más un reto que un riesgo para la sociedad salvadoreña. La OEI interactuó con todos los actores clave, desde funcionarios hasta promotores, la información más valiosa fue obtenida de estos últimos, pues trabajan directamente con los asociados de los círculos de alfabetización, aunque no se llegó a ellos como se hubiese querido. La OEI considera que quedó pendiente llegar a los beneficiarios.
Equipo técnico del MINED	El MINED siempre intenta cumplir con los convenios y compromisos en materia de educación para jóvenes y adultos. A nivel regional ha trabajado mucho el tema con el BID, UNESCO, y con esta política compartieron con la OEI muchas prioridades que en la misma se plantearon, esto en el marco del Programa Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, fue así como cada instancia del MINED trató de alinearse a los compromisos adquiridos, por ejemplo la Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos participó del diseño del proyecto de cooperación, al igual que Modalidades Flexibles como dependencia de Alfabetización. Para la formulación de la política se convocó a los diversos grupos clave que fueron identificados como vinculados de alguna manera a la educación de jóvenes y adultos, haciendo lo posible por mantener a la participación de los grupos de interés durante todo el proceso de

Variable de análisis **2. Entorno del sistema:** *Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.*

formulación, aunque a algunos miembros del equipo técnico del MINED les pareció que los estudiantes voluntarios que atendían la alfabetización no fueron los idóneos para participar, o que no fue significativa la participación de la representación de pueblos originarios por parte de casa presidencial. Las interacciones se dieron a través de los talleres de consulta que se hicieron en las zonas oriental, occidental y central, con el apoyo de las direcciones departamentales y el equipo técnico del MINED, que como parte de sus funciones mantiene vínculos y contacto con actores clave. Aunque no en todos los talleres se tuvo presencia de todos los actores clave, y se considera que al menos una persona estuvo representando a cada sector, quienes plantearon sus necesidades. Algunos de los actores fueron INSAFORP por el tema de la habilitación laboral; docentes y estudiantes de los programas de alfabetización y modalidades flexibles, quienes aportaron mucho a la propuesta de política; directores departamentales quienes coordinan con las implementadoras. Los talleres se desarrollaron en una interacción de manera horizontal a manera de sacar propuestas que se incorporaron a la política. Además, el equipo técnico del MINED se acercó a la Asamblea Legislativa donde les expresaron que era posible dar respaldo a la política pero no participar del proceso de formulación.

El no tomar acciones frente a las necesidades educativas abordadas por la política, representó un riesgo de incumplimiento al mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación a toda la población salvadoreña, también que no todas las personas jóvenes y adultas pudieran culminar con al menos once años de escolaridad. Pero cuando las decisiones políticas priorizan la educación dentro del sistema de educación regular, existe el riesgo de relegar a la educación de jóvenes y adultos a algo supletorio, y no prioritario,

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
	donde solo permite al MINED hacer lo que presupuestariamente le es posible, y esto representa el riesgo de encargar la educación de jóvenes y adultos a personas no idóneas como los voluntariados, todo esto representa un reto que demanda buscar tantos otros mecanismos y estrategias para solventar estas necesidades. Además de la voluntad política, se suman factores como la violencia y los problemas económicos que obligan a los jóvenes a migrar del país, lo cual aumenta el riesgo de fuga de cerebros y la despoblación de jóvenes en zonas como el oriente del país.
Asesor jurídico del MINED	<p>La Dirección de Asesoría Jurídica del MINED como garante de las acciones internas como pactos con otras instituciones u organismos, fue el apoyo del ministerio para que la política cumpliera con el marco legal vigente y el concerniente de los compromisos adquiridos en cuanto a lo que daba respuesta la política, revisando el documento completo para respetar realmente la necesidad, la motivación y los hechos que se querían regular. Este es un proceso que la Dirección realiza de oficio con todas las políticas que formula el MINED, ya que confiando en el trabajo de esta unidad, al final son aprobadas por el ministro de educación. En teoría se convocaron a todos los sectores y fueron consultados previo a la construcción de la política, la cual estaba destinada a beneficiar ciertos segmentos de la población. La Dirección de Asesoría Jurídica del MINED participó en algunas reuniones, fuera por parte del director de la unidad o algún delegado.</p> <p>La Constitución de la República establece el derecho a la educación para todas las personas, sin distinción, por ello es importante garantizar que el Estado asuma su rol activo en la educación de todas las personas del país de manera inclusiva, considerando diversas condiciones y discapacidades, que se sabe son producto de</p>

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
	la misma sociedad y por tanto está obligada a incluir a estas personas en el sistema. Si bien el incumplimiento de lo anterior representa un riesgo, también es un reto que debe asumirse para que las legislaciones nacionales obliguen al Estado a asumir su compromiso y cubrir las áreas excluidas, sin embargo cualquier proyecto o acción que el gobierno impulsa, siempre requiere apoyos económicos, y su escasez es la mayor dificultad.
Consultor externo	Cuando la OEI contrata al consultor externo pretende presentarle en proceso de formulación de la política como parte del equipo técnico de la OEI, sin embargo a pesar de las tensiones generadas entre ellos, el consultor externo mantuvo durante todo el proceso independencia. Así, le fue posible evitar tener injerencia en favorecer unilateralmente los intereses de la OEI o lo del MINED, ya que entre los dos equipos técnicos hubo temas en los cuales reñían, hasta generarse posiciones que fueron percibidas por el consultor como posiciones contrarias. Además esta posición posibilitó hacer señalamientos y preguntas a ambos equipos técnicos, a pesar de las tensiones. Aunque se cree que no todos los públicos fueron a todas las consultas hechas en oriente, occidente y la zona central, se tiene la noción de que al menos una persona representó a cada sector convocado, los cuales fueron entre diecinueve y veinte tipos de grupo de interés identificados, el aporte de algunos posiblemente no fue representativo pero fue la voz de la experiencia de pertenecer a dicho grupo. Entre estos grupos de interés se incluyeron algunos que regularmente no se suelen consultar en la formulación de políticas públicas, por ejemplo la Policía Nacional Civil, donde resulta inevitable consultarles, en un país donde el tema del orden público no afecte tanto a la función pública. Otro ejemplo es

Variable de análisis **2. Entorno del sistema:** *Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.*

la comisión nacional de alfabetización que es el actor político encargado de llevar este tipo de esfuerzos a la Asamblea Legislativa. La interacción con los grupos y actores clave fue fundamental, ya que la política por definición debe llegar a resolver problemas públicos, lo cuales no los viven las autoridades, sino la sociedad civil. El proceso de consulta inicial y el de validación llegó a las personas beneficiarias y a quienes podrían verse afectados o implicadas en su implementación, esto dio sentido a la política y evitó que fuese una política de escritorio. Para poder dar forma a los programas, proyectos y líneas de acción fueron necesarias acciones como escuchar a los beneficiarios o a las ONGs que ejecutan. La formulación de políticas públicas no es una tarea rápida o fácil, comenzando por determinar que tres meses no serían suficientes en este caso, el trabajo de negociación entre diversos actores como sindicatos de maestros, autoridades del MINED, el trabajo en las mesas de expertos donde estos ponen a prueba el proceso con gente como Edgar Cuellar de FUSADES u Oscar Picardo, gente experta en educación de adultos, representantes de universidades, todas estas personas sentadas para que hablaran y validaran que el proceso no era sencillo, pero que el reunirlos es con la intención de lograr un producto útil. También fue importante tener la participación de la OEI como contratista del consultor externo y al MINED como entidad que recibirá el producto final. Fue producto de las interacciones entre el MINED y la OEI el consenso de una nueva concepción de política pública que fuera entendida como un proceso de concertación de toma de decisiones y recoger las necesidades de los diversos actores, llegando a un acuerdo donde todos se sintieran satisfechos, que les permitiera identificar que la educación permanente es un asunto de política pública y que todos están incluidos, que es una apuesta

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
	<p>de nación, no solo de gobierno y no solo de sociedad civil. Todo un proceso que pasó por la consulta, desarrollo, propuesta, validación, lanzamiento y divulgación que duró poco más de dos años.</p> <p>El incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales para minimizar la brecha de analfabetismo, como se puede leer en los objetivos del milenio, la desarticulación de una serie de esfuerzos que el MINED ha venido haciendo desde los años 1950 o quizá un poco antes, representan riesgo de no obtener resultados y generar la percepción de que nada se hace al respecto. El compromiso no solo le corresponde al gobierno, también a la empresa privada, por ello se invitó a HOLCIM, pues ellos desarrollaban campañas de alfabetización, es así como la política llega a llevar un vacío respecto a la articulación de los esfuerzos del MINED y de la empresa privada.</p>

3. Relaciones entre sistema y entorno

Definición: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

Conclusiones de primer nivel

3.1. Entradas

Definición: Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.

Estamento	Representante de la OEI
Conclusión E1	La OEI tenía sus expectativas propias con la formulación de la política, como la creación de procesos y un ejemplo de elaboración de política.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	Parte del equipo técnico del MINED tenía la expectativa de que la política se convirtiese lo que hacía falta para que los programas ya existente en el tema de educación para jóvenes y adultos, como lo eran alfabetización y las modalidades flexibles, articuladas a través de las estrategias que se diseñaron, facilite la toma de decisiones y lograr que la educación de adultos tenga las mismas condiciones que la educación regular, y para ello los programas de la política no deben tener expectativa de perpetuarse, ya que la meta debe ser que toda la población pueda incorporarse al sistema regular de educación. Además se tenía la expectativa de que la educación para jóvenes y adultos pasase a las personas idóneas y no que continuara siendo servida por estudiantes voluntarios como sucedía en alfabetización. Con un presupuesto aproximadamente de 15 millones de dólares se tenía la expectativa de lograr los objetivos de la política, aunque esta estaba destinada a implementarse con los mismos presupuestos de los programas que integró.
Conclusión E3	Las expectativas de parte del equipo técnico del MINED estaban alineadas a la meta de la política, contar con un sistema de educación permanente para la población joven y adulta, sea dentro o fuera del sistema educativo. Aunque ya se contaban con programas institucionalizados, la educación de jóvenes y adultos debía ser de carácter permanente, con ofertas educativas actualizadas, no necesariamente escolarización, también alfabetización digital, competencias laborales entre otras.
Conclusión E4	Desde Modalidades Flexibles se tenía la expectativa de que sus programas quedaran incluidos en la política y el

Estamento	Equipo técnico del MINED
	haberlo logrado fue su mayor logro.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E5	La expectativa de la Dirección de Asesoría Jurídica fue dar cumplimiento al mandato constitucional que dice que la educación es un derecho inherente a la persona humana en cualquiera de sus dimensiones, incorporando a los jóvenes y adultos al sistema educativo, permitiéndoles desarrollar habilidades y capacidades productiva, al igual que académicas.

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	3.1.1. Expectativas propias con respecto a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E6	Las expectativas del consultor estuvieron en torno al producto final de la política. Una política que no era posible formular en cuatro meses, que además de las consultas contemplara un proceso de validación que diera más peso a la política, desde la misma propuesta técnica hasta las propuestas de diseño de los componentes de la política, tales como estrategias, programas, presupuestos, y todo ese trabajo se documentó e incorporó como anexos en el documento de la política, otra expectativa cumplida. Según el consultor estas expectativas toman relevancia al saber que no había una política en El Salvador que incluyera todos esos componentes, especialmente el del presupuesto que en último momento estuvo en riesgo de perderse por falta de acuerdo, además de ser una política dirigida prácticamente a toda la población salvadoreña a excepción de la niñez, afectando indicadores de educación nacionales e internacionales. El cumplimiento de estas expectativas se vio

Estamento	Consultor externo
	fuertemente influenciada por la comprensión de la definición de política aprobada por los equipos técnicos de la OEI y el MINED.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
Conclusión E1	No sabría decir a que otros actores se refieren en la investigación en cuanto a sus expectativas.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
Conclusión E2	La expectativa de los estudiantes es que con la política mejore la educación.
Conclusión E3	En lo posible se tomaron en cuenta las expectativas de diversos actores, pero en base a las cuatro prioridades de la política, ya que la misma no puede dar respuesta a todo. Se ha hecho mucho énfasis en la formación inicial de personas jóvenes y adultas, de educadores para este tipo de modalidades, ya que lo común es la formación para el sistema regular, por lo cual se planteó certificar a docentes en metodologías para atender a las población vulnerables, jóvenes excluidos económicamente, políticamente, que han caído en vicios, en muchos municipios en contexto de violencia se atienden jóvenes catalogados como miembros de pandillas.
Conclusión E4	Se tomaron en cuenta las expectativas de los actores identificados cuando se pensaba en los talleres en los que iban a participar, aunque posiblemente no participaron todos de forma directa en la construcción de esta política, de su diseño.

Estamento	
Asesor jurídico del MINED	
Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
Conclusión E5	Se considera que si se consideraron las expectativas de todos los actores en la formulación de la política, en su momento habrá que evaluarlo.

Estamento	
Consultor externo	
Subcategoría	3.1.2. Consideración de expectativas de otros actores en la formulación de la PN EPJA y sus beneficiarios.
Conclusión E6	La definición de política pública utilizada como base de la formulación de esta política, generó muchas expectativas entre los actores clave. Una definición que comprometía en gran medida al Estado como parte de una concepción amplia que integra al gobierno, empresa privada y sociedad civil. Así como algunos actores expresaron su deseo de ver realizado lo planteado en la política, también hubo escepticismo de incluir temas como los relacionados a los pueblos originarios y que finalmente se incorporó. Fue un ejercicio serio donde se procuró ser lo más coherente posible con lo que se había prometido y con lo que finalmente se pudo recoger del interés de la gente en los públicos.

3.2. Salidas

Definición: Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.

Estamento Representante de la OEI	
Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E1	La OEI considera que si se dio respuesta a las expectativas generadas por la política, sin embargo es necesario hacer una evaluación y seguimiento de la política, cosa que no se ha hecho desde que se publicó.

Estamento Equipo técnico del MINED	
Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	Considera que la expectativa a la que se dio respuesta fue la de tener una política que articulara esfuerzos que ya se tenían como las modalidades flexibles.
Conclusión E3	Considera que la política sí dio respuesta a las expectativas generadas de forma sistemática y ordenada, a través de las cuatro estrategias básicas que se plantearon con una visión a largo plazo. Cada quien aportó desde su punto de vista, se consideró la parte de habilitación laboral, desarrollar cursos técnicos vocacionales, no solamente formación académica, sino como educación para la vida.
Conclusión E4	Considera que desde fuera del MINED la sociedad logra ver que se está trabajando para hacer cumplir el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas que por alguna circunstancia no han podido culminar sus once grados de escolaridad y la política es un instrumento que les permite avanzar en el cumplimiento de este mandato.

Estamento		Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.	
Conclusión E5	La Dirección de Asesoría Jurídica considera que no podría identificar si se dio respuesta a las expectativas generadas con la política, más bien recomienda revisar la Constitución de la República y recuerda que la política cumple también con requerimientos de organismos internacionales.	

Estamento		Consultor externo
Subcategoría	3.2.1. Identificación parcial o total de las respuestas a las expectativas provenientes del entorno del arreglo institucional correspondiente a la formulación de la PN EPJA.	
Conclusión E6	El consultor externo considera que las expectativas generadas en él tuvieron respuesta por la satisfacción propia del documento final y la publicación, aunque le hubiese gustado dar seguimiento a la implementación, de la cual sabe que al menos la creación de la Dirección Nacional de Educación Permanente se llevó a cabo. Con respecto a las expectativas del resto de actores, considera que se logró cumplir las de la OEI y el MINED, pues fueron dos años y medio de concertación nacional, donde hubo tiempo de responder también a las expectativas del público consultado.	

3.3. Retroalimentación

Definición: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.

Estamento		Representante de la OEI
Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.	

Estamento Representante de la OEI	
Conclusión E1	La OEI considera que en el tema de regulaciones del sistema político orientados a la formulación de la política, más bien debe hablarse del compromiso de un gobierno de turno.

Estamento Equipo técnico del MINED	
Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	<i>“No brindó información”</i>
Conclusión E3	En la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos se considera que en la política misma se establecieron las bases para que regulaciones provenientes del sistema político hicieran posible propuestas como la creación de la misma dirección pasó de ser gerencia en el año 2015, generando otro apoyo presupuestario, legal y organizativo.
Conclusión E4	Como MINED y como país se tienen regulaciones establecidas en la Ley General de Educación, acuerdos ejecutivos y legislativos propios de la educación para jóvenes y adultos, lineamientos, instructivos, todos sin salirse de los tratados y convenios internacionales que regulan la educación de personas jóvenes y adultas.

Estamento Asesor jurídico del MINED	
Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E5	No se no se observaron regulaciones o acciones internas y externas orientadas a la formulación de esta política, como si se ha observado en otras como la de primera infancia y la de género.

Estamento Consultor externo	
Subcategoría	3.3.1. Aplicación de regulaciones provenientes del sistema político orientadas a la formulación de la PN EPJA.

Estamento Consultor externo	
Conclusión E6	Para que fuera factible el lanzamiento de la política, durante el proceso de formulación se comenzó a presionar para que se hicieran algunos cambios legales, esto fue posible gracias a que en el equipo técnico habían personas que dominaban muy bien el tema de la ley y reglamentos de los que ya tenían identificados los cambios que eran necesarios para que la política fuera viable.

Estamento Representante de la OEI	
Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E1	No hubo incentivos económicos adicionales, la OEI financió todo el proceso desde su diseño hasta su divulgación.

Estamento Equipo técnico del MINED	
Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E2	<i>“No proporcionó información”</i>
Conclusión E3	El financiamiento para el diseño de la política fue por parte de la OEI y también las instancias del MINED financiaron por parte del GOES.
Conclusión E4	No hubo financiamiento adicional, solo se tuvo el de la OEI durante todo el proceso, considerando el aporte que hizo la Gerencia de Alfabetización a través de Modalidades Flexibles en calidad contraparte interesada en el diseño de la política.

Estamento Asesor jurídico del MINED	
Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Conclusión E5	<i>“No proporcionó información”</i>

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	3.3.2. Aplicación de incentivos económicos orientados a la formulación de la PN EPJA.
Conclusión E6	El consultor externo no tuvo conocimiento de financiamientos adicionales.

Estamento	Representante de la OEI
Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
Conclusión E1	El proceso de la divulgación se hizo con la presentación del documento y con la impresión de dos publicaciones de la política.

Estamento	Equipo técnico del MINED
Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
Conclusión E2	Cuando se presentó la política fue recibida por Hato Hasbún.
Conclusión E3	La presentación y entrega oficial del documento de la política se hizo en el año 2013, estuvo a cargo de Gloria Evelyn Hernández de Olivares de la Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos, el acto lo aperturó el señor Viceministro de Educación, con todas las autoridades del MINED y directores nacionales, así como representantes de todos los sectores involucrados.
Conclusión E4	La presentación de la política fue una actividad coordinada entre la OEI y la Gerencia de Educación para Jóvenes y Adultos, y al igual que la divulgación, se hizo con todos los sectores que participaron de su formulación, direcciones departamentales, y a través de estos últimos a docentes, responsables e

Estamento	Equipo técnico del MINED
	implementadores en los territorios. En el caso de la divulgación técnica se invitó a una muestra no representativa de estudiantes, posteriormente se trató de divulgar con un efecto de cascada al dársela a conocer a los docentes.

Estamento	Asesor jurídico del MINED
Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
Conclusión E5	Si hizo la presentación de divulgación de la política como se hace con todas las normas, lineamientos e instructivos que genera el MINED, existe un protocolo para ello.

Estamento	Consultor externo
Subcategoría	3.3.3. Información orientada a la divulgación de la PN EPJA.
Conclusión E6	Dentro de las funciones del consultor externo estaba proponer la estrategia de divulgación, sin embargo, debió apegarse al protocolo estandarizado por el MINED, aunque todo se consideró en la mesa técnica, el consultor externo se limitó a definir a quienes había que invitar para el lanzamiento y el MINED se encargó de todo el trabajo logístico: convocar, citar al ministro de educación, a las autoridades, al director nacional de educación, la estrategia de medios de comunicación. Se realizó un evento grande en un hotel a donde se convocaron a los diversos actores que participaron a lo largo del proceso: beneficiarios, ejecutores, empresa privada, público en general. La política es presentada por el ministro de educación, se hizo una presentación detallada de los componentes de la política, su presupuesto, se les entregó un ejemplar impreso a los invitados y se abrió espacio para que la gente preguntara.

Conclusiones de segundo nivel

Categoría	
Estamento	Conclusión
3.1. Entradas: <i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>	
Representante de la OEI	La OEI tenía sus expectativas propias con la formulación de la política, como la creación de procesos y un ejemplo de elaboración de política, sin embargo no pudo proporcionar información sobre las expectativas de otros actores.
Equipo técnico del MINED	<p>La formulación de la política logró generar diversas expectativas en el equipo técnico del MINED. Al estar conformado por distintas instancias, cada una tenía expectativas particulares, pero también comunes como MINED. Estas expectativas estaban alineadas con la meta de la política y entre ellas poder contar con un sistema de educación permanente para la población joven y adulta. Aunque ya se contaban con programas institucionalizados, otra expectativa fue tener la política para articularlos a través de las estrategias que se diseñaron, facilitar la toma de decisiones y lograr una educación de jóvenes y adultos tuviera condiciones como las de la educación regular, permitiéndole desarrollarse en su carácter permanente y para toda la vida, con ofertas educativas actualizadas, alfabetización digital, habilitación laboral entre otras. Otra expectativa fue que este tipo de educación pasase de estudiantes voluntarios a manos de los docentes, y aunque se propuso un presupuesto de aproximadamente 15 millones de dólares, estaba destinada a implementarse con los mismos presupuestos de los programas que integró desde alfabetización y modalidades flexibles.</p> <p>Con respecto a las expectativas de otros actores clave, se hizo lo posible por tomarlas en cuenta en los talleres donde posiblemente no todos participaron. Las expectativas se consideraron con base a las cuatro prioridades de la política, ya que la misma no puede dar respuesta a todo. Se hizo mucho énfasis en la formación inicial de educadores de personas jóvenes y adultas, por lo que se planteó certificar a los docentes en metodologías para</p>

Categoría	3.1. Entradas: <i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>
	atender a este grupo, donde se encuentra población vulnerable, jóvenes excluidos económicamente, políticamente, que han caído en vicios, y muchos municipios en contexto de violencia se atienden jóvenes catalogados como miembros de pandillas.
Asesor jurídico del MINED	La expectativa de la Dirección de Asesoría Jurídica fue dar cumplimiento al mandato constitucional que dice que la educación es un derecho inherente a la persona humana en cualquiera de sus dimensiones, incorporando a los jóvenes y adultos al sistema educativo, permitiéndoles desarrollar habilidades y capacidades productivas, al igual que académicas. De igual forma se consideraron las expectativas de todos los actores que participaron en la formulación de la política, sin embargo en su momento habrá que evaluarlo.
Consultor externo	Las expectativas del consultor estuvieron en torno al producto final de la política. Una política que no era posible formular en cuatro meses, que además de las consultas contemplara un proceso de validación que diera más peso a la política, en cual también se consideraron las expectativas de generadas por el proceso en los actores clave, el cual tuvo como base una definición de política pública diferente, desde la misma propuesta técnica hasta las propuestas de diseño de los componentes de la política, tales como estrategias, programas, presupuestos, y todo ese trabajo se documentó e incorporó como anexos en el documento de la política. Una definición que comprometía en gran medida al Estado como parte de una concepción amplia que integra al gobierno, empresa privada y sociedad civil. Así como algunos actores expresaron su deseo de ver realizado lo planteado en la política, también hubo escepticismo de incluir temas como los relacionados a los pueblos originarios y que finalmente se incorporó. Fue un ejercicio serio donde se procuró ser lo más coherente posible con con lo que se había prometido y con lo que finalmente se pudo recoger del interés de la gente en los públicos.

Categoría	3.1. Entradas: <i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>
	Según el consultor estas expectativas toman relevancia al saber que no había una política en El Salvador que incluyera todos estos componentes, especialmente el del presupuesto que en último momento estuvo en riesgo de perderse por falta de acuerdo, además de ser una política dirigida prácticamente a toda la población salvadoreña a excepción de la niñez, afectando indicadores de educación nacionales e internacionales. El cumplimiento de estas expectativas se vio fuertemente influenciada por la comprensión de la definición de política aprobada por los equipos técnicos de la OEI y el MINED.

Categoría	3.2. Salidas: <i>Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.</i>
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI considera que si se dió respuesta a las expectativas generadas por la política, sin embargo es necesario hacer una evaluación y seguimiento de la política, cosa que no se ha hecho desde que se publicó.
Equipo técnico del MINED	La política vino a ser la respuesta a las expectativas generadas durante su formulación, estas repuestas se generaron de manera sistemática y ordenada, expuestas en las cuatro estrategias básicas que se plantearon como una visión a largo plazo, logrando articular los programas existentes y considerar la habilitación laboral, desarrollar cursos técnicos vocacionales, no solamente educación académica sino educación para la vida, orientada a personas jóvenes y adultas que por alguna razón no pudieron cumplir con sus once años de escolaridad. La sociedad logra ver que se está trabajando para cumplir con el derecho a la educación que tiene toda persona.
Asesor jurídico del MINED	La Dirección de Asesoría Jurídica considera que no podría identificar si se dio respuesta a las expectativas generadas con la política, más bien recomienda revisar la Constitución de la República y recuerda que la

Categoría	3.2. Salidas: <i>Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.</i>
	política cumple también con requerimientos de organismos internacionales.
Consultor externo	El consultor externo considera que las expectativas generadas en él tuvieron respuesta por la satisfacción propia del documento final y la publicación, aunque le hubiese gustado dar seguimiento a la implementación, de la cual sabe que al menos la creación de la Dirección Nacional de Educación Permanente se llevó a cabo. Con respecto a las expectativas del resto de actores, considera que se logró cumplir las de la OEI y el MINED, pues fueron dos años y medio de concertación nacional, donde hubo tiempo de responder también a las expectativas del público consultado.

Categoría	3.3. Retroalimentación: <i>Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.</i>
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI considera que en el tema de regulaciones del sistema político orientados a la formulación de la política, más bien debe hablarse del compromiso de un gobierno de turno. En cuanto a incentivos económicos adicionales, no los hubo, el financiamiento de todo el proceso de formulación corrió por cuenta de la OEI, además de participar en la divulgación donde se presentó el documento y se hicieron dos publicaciones.
Equipo técnico del MINED	El MINED acata las regulaciones establecidas en la Ley General de Educación, acuerdos ejecutivos y legislativos específicos para la educación de jóvenes y adultos, lineamientos, instructivos, sin salirse de los tratados y convenios internacionales que regulan la educación de personas jóvenes y adultas. Además, la misma política se constituye una base para que regulaciones provenientes del sistema político hicieran posible propuestas como la creación de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, propiciando la generación de otro apoyo presupuestario, legal y organizativo, lo cual se materializó en el año

Categoría	3.3. Retroalimentación: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.
	<p>2015.</p> <p>La formulación de la política no contó con financiamiento adicional al proporcionado por la OIE, a lo sumo el MINED corrió con algunos gastos como parte de sus funciones al ser contraparte interesada en el diseño de la política.</p> <p>La presentación y divulgación de la política se realizó en el año 2013, la actividad estuvo coordinada por la OEI y la Gerencia de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos, de esta última fue Gloria Evelyn Hernández de Olivares quien tuvo a cargo el acto. La apertura estuvo a cargo del Señor Viceministro de Educación Héctor Samour, y se entregó el documento siendo recibido por el ministro de educación Hato Hasbún. Estuvieron presentes otras autoridades, directores nacionales, así como representantes de todos los sectores involucrados. En la divulgación técnica se invitó a una muestra poco representativa de estudiantes, posteriormente se trató de divulgar con un efecto de cascada a través de los docentes e implementadores.</p>
Asesor jurídico del MINED	<p>No se no se observaron regulaciones o acciones internas y externas orientadas a la formulación de esta política, como si se ha observado en otras como la de primera infancia y la de género. Con respecto a la divulgación de la política, el MINED tiene definido el protocolo para ello y así se hizo.</p>
Consultor externo	<p>Para que fuera factible el lanzamiento de la política, durante el proceso de formulación se comenzó a presionar para que se hicieran algunos cambios legales, esto fue posible gracias a que en el equipo técnico habían personas que dominaban muy bien el tema de la ley y reglamentos de los que ya tenían identificados los cambios que eran necesarios para que la política fuera viable. En cuanto a incentivos económicos no se tuvo conocimiento de adicionales al financiamiento de la OEI.</p> <p>Dentro de las funciones del consultor externo estaba proponer la estrategia de divulgación, sin embargo,</p>

Categoría	3.3. Retroalimentación: <i>Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.</i>
	<p>debió apegarse al protocolo estandarizado por el MINED, aunque todo se consideró en la mesa técnica, el consultor externo se limitó a definir a quienes había que invitar para el lanzamiento y el MINED se encargó de todo el trabajo logístico: convocar, citar al ministro de educación, a las autoridades, al director nacional de educación, la estrategia de medios de comunicación. Se realizó un evento grande en un hotel a donde se convocaron a los diversos actores que participaron a lo largo del proceso: beneficiarios, ejecutores, empresa privada, público en general. La política es presentada por el ministro de educación, se hizo una presentación detallada de los componentes de la política, su presupuesto, se les entregó un ejemplar impreso a los invitados y se abrió espacio para que la gente preguntara</p>

Conclusiones de tercer nivel

Variable de análisis 3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>	
Estamento	Conclusión
Representante de la OEI	La OEI tenía sus expectativas propias con la formulación de la política, como la creación de procesos y un ejemplo de elaboración de política, aunque no tiene una opinión propia sobre las expectativas de los demás actores clave, considera estas fueron generadas por la formulación de la política y que si se les dió respuesta a través de la misma, sin embargo es necesario hacer una evaluación y seguimiento de su implementación para saberlo. En cuanto a las regulaciones del sistema político orientados a la formulación de la política, más bien debe hablarse del compromiso de un gobierno de turno y respecto a incentivos económicos adicionales, no los hubieron, el financiamiento de todo el proceso de formulación corrió por cuenta de la OEI, además de participar en la divulgación donde se presentó el documento y se hicieron dos publicaciones
Equipo técnico del MINED	La formulación de la política logró generar diversas expectativas en el equipo técnico del MINED y a la vez logró ser en sí misma la respuesta a ellas de manera sistemática y ordenada, expuestas en cuatro estrategias básicas. El MINED, al estar conformado por distintas instancias, cada una tenía expectativas particulares, pero también comunes como ministerio. Estas expectativas estaban alineadas con la meta de la política y entre ellas poder contar con un sistema de educación permanente para la población joven y adulta. Aunque ya se contaban con programas institucionalizados, otra expectativa fue tener la política para articularlos a través de las estrategias que se diseñaron, facilitar la toma de decisiones y lograr para jóvenes y adultos que por alguna razón no pudieron cumplir con sus once años de escolaridad, una educación que tuviera condiciones como las de la educación regular, permitiéndole desarrollarse en su carácter permanente y para toda la vida, con ofertas educativas actualizadas, alfabetización digital, habilitación laboral a través de cursos técnicos

Variable de análisis **3. Relaciones entre sistema y entorno: *Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.***

vocacionales, entre otras. Otra expectativa fue que este tipo de educación pasase de estudiantes voluntarios a manos de los docentes. Con respecto a las expectativas de otros actores clave, se hizo lo posible por tomarlas en cuenta en los talleres donde posiblemente no todos participaron. Se hizo mucho énfasis en la formación inicial de educadores de personas jóvenes y adultas, por lo que se planteó certificar a los docentes en metodologías para atender a este grupo, donde se encuentra población vulnerable, jóvenes excluidos económicamente, políticamente, que han caído en vicios, y muchos municipios en contexto de violencia se atienden jóvenes catalogados como miembros de pandillas.

Se propuso un presupuesto de aproximadamente 15 millones de dólares, y aunque la expectativa era que se asignaran, la política estaba destinada a implementarse con los mismos presupuestos de los programas que integró desde alfabetización y modalidades flexibles.

Respecto a las regulaciones a las que el MINED atiende durante la formulación de la política, considera las establecidas en la Ley General de Educación, acuerdos ejecutivos y legislativos específicos para la educación de jóvenes y adultos, lineamientos, instructivos, sin salirse de los tratados y convenios internacionales que regulan la educación de personas jóvenes y adultas. Además, la misma política se constituye una base para que regulaciones provenientes del sistema político hicieran posible propuestas como la creación de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, propiciando la generación de otro apoyo presupuestario, legal y organizativo, lo cual se materializó en el año 2015.

En cuanto a los incentivos económicos con los que se contaron durante la formulación de la política no contó con financiamiento adicional al proporcionado por la OIE, a lo sumo el MINED corrió con algunos gastos como parte de sus funciones al ser contraparte interesada en el diseño de la política.

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
	<p>La presentación y divulgación de la política se realizó en el año 2013, la actividad estuvo coordinada por la OEI y la Gerencia de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos, de esta última fue Gloria Evelyn Hernández de Olivares quien tuvo a cargo el acto. La apertura estuvo a cargo del Señor Viceministro de Educación Héctor Samour, y se entregó el documento siendo recibido por el ministro de educación Hato Hasbún. Estuvieron presentes otras autoridades, directores nacionales, así como representantes de todos los sectores involucrados. En la divulgación técnica se invitó a una muestra poco representativa de estudiantes, posteriormente se trató de divulgar con un efecto de cascada a través de los docentes e implementadores.</p>
Asesor jurídico del MINED	<p>La expectativa de la Dirección de Asesoría Jurídica fue dar cumplimiento al mandato constitucional que dice que la educación es un derecho inherente a la persona humana en cualquiera de sus dimensiones, incorporando a los jóvenes y adultos al sistema educativo, permitiéndoles desarrollar habilidades y capacidades productivas, al igual que académicas. De igual forma se consideraron las expectativas de todos los actores que participaron en la formulación de la política, sin embargo para saber si se les dió respuesta con la política en su momento habrá que evaluarlo, revisando la Constitución de la República y los requerimientos de organismos internacionales que la política intentó cumplir.</p> <p>No se observaron regulaciones o acciones internas y externas orientadas a la formulación de esta política, como si se ha observado en otras como la de primera infancia y la de género. Con respecto a la divulgación de la política, el MINED tiene definido el protocolo para ello y así se hizo.</p>
Consultor externo	<p>Las expectativas generadas en el consultor externo y en los actores clave que participaron en todo el proceso de formulación de la política, tuvieron respuesta en el mismo producto final. Una política que no era posible formular en cuatro meses sino aproximadamente dos años y medio, que además de las consultas contemplara</p>

Variable de análisis **3. Relaciones entre sistema y entorno: *Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.***

un proceso de validación que diera más peso a la política, el cual tuvo como base una definición de política pública diferente, desde la misma propuesta técnica hasta las propuestas de diseño de los componentes de la política, tales como estrategias, programas, presupuestos, y todo ese trabajo se documentó e incorporó como anexos en el documento de la política. Una definición que comprometía en gran medida al Estado como parte de una concepción amplia que integra al gobierno, empresa privada y sociedad civil. Así como algunos actores expresaron su deseo de ver realizado lo planteado en la política, también hubo escepticismo de incluir temas como los relacionados a los pueblos originarios y que finalmente se incorporó. Fue un ejercicio serio donde se procuró ser lo más coherente posible con lo que se había prometido y con lo que finalmente se pudo recoger del interés de la gente en los públicos.

Según el consultor estas expectativas tomaron relevancia al saber que no había una política en El Salvador que incluyera todos estos componentes, especialmente el del presupuesto que en último momento estuvo en riesgo de perderse por falta de acuerdo, además de ser una política dirigida prácticamente a toda la población salvadoreña a excepción de la niñez, afectando indicadores de educación nacionales e internacionales. El cumplimiento de estas expectativas se vio fuertemente influenciada por la comprensión de la definición de política aprobada por los equipos técnicos de la OEI y el MINED, cuyas expectativas también fueron cumplidas.

Para que fuera factible el lanzamiento de la política, durante el proceso de formulación se comenzó a presionar para que se hicieran algunos cambios legales, esto fue posible gracias a que en el equipo técnico habían personas que dominaban muy bien el tema de la ley y reglamentos de los que ya tenían identificados los cambios que eran necesarios para que la política fuera viable. En cuanto a incentivos económicos no se

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
	<p>tuvo conocimiento de adicionales al financiamiento de la OEI.</p> <p>Dentro de las funciones del consultor externo estaba proponer la estrategia de divulgación, sin embargo, debió apegarse al protocolo estandarizado por el MINED, aunque todo se consideró en la mesa técnica, el consultor externo se limitó a definir a quienes había que invitar para el lanzamiento y el MINED se encargó de todo el trabajo logístico: convocar, citar al ministro de educación, a las autoridades, al director nacional de educación, la estrategia de medios de comunicación. Se realizó un evento grande en un hotel a donde se convocaron a los diversos actores que participaron a lo largo del proceso: beneficiarios, ejecutores, empresa privada, público en general. La política es presentada por el ministro de educación, se hizo una presentación detallada de los componentes de la política, su presupuesto, se les entregó un ejemplar impreso a los invitados y se abrió espacio para que la gente preguntara</p>

Triangulación de la información entre estamentos

Este ejercicio de triangulación permitirá establecer relaciones de comparación entre los actores entrevistados en función de los indicadores que se abordaron a través de las interrogantes, enriqueciendo el escenario intersubjetivo que en el que se construyen los significados de esta investigación. Existen dos formas de proceder:

1. Establecer relaciones de comparación significativa entre las conclusiones estamentales de segundo nivel.
2. Establecer relaciones de comparación significativa entre conclusiones estamentales de tercer nivel.

A fin de identificar relaciones entre los estamentos que sean útiles no solo para explicar las unidades de análisis, sino también las categorías de análisis que posteriormente han de triangularse con el análisis documental de la política y el marco teórico, para esta investigación se hará la triangulación entre estamentos de las dos formas.

Estableciendo relaciones de comparación significativa entre las conclusiones estamentales de segundo nivel o categoriales. A continuación se presentan las conclusiones que describen las relaciones que hay entre los estamentos por cada categoría.

1. Definición de política

Definición: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>
Estamentos	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI Equipo técnico del MINED	Todos participaron en el proceso de consulta y cada uno asumió un rol específico durante todo el proceso de formulación de la política: OEI: Coordinación, acompañamiento con el apoyo de un consultor externo y financiamiento de todo el

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>
Asesor jurídico del MINED	proceso.
Consultor externo	<p>Equipo técnico del MINED: Logística para la realización de las consultas, asumiendo tareas como convocar a las instancias del mismo ministerio que ya trabajaban en la educación de jóvenes y adultos, así como convocar a los otros actores identificados en el diseño de la consulta.</p> <p>Asesor jurídico del MINED: El garante del cumplimiento de la legislación nacional e internacional vigente fue la Dirección de Asesoría Jurídica a través de la validación del marco jurídico incorporado en la política.</p> <p>Consultor externo: Facilitó y acompañó la totalidad del proceso de formulación de la política, moderando las mesas técnicas, talleres, congresos, elaborando y procesando los instrumentos de recolección de información utilizados durante las consultas y las validaciones.</p> <p>Todas las decisiones que se tomaron durante el proceso y terminaron convirtiéndose en componentes de la política, fueron consensuados en las mesas técnicas, aunque solo el equipo técnico del MINED reveló haber tenido un importante nivel de incidencia con su participación, tanto la representante de la OEI como el consultor externo expresaron que no tuvieron injerencia unilateral en estas decisiones.</p> <p>Aunque todos coincidieron en que se convocaron a todos los sectores clave identificados en el diseño de la consulta, se tiene la noción general de que no todos acataron el llamado, además solo el consultor externo tenía presente la convocatoria y participación del sistema económico salvadoreño en la consulta, siendo por parte de la empresa privada.</p> <p>Sólo la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED expresó su interés en incluir en el proceso al sector de los privados de libertad.</p>

Categoría	1.1. Acuerdos de Estado: <i>Integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés</i>
	Solo el consultor externo especificó que la consulta se hizo en Santa Ana por la región occidental, San Miguel por la región oriental y San Salvador por la región central del país.

Categoría	1.2. Necesidad educativa: Carencias o demandas educativas que son comunicadas desde la sociedad al sistema educativo.
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	Todos coinciden en que se hizo el esfuerzo de considerar las necesidades identificadas en la consulta.
Equipo técnico del MINED	La OEI fue contundente en ello, indistintamente si se identificaron parcial o totalmente, y la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED advierte que aunque se identifiquen las necesidades, los presupuestos determinan las prioridades.
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	Las prioridades de la política fueron definidas en las mesas técnicas. En el caso del equipo técnico del MINED, incorporó como prioridades necesidades que ya estaban siendo atendidas de manera desarticuladas, como lo son alfabetización, modalidades flexibles y educación a distancia. En cuanto a los sectores que requerían atención, el consultor externo reveló haber tenido especial interés en priorizar a los pueblos originarios al haber surgido en las consultas de las tres regiones del país y los compromisos que El Salvador había adquirido al respecto, esta prioridad la compartió con el equipo técnico del MINED y este último identificó al sector de las mujeres como prioridad, con énfasis en el área rural.

Categoría		1.3. Respaldo jurídico: Es el apoyo, protección y garantía jurídica con la que cuenta la política.
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales	
Representante de la OEI	<p>Todos coincidieron en que para la formulación de la política se consideró todo el marco jurídico nacional e internacional existente a través de un estudio profundo y riguroso según el consultor externo. También en que el responsable de validar el marco jurídico incorporado en la política fue el MINED, específicamente desde la Dirección de Asesoría Técnica del MINED, los demás solamente validaron el marco jurídico teóricamente.</p> <p>El equipo técnico del MINED revela que la política se convirtió en Decreto Ejecutivo y no tuvo necesidad de pasar a la Asamblea Legislativa.</p>	
Equipo técnico del MINED		
Asesor jurídico del MINED		
Consultor externo		

Categoría		1.4. Respaldo financiero: Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales	
Representante de la OEI	<p>En cuanto al respaldo financiero y fuentes de financiamiento de la formulación de la política los roles se identificaron de la siguiente forma:</p> <p>OEI: Financió todo el proceso, canalizando fondos de AEXCID y AECID.</p> <p>MINED: Gestionó el apoyo técnico y financiero a través de la Licda. Gloria Evelin Hernández de la Gerencia de Educación de Jóvenes y Adultos.</p> <p>Consultor externo: Fue contratado por la OEI.</p> <p>Respecto a la elaboración del presupuesto de los planes de acción, programas y acciones incluidos en la política, fueron definidos expertos en las mesas técnicas por el equipo técnico el MINED, ni la OEI, ni el consultor externo aportaron información para esta tarea. El equipo técnico del MINED y el consultor externo coinciden en describir cómo se llevó a cabo este proceso, donde cada instancia del MINED se</p>	
Equipo técnico del MINED		
Asesor jurídico del MINED		
Consultor externo		

Categoría	1.4. Respaldo financiero: <i>Es el apoyo, protección y garantía financiera con la que cuenta la política.</i>
	<p>apoyó en su experiencia en los programas ya existentes y pasados para la estimación de los presupuestos.</p> <p>Algún miembro del equipo técnico del MINED asegura que la OEI es subsidiada por el Estado Salvadoreño para financiar su funcionamiento.</p>

2. Entorno del sistema

Definición: Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a que fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

Categoría	2.1. Relevancia política: <i>Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	La relevancia política de las necesidades educativas identificadas tuvo diversas interpretaciones:
Equipo técnico del MINED	Todos coincidieron en que era un reto o desafío atender las necesidades identificadas considerando la obligación que tenía el Estado Salvadoreño, primero por la Constitución de la República y por otro lado al responder a los compromisos internacionales adquiridos hasta ese momento. A la vez todos expresaron su interés en el cumplimiento de estos compromisos.
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	Mientras la OEI expresa que no considera que hubiese riesgo para la sociedad salvadoreña, el resto coincidió en que el incumplimiento de los compromisos adquiridos como Estado Salvadoreño y la no atención a las mismas necesidades identificadas en la consulta, representan un riesgo, sea del

<p>Categoría</p>	<p>2.1. Relevancia política: <i>Es cuando una necesidad educativa es traducida por el sistema político como un problema que a su vez es traducido como un riesgo que debe ser tratado y procesado por el mismo sistema.</i></p>
	<p>agravamiento de los problemas sociales derivados de la desatención de las necesidades y no obtener resultados visibles generando la percepción en la población de que nada se hace por atenderlas, cuando si habían esfuerzos desarticulados en ejecución.</p> <p>También se expresaron otros factores que dan relevancia política a las necesidades educativas identificadas:</p> <p>Equipo técnico del MINED: El riesgo que implica en la calidad de los educandos el encargar la educación de jóvenes y adultos a estudiantes voluntarios en lugar de docentes certificados, la falta de voluntad política para atender las necesidades, la violencia, problemas económicos que obligan a los jóvenes a migrar fuera del país, esto último puede tener como consecuencias la fuga de cerebros y la despoblación de jóvenes en algunas zonas del país.</p> <p>Dirección de Asesoría Jurídica: El Estado debía asumir su rol activo para garantizar la educación de todas las personas de manera inclusiva.</p> <p>Consultor externo: La educación para jóvenes y adultos se venía haciendo en El Salvador desde la década de 1950 o quizá antes, pero siempre fue de forma desarticulada. Además el compromiso no solo corresponde al Estado sino que también a la empresa privada, y que se sabe de su participación en procesos de alfabetización.</p>

Categoría	2.2. Agenda de los organismos internacionales en materia educativa: <i>Enfoque estratégico que consiste en una serie de acuerdos en materia educativa consensuados por organizaciones multilaterales que buscan su implementación en los países que se suscriben a los convenios internacionales que promueven.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	Todos coincidieron en que se tenía que cumplir con los convenios y acuerdos firmados por el Estado Salvadoreño, sin embargo, los puntos de vista revelaron algunas particularidades:
Equipo técnico del MINED	La OEI hizo énfasis en su compromiso con la educación permanente de jóvenes y adultos a través del cumplimiento de los compromisos a nivel nacional y regional.
Asesor jurídico del MINED	El equipo técnico del MINED ya venía trabajando el tema a nivel regional con el BID, UNESCO, y revela que la política se enmarca en el Programa Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas.
Consultor externo	La perspectiva de la Dirección de Asesoría Jurídica fue desde su rol como garante del cumplimiento de la política propuesta con el marco legal vigente y concerniente a los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño. Por parte del consultor externo, no fue su prioridad el cumplimiento de una Agenda de organismos internacionales o la Agenda del MINED como contraparte nacional, más bien su prioridad fue mantener su rol de facilitador independiente del proceso de formulación de la política que en sí mismo tenía como objetivo dar respuesta a los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño en materia educación permanente de jóvenes y adultos.

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	Durante la interacción con los grupos de interés, la OEI, el equipo técnico del MINED y el consultor
Equipo técnico del MINED	externo fueron quienes estuvieron con ellos en todo el proceso en tareas de coordinación, logística y facilitación, en el caso de la Dirección de Asesoría Jurídica se integró al trabajo pero solo como participante en lo que era su competencia.
Asesor jurídico del MINED	Cada sector consultado tuvo su forma particular de interactuar con los grupos de interés:
Consultor externo	<p>OEI: Interacción en el proceso de consulta con participación técnica y de coordinación, resaltando la importancia de los aportes obtenidos por los promotores que trabajaban directamente con los círculos de alfabetización.</p> <p>Equipo técnico del MINED: Convocó a los grupos clave identificados como vinculados de alguna manera en la educación de jóvenes y adultos, y al contrario que la OEI algunos miembros del equipo considerando no idóneo la participación de los promotores voluntarios por no ser docentes certificados.</p> <p>Dirección de Asesoría Jurídica: Interactuó con los grupos clave durante la consulta, pero su trabajo estuvo más enfocado en revisar el documento completo de la política donde validó si se realmente se respetó la necesidad, la motivación y los hecho que querían regular, desde el marco legal vigente.</p> <p>Consultor de la OEI: Su interacción con los grupos de interés fue facilitando y moderando durante todo el proceso la participación todos los que acataron la convocatoria, considerando que esta interacción fue fundamental porque estos grupos son los que vivían los problemas a los que la política pretendía dar respuesta, por ello se escuchó a los beneficiarios, los implementadores, expertos en los temas identificados, entre otros. Al procesar lo obtenido durante la consulta, fue en las mesas técnicas donde</p>

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
	<p>participaron el MINED y la OEI, donde a través del consenso de una nueva concepción de política pública fuera entendida como un proceso de concertación, de toma de decisiones y en base a las necesidades recogidas en la consulta.</p> <p>Entre todos los entrevistados se identificaron los siguientes grupos de interés:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● OEI ● MINED: Gerencia de Alfabetización, Modalidades Flexibles, Gerencia de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Dirección de Asesoría Jurídica. ● Consultor externo ● Policía Nacional Civil ● Promotores como estudiantes voluntarios o docentes ● Círculos de alfabetización ● Departamentales de educación ● Docentes y estudiantes ● Comisión Nacional de Alfabetización ● ONGs ● FUSADES ● Universidades ● Gobierno de El Salvador <p>Sociedad civil.</p>

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	Durante la interacción con los grupos de interés, la OEI, el equipo técnico del MINED y el consultor
Equipo técnico del MINED	externo fueron quienes estuvieron con ellos en todo el proceso en tareas de coordinación, logística y facilitación, en el caso de la Dirección de Asesoría Jurídica se integró al trabajo pero solo como
Asesor jurídico del MINED	participante en lo que era su competencia. Cada sector consultado tuvo su forma particular de interactuar con los grupos de interés:
Consultor externo	<p>OEI: Interacción en el proceso de consulta con participación técnica y de coordinación, resaltando la importancia de los aportes obtenidos por los promotores que trabajaban directamente con los círculos de alfabetización.</p> <p>Equipo técnico del MINED: Convocó a los grupos clave identificados como vinculados de alguna manera en la educación de jóvenes y adultos, y al contrario que la OEI algunos miembros del equipo considerando no idóneo la participación de los promotores voluntarios por no ser docentes certificados.</p> <p>Dirección de Asesoría Jurídica: Interactuó con los grupos clave durante la consulta, pero su trabajo estuvo más enfocado en revisar el documento completo de la política donde validó si se realmente se respetó la necesidad, la motivación y los hecho que querían regular, desde el marco legal vigente.</p> <p>Consultor de la OEI: Su interacción con los grupos de interés fue facilitando y moderando durante todo el proceso la participación todos los que acataron la convocatoria, considerando que esta interacción fue fundamental porque estos grupos son los que vivían los problemas a los que la política pretendía dar respuesta, por ello se escuchó a los beneficiarios, los implementadores, expertos en los temas identificados, entre otros. Al procesar lo obtenido durante la consulta, fue en las mesas técnicas donde</p>

Categoría	2.3. Grupos de interés: <i>Personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven directa o indirectamente afectadas por una política pública educativa.</i>
	<p>participaron el MINED y la OEI, donde a través del consenso de una nueva concepción de política pública fuera entendida como un proceso de concertación, de toma de decisiones y en base a las necesidades recogidas en la consulta.</p> <p>Entre todos los entrevistados se identificaron los siguientes grupos de interés:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● OEI ● MINED: Gerencia de Alfabetización, Modalidades Flexibles, Gerencia de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Dirección de Asesoría Jurídica. ● Consultor externo ● Policía Nacional Civil ● Promotores como estudiantes voluntarios o docentes ● Círculos de alfabetización ● Departamentales de educación ● Docentes y estudiantes ● Comisión Nacional de Alfabetización ● ONGs ● FUSADES ● Universidades ● Gobierno de El Salvador ● Sociedad civil.

3. Relaciones entre sistema y entorno

Definición: Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.

Categoría		3.1. Entradas: <i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales	
Representante de la OEI	<p>Las expectativas que se generaron en torno a la formulación de la política fueron tanto diversas como comunes:</p> <p>La expectativa de la OEI fue la creación de la política misma, basada en una definición de política que podría trascender a un ejemplo para la formulación de futuras políticas.</p> <p>En el MINED cada instancia que participó del proceso tuvo sus propias expectativas, como alfabetización y modalidades flexibles sobre la integración de los programas vigentes en ese momento y finalmente articularlos en una política. Por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica que la política permitiera dar cumplimiento al mandato constitucional sobre garantizar la educación a todas las personas.</p> <p>Las expectativas del consultor externo estuvieron en torno a la política como producto final.</p> <p>Entre las expectativas comunes se identifican:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Dar respuesta a las expectativas de los beneficiarios y otros actores consultados, en base a las cuatro prioridades de la política. ● Articular los programas existentes a través de las estrategias diseñadas. ● La política fuera un instrumento que facilitase la toma de decisiones. <p>La inclusión de componentes poco comunes en las políticas públicas, como los presupuestos y la</p>	
Equipo técnico del MINED		
Asesor jurídico del MINED		
Consultor externo		

Categoría	3.1. Entradas: <i>Expectativas como quiera que se manifiesten y provenientes de cualquier parte, que determinan la función del arreglo institucional y su estructura.</i>
	documentación del proceso de consulta en los anexos.

Categoría	3.2. Salidas: <i>Respuesta a las expectativas que determinan la función del arreglo institucional.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	<p>Todos consideran que la respuesta a las expectativas propias y de los otros grupos de interés, está en la política finalmente formulada.</p> <p>La OEI consideró que es necesario hacer una evaluación y seguimiento a la política para identificar si ha respondido a las expectativas generadas. Por otra parte para lograr esto la Dirección de Asesoría Jurídica sugiere que debe revisarse la Constitución de la República y los requerimientos de los organismos internacionales.</p> <p>Se resaltan que para el momento de esta investigación las siguientes ideas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● No se ha ejecutado un proceso de evaluación y seguimiento de la política. ● Algunas de las expectativas generadas tuvieron respuesta en las propuestas de la política y se materializaron, como la creación de la Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. <p>Una política con visión de largo plazo, documentando en sus anexos todo el proceso de consulta y en sus estrategias y programas sus respectivos presupuestos, aunque lo que se ha hecho desde entonces ha sido con los mismos presupuestos de los programas que fueron articulados en la política, provenientes de las dependencias que fueron reorganizadas en el MINED.</p>
Equipo técnico del MINED	
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	

Categoría	3.3. Retroalimentación: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	<p>En cuanto a los instrumentos políticos es necesario puntualizar cómo cada informante estuvo involucrado:</p> <p>Con respecto a la existencia de incentivos económicos adicionales al financiamiento de la OEI, todos los que brindaron información confirmaron que no hubieron financiamientos adicionales, a los sumo el MINED corrió con los gastos de logística y transporte de las personas que se convocaban las consultas y talleres.</p> <p>En cuanto regulaciones existentes o cuya creación fuera requerida para llevar a cabo la formulación de la política e hicieran viable su implementación, todos los que proporcionaron información coincidieron en que las mismas obligaciones adquiridas por el gobierno y el Estado Salvadoreño en materia de educación para jóvenes y adultos, fueron reguladoras y garantes de la obligatoriedad de llevar a cabo el proceso mismo, a excepción del consultor externo que agregó que los expertos del MINED identificaron algunos cambios que eran necesarios para dar viabilidad a la política. La gestión de cualquiera de estos cambios era obligación del MINED en principio, la OEI no demostró tener intención de incidir directamente en procesos de este tipo.</p> <p>La divulgación de la política como parte de la información devuelta al entorno del proceso de formulación de la política:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El consultor externo diseñó la estrategia de divulgación. Se hizo una presentación grande con todas las autoridades y representantes de los grupos de interés, y otras que consistieron en la divulgación técnica a los implementadores.
Equipo técnico del MINED	
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	

Categoría	3.3. Retroalimentación: Instrumentos políticos (regulaciones, incentivos económicos y la información) relacionados con la formulación de la política pública.
	<ul style="list-style-type: none"> ● El acto estuvo a cargo del MINED en coordinación con la OEI. El MINED se encargó de toda la logística, ya que tenía un protocolo definido para ello. Fue presentada específicamente por la Gerencia de Educación permanente de Jóvenes y Adultos, ● El financiamiento de la OEI incluyó dos publicaciones impresas de la política. <p>En la divulgación de la política se llegó a los siguientes grupos y actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ministro y Viceministro de Educación, Director Nacional de Educación y otras autoridades de educación. ● Directores departamentales. ● Medios de comunicación. ● Implementadores y estudiantes. <p>En general representantes de todos los sectores involucrados en la formulación.</p>

Estableciendo relaciones de comparación significativa entre las conclusiones estamentales de tercer nivel o por variable de análisis. A continuación se presentan las conclusiones que describen las relaciones que hay entre los estamentos por cada variable de análisis:

Variable de análisis	1. Definición de política: Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.
-----------------------------	--

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	<p>Se encuentra evidencia de varios elementos incluidos en la definición de política adoptada en esta investigación:</p> <p><i>Es un acuerdo</i></p> <p>Todas las fuentes revelan que la política es producto del consenso en las mesas técnicas que trabajaron con base en las necesidades identificadas en la consulta a todos los grupos de interés que fueron identificados en la planificación de dicha consulta.</p> <p><i>Sobre las decisiones</i></p> <p>Las decisiones fueron tomadas en consenso en las mesas técnicas, sin embargo la OEI y el consultor externo expresaron no haber tenido injerencia o haber ejercido presión de algún tipo para la toma de estas, en el caso del equipo técnico del MINED reveló haber tenido mayor incidencia en ellas que el resto del equipo.</p> <p><i>Acciones e instrumentos resultado del trabajo conjunto</i></p> <p>Las acciones que se ejecutaron para la formulación de la política fueron diseñadas por el consultor externo y en coordinación con la OEI y el MINED las fueron ejecutando una a una, sistemática y ordenadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecimiento de una definición de política basada en el estructura Centro - Periferia.
Equipo técnico del MINED	
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	

<p>Variable de análisis</p>	<p>1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseño de la consulta. ● Ejecución y validación de la consulta con actores clave identificados. ● Procesamiento de la información producto de la consulta. ● Trabajo en mesas técnicas y de expertos, donde se diseñaron los componentes que integraron la política. ● Validación de la propuesta de política con actores clave. ● Diseño y ejecución de la divulgación de la política. <p>El resultado del proceso fue una política con diversos componentes como estrategias, planes de acción, programas, proyectos y acciones que respondieron a las necesidades identificadas en la consulta y enmarcadas en las prioridades también definidas en la política.</p> <p><i>Representación de los grupos de interés e incorporación de sus necesidades a la agenda política como problemática educativa</i></p> <p>Cuando se identificaron los actores clave que debían ser consultados también se definió que al implementarse la política a nivel nacional, era necesario buscar a estos grupos de interés en las tres regiones del país: la occidental, la central y la oriental, y así se hizo. En el caso de esta política algunas de las necesidades en el marco de la educación para jóvenes y adultos ya eran parte de la agenda política desde hacía muchos años, tales como la alfabetización y las modalidades flexibles, uno de los</p>

Variable de análisis	<p>1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i></p>
	<p>nuevos puntos en la agenda fue la articulación de todos esos programas y la incorporación de necesidades educativas aún no cubiertas, como las de grupos vulnerables tales eran pueblos originarios y las mujeres, con énfasis en la zona rural. Sin embargo, todos los grupos de interés identificados estaban en el marco de los compromisos que el Estado Salvadoreño había adquirido a nivel nacional y regional, dado que para incorporarlo a la agenda política requería de tal respaldo. Una muestra de la incorporación de estas necesidades a la agenda política salvadoreña es el mismo hecho de haber formulado la política.</p> <p><i>Respaldo jurídico</i></p> <p>Todas las fuentes tenían claro el respaldo jurídico de la política y que se documentó en el componente del marco legal producto de un estudio profundo y riguroso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Constitución de la República de El Salvador. ● Ley General de Educación. ● Acuerdos nacionales e internacionales. <p><i>Respaldo financiero</i></p> <p>La OEI financió todo el proceso de formulación de la política, según la misma OEI, los recursos los obtuvo de la cooperación internacional, específicamente AEXCID y AECID. El MINED corrió con otros gastos como parte de sus funciones al encargarse de la logística para contactar y trasladar a los</p>

Variable de análisis	1. Definición de política: <i>Es un acuerdo que integra decisiones, acciones, e instrumentos, resultado del trabajo conjunto entre el Estado, sus instituciones y la sociedad, representada por grupos de interés que buscan solucionar o prevenir una necesidad educativa que les afecta directa o indirectamente, incorporándose en la agenda política como problemática educativa, con un respaldo jurídico y financiero para su ejecución.</i>
	<p>actores clave hacia los lugares donde se realizaron las actividades de consulta y validación.</p> <p>Con respecto al financiamiento necesario para la ejecución de la consulta, en las mesas técnicas se definieron teóricamente las fuentes de financiamiento y se formularon los presupuestos estimados para la ejecución de cada estrategia con sus planes de acción, programas y proyectos.</p>

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	<p>A través de las fuentes fue posible identificar un entorno interno y otro externo al proceso de formulación de la política:</p> <p>Entorno externo</p> <p>Conformado por todo aquello que en principio no pertenece al proceso de formulación de la política, se refiere entonces a ese entorno que caracteriza a la realidad política observable en aquel momento, esa realidad estaba caracterizada por la presencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organismos internacionales como la OEI que en el marco del Programa Iberoamericano de
Equipo técnico del MINED	
Asesor jurídico del MINED	
Consultor externo	

Variable de análisis

2. Entorno del sistema: *Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.*

Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, tenía entre sus prioridades la formulación de la política. En esta parte del contexto también han de ubicarse el BID y la UNESCO que a nivel regional habían venido trabajando con el MINED sobre el mismo tema. Además de todos los acuerdos internacionales firmados por el Estado Salvadoreño, los cuales se documentaron en el marco legal de la política.

- El MINED y sus autoridades, las instancias que participaron en la formulación de la política: Gerencia de Alfabetización, Modalidades Flexibles, Gerencia de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos y la Dirección de Asesoría Jurídica. También se tuvo relación con la Comisión Nacional de Alfabetización, directores departamentales, docentes, voluntarios, estudiantes y círculos de alfabetización y sus asociados.
- El Gobierno de turno al haber planteado entre sus prioridades la educación para jóvenes y adultos, al mismo tiempo que la Asamblea Legislativa al apoyarla.
- El resto del contexto está constituido por la sociedad salvadoreña, de la cual se identificaron los grupos de interés o también llamados actores clave, entre estos las fuentes resaltaron a la empresa privada, representantes de los pueblos originarios por parte de casa presidencial, INSAFORP, FUSADES, expertos en educación de universidades nacionales, ONGs, Policía Nacional Civil.

En el entorno externo también se pudieron identificar algunos riesgos de no atender las necesidades

Variable de análisis

2. Entorno del sistema: *Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.*

educativas identificadas en la consulta a los actores clave:

- El incumplimiento del mandato de la Constitución de la República de El Salvador en cuanto a garantizar el acceso a la educación para toda persona joven y adulta.
- La continuidad de la formación de jóvenes y adultos por parte de estudiantes voluntarios en lugar de docentes certificados, en detrimento de la calidad de educación.
- No poder responder a la población joven y adulta con opciones de educación para la vida y habilitación laboral.
- El riesgo de relegar la educación de jóvenes y adultos a algo supletorio y no tener tanta prioridad como la educación regular.
- A falta de oportunidades de educación, existe el riesgo de agravar factores que en sí mismos representan un problema para el mismo proceso educativo, estos factores son la violencia, los problemas económicos y la migración de personas hacia fuera del país, derivándose en otros riesgos como la fuga de cerebros y la despoblación de algunas zonas del país.

Entorno interno

Este contexto que corresponde a una realidad política que se vuelve observable desde el momento en que se decide formular la política. Desde el primer momento y durante todo el proceso sus límites son dinámicos y definidos por las mismas relaciones que se dan constantemente entre los grupos de interés y la metodología propuesta por el consultor externo. Es en este contexto donde se observan todas las

Variable de análisis	<p>2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i></p>
	<p>acciones ejecutadas durante la formulación de la política y cómo cada grupo de interés participó en ellas dando como resultado todos los componentes que terminaron integrando la política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Procesos de diseño de actividades e instrumentos de recolección de datos. ● Talleres de consulta y validación. ● Mesas técnicas y de expertos. ● Procesamiento de información y su validación. ● Actividades de coordinación y logística, desde el diseño de la consulta hasta la divulgación de la política. <p>En este entorno interno también fue posible identificar cuándo, cómo y en relación a que fin los grupos de interés incidieron en la formulación de la política:</p> <p><i>OEI:</i> Coordinó, facilitó y financió todo el proceso, su finalidad fue cumplir con su compromiso con la educación para jóvenes y adultos, según los acuerdos suscritos con El Salvador.</p> <p><i>Equipo técnico del MINED:</i> Se encargó de la logística durante todo el proceso, desde la convocatoria a los actores clave para las consultas y validaciones, hasta la convocatoria para la divulgación de la política. Además de su participación en la mesa técnica y de experto. Su finalidad fue lograr la formulación de la política no solo por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño en cuanto a la educación de jóvenes y adultos, sino por un interés legítimo de tener la política.</p>

Variable de análisis	2. Entorno del sistema: <i>Entorno que caracterizan a una realidad política dada observable como un sistema y sus límites. Esto incluye distinguir otros subsistemas sociales y a las personas, lo que implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.</i>
	<p><i>Dirección de Asesoría Jurídica:</i> Sólo participó de algunos encuentros, pero su participación principal fue para revisar y validar el documento completo de la política, con la finalidad de garantizar que cumpliera con el marco jurídico nacional e internacional vigente.</p> <p><i>Consultor externo:</i> Estuvo presente durante todo el proceso de formulación de la política, desde el diseño de la consulta hasta el diseño de la estrategia de divulgación y su ejecución. Su rol fue de facilitar, guiar y moderar todas las acciones ejecutadas como un actor independiente hasta de la misma OEI que le contrató. Su finalidad fue lograr que la política fuese un producto del consenso entre los equipos técnicos del MINED y OEI a pesar de las diferencias en cuanto a algunos temas.</p> <p><i>Los actores clave convocados:</i> Participaron del proceso de formulación de la política en la consulta de necesidades y la validación de la propuesta de política, esas necesidades fueron el principal insumo para la construcción de la misma. Se pudo identificar que la finalidad de estos actores clave fue que sus necesidades fueran consideradas en la política.</p>

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
Estamento	Conclusiones relacionales/interestamentales
Representante de la OEI	A través de la documentación de las observaciones de las fuentes durante el proceso de formulación de la política, fue posible identificar las relaciones generadas entre el contexto interno y contexto externo a
Equipo técnico del	

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
MINED	dicho proceso. Estas relaciones se pueden clasificar en tres categorías:
Asesor jurídico del MINED	<i>Relaciones de entrada</i> Principalmente se manifestaron en las expectativas de los grupos de interés al participar del proceso de formulación de la política:
Consultor externo	<p><i>OEI:</i> La elaboración de la política como un ejemplo de una nueva forma de hacerlo al adoptar la estructura Centro - Periferia. Las relaciones lograron establecerse durante las interacciones que tuvo con el resto de grupos de interés durante el proceso de formulación de la política.</p> <p><i>Equipo técnico del MINED:</i> Al estar conformado por representantes de diversas instancias del ministerio, las expectativas también fueron variadas, pero tuvieron en común la incorporación y articulación de las acciones que en ese momento ejecutaban en el tema de educación para jóvenes y adultos, otra expectativa fue el lograr materializar la política y poder responder con ella a las expectativas generadas en los grupos de interés consultados, en base a las prioridades establecidas como equipos técnicos y sometándose al marco legal vigente, además de dar respuesta a los acuerdos nacionales e internacionales con los que había comprometido el Estado Salvadoreño.</p> <p><i>Consultor externo:</i> Su principal expectativa era lograr construir una política producto del consenso entre los equipos técnicos del MINED y la OEI, en base a las expectativas generadas las mismas instituciones y en los grupos de interés por el proceso de formulación, el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño en materia de educación para jóvenes y adultos, y el cumplimiento del marco legal vigente. Las interacciones con el entorno se manifestaron al involucrarse directamente con los grupos de interés identificados, como lo eran la sociedad civil,</p>

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
	<p>empresa privada, las mismas instancias del gobierno representadas en el equipo técnico del MINED, las mesas de expertos, Policía Nacional Civil, entre otros.</p> <p><i>Relaciones de salida</i></p> <p>Este tipo de relaciones se manifestaron cuando durante el proceso de formulación de la política se daba respuesta a las expectativas generadas en quienes de alguna forma participaron. En síntesis como producto del trabajo realizado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Las mesas de expertos. ● Las mesas técnicas: estrategias, planes de acción, programas, proyectos, acciones, presupuestos, marco legal. ● El procesamiento de información por parte del consultor externo producto de consultas y validaciones. ● Validación del marco legal por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica del MINED. ● Planificación de actividades y propuestas de diseño de las etapas de la formulación: consulta, producción de componentes de la política, validaciones y divulgación. <p><i>Relaciones producto de la retroalimentación</i></p> <p>El mismo proceso de formulación de la política provocó algunas reacciones, estas pueden considerarse como parte de la retroalimentación que se generó hacia el proceso mismo. Es necesario separar las relaciones que por sí mismas se manifiestan al ser parte del contexto externo al proceso de formulación de la política de aquellas que se manifiestan por provocación directa del proceso mismo.</p> <p><i>Relaciones que por sí mismas se manifiestan</i></p>

Variable de análisis	3. Relaciones entre sistema y entorno: <i>Relaciones que se establecen entre sistema y entorno bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación.</i>
	<p>Fueron las regulaciones del sistema político producto de los compromisos adquiridos por el Estado Salvadoreño, además de la legislación nacional vigente como la Constitución de la República, la Ley General de Educación y acuerdos ejecutivos. Cuando el proceso de formulación de la política interactuó con estas regulaciones redefine sus límites y operatividad.</p> <p><i>Relaciones provocadas por el proceso de formulación</i></p> <p>La política misma durante el proceso de su propia construcción se fue autorregulando y en consecuencia redefiniendo sus límites y operatividad, una de las manifestaciones más evidente fue durante las validaciones de los talleres y de los avances presentados a lo largo del proceso. Otras relaciones se manifestaron durante la presentación y divulgación de la política, donde participaron los grupos de interés, medios de comunicación y otras instancias convocadas. También se ubican en este tipo de relaciones las que se manifestaron desde el MINED al asumir una serie de costos de logística a lo largo del proceso. Si bien el dinero provino del mismo presupuesto asignado para el funcionamiento de las diversas dependencias que participaron, su ejecución estaba directamente vinculada al proceso de formulación de la política.</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arnold, M. (2000). Teoría de sistemas y sociología: los desafíos epistemológicos del constructivismo. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, (10), 81 - 100.
- Arriaga, E. (2003) La Teoría de Niklas Luhmann. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 10(32). 277 - 312.
- Artiga, Á. (2015). *El Sistema Político Salvadoreño*. El Salvador: PNUD.
- Barros X. y Rivera V. (2014). Normatividad y visión societal en políticas públicas participativas de salud en Centroamérica. *Katálisis*, 17(2), 242 - 251.
- Becerra, G. (2014). El "constructivismo operativo" de Luhmann, Una caracterización relacional con el constructivismo de inspiración piagetiana y el constructivismo radical. *Enfoques*, 26(2), 29 - 54.
- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas*. Mexico, D.F.: Fondo de cultura económica.
- Brown, J. (1999). Comunicación y Política Educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XXIX(4), 63 - 131.
- Cadenas, H. (2006). Un modelo de análisis para las políticas públicas. *Revista de Estudios Interdisciplinarios ASOSYLFF*, 1(1), 131 - 138.
- Castillo, L. (s.f.). Tema 5 Análisis documental. Recuperado de: <http://www.uv.es/macass/T5.pdf>
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(1), 61-71.
- Decreto N° 38 Constitución, Diario Oficial República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 15 de diciembre de 1983.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy*. New Jersey, USA: Pearson/Prentice Hall.
- Eslava J. y Puente C. (2003). Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. Bogotá, Colombia: Cendex.
- Gibert, J. y Correa, B. (2001). La teoría de la autopoiesis y su aplicación en las ciencias sociales. El caso de la interacción social. *Cinta moebio*, (12), 175 – 193. Recuperado de <http://www.moebio.uchile.cl/12/index.html>

- González, D. (2011). El público y sus problemas: John Dewey en los estudios de comunicación. *Revista Electrónica Razón y Palabra*, (75).
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En Denman, C., y Haro, J. (Ed.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113 - 145). Sonora, Mexico: Colegio de Sonora.
- Izuzquiza, I. (1990). *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Barcelona, España: Anthropos.
- Kraft, Michael E. y Furlong, S. (2007). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington DC, USA: CQ Press.
- Lasswell, H. (1970). The emerging concept of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1, 3-14.
- Ley N° 917 Ley General de Educación, Diario Oficial República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 12 de diciembre de 1996.
- Luhmann, N. (1992). *Teoría de la sociedad y pedagogía*. Barcelona, España: Editorial Paidós.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. Barcelona, España: Anthropos.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales, lineamientos para una teoría general*. Barcelona, España: Anthropos.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Mexico: Herder.
- Matus, T. (2015). Aportes del concepto de interpenetración a los debates de las políticas públicas en América Latina. *Revista MAD*, (33), 42-63.
- MINED (2013). *Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas*. El Salvador: OEI.
- Miranda, P. y Razeto, A. (2014). Diferenciación social y normativa en los modelos de análisis de políticas públicas. *Política y Sociedad*, 51(2), 367-397.
- Mosquera J. y Muñoz D. (2012). Una mirada teórica y metodológica a la obra de Niklas Luhmann: Entre sistema y entorno. *Revista Colombiana de Ciencias sociales*, 3(1), 133 - 146.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- OEI (s.f). *Sistemas Educativos Nacionales*. Recuperado de <http://www.oei.es/historico/quipu/salvador/>

- Ozlak y O'Donnell (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555 - 584). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, (62), 141 – 162.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso.
- PREAL (2002). *Informe de Progreso Educativa El Salvador*. Recuperado de http://www.oei.es/historico/quipu/salvador/preal_2002.pdf
- Roth, A. (2007). Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, (3), 44 - 68.
- Solarte, L. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal*. Cali, Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Thoenig, J. (1999). El análisis de políticas públicas. *Revista Universitas*, (93), 75.
- UNESCO (2004). Programa de evaluación y monitoreo de la Alfabetización - LAMP.
- Urbani, G. (1998). Sistema político. En: BOBBIO, N. et al. (Ed.), *Diccionario de política* (pp. 1464 - 1469). México: Editora Universidad de Brasilia.
- Vargas, E. (18 de julio de 2014). *El papel de la política educativa*. Acento. Recuperado de: <http://acento.com.do/2014/opinion/8157032-el-papel-de-la-politica-educativa/>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20), 149 - 187.
- Victoria, J. (2014) ¿Qué son las políticas públicas? [PPT], Departamento de Educación, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", El Salvador.