

# Análisis de la formulación de políticas públicas educativas: un ejercicio de observación de segundo orden<sup>1</sup>

## *Analysis of the formulation of Education policies of second degree*

**Josué Alemán**

Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

El Salvador

josue.aleman@gmail.com

**Resumen:** *El análisis del proceso de formulación de políticas públicas educativas a partir de una propuesta metodológica de enfoque constructivista con base en los aportes de la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann es una técnica poco explorada en El Salvador y Latinoamérica. Los ejercicios de análisis como este pueden ayudar a la comprensión de los procesos de formulación ya concluidos y se presentan como una oportunidad de perfeccionamiento para procesos futuros. Además, permiten modelar las interacciones, relaciones, operaciones, códigos de distinción y el lugar que ocupa cada elemento en la sociedad y con respecto a los sistemas político, económico y jurídico. En este modelo, las personas sólo logran interactuar con el proceso de formulación de una política pública educativa a través de los roles que toman en alguna de las entidades interactuantes.*

**Palabras clave:** *Política pública educativa, teoría de sistemas sociales, análisis, formulación, sistemas organizacionales, interacciones, relaciones, entorno, autopoiesis.*

**Abstract:** *The analysis of the process of formulating educational public policies from methodological proposal of constructivism approach based on the contributions of Niklas Luhmann's theory of social systems is a rarely explored technique in El Salvador and Latin America. Analysis exercises like this can help the understanding of the formulation processes already concluded, also it*

Análisis de la formulación de políticas públicas educativas:  
un ejercicio de observación de segundo orden

No. 157, Enero-Junio de 2021, 11-31

DOI: <https://doi.org/10.5377/realidad.v1i157.12324>

Recibido: 14/9/20 - Aceptado: 19/4/21



is an opportunity of improvement for future processes. In addition, they allow the modeling of interactions, relationships, operations, distinction codes and the place taken by each element in society regarding the political, economical and legal systems. In this model people only interact with the process of formulating a public educational policy through the roles they take in any of the interacting entities.

**Key words:** Educational public policy, theory of social systems, analysis, formulation, organizational systems, interactions, relationships, environment, autopoiesis.

## 1. Introducción

La academia ha producido aportes al análisis de políticas públicas educativas en donde los enfoques metodológicos positivistas, teoría crítica y constructivismo son prevalecientes. Aún cuando los enfoques constructivistas se han abierto paso en la investigación cualitativa, no es común encontrar en Latinoamérica propuestas metodológicas para el análisis de políticas públicas educativas con base en teorías que estudian la complejidad, y menos aplicaciones prácticas de estas. La investigación en la que se basa este artículo podría ser el primer ejercicio de este tipo en El Salvador.

El análisis sistémico de políticas públicas desde un enfoque constructivista, con base en la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhman, se presenta en propuestas metodológicas como la desarrollada por Eslava y Puente (2003), donde se propone que existe un contexto dentro del cual se desarrolla la preparación, formulación e implementación de

una política pública. Este contexto se comporta como un sistema organizacional que establece relaciones tanto con su entorno interno como con su entorno externo a través de sus operaciones de observación. Respecto a su entorno externo, establece relaciones con los sistemas parciales del sistema social, como el político, económico y jurídico, y también puede relacionarse con el contexto internacional, dependiendo de las interacciones entre el proceso de formulación y estos entornos.

La aplicación de esta propuesta metodológica para el análisis del proceso de formulación de la Política Nacional de Formación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador, permitió comprobar que es posible entender el proceso de formulación como un *sistema organizacional* que produce sus propios elementos con los cuales interactúa con su entorno interno y externo. Además, permitió ubicar al proceso de formulación en la sociedad salva-

doreña y las relaciones que establece con el resto de los elementos existentes en su entorno externo a través de sus operaciones de observación. Todo lo observado a través del análisis pudo representarse en un diagrama que se constituye en un recurso visual útil para comprender la complejidad del proceso de formulación de la política pública educativa.

Este artículo está dirigido a quienes tengan interés en las teorías de la complejidad y, sus aplicaciones en las ciencias sociales y particularmente, en su aplicación para el análisis de políticas públicas educativas. En la investigación referida, sólo se analizó el proceso de formulación de una política. Por esto, se introduce al lector

con algunas ideas respecto al tema. Se continúa conduciendo poco a poco al lector en la lógica de la observación de segundo orden, considerando que no es común el manejo de los conceptos relacionados a la complejidad y la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann. Seguidamente, se usan, de manera experimental, los hallazgos de la investigación para proponer un modelo del escenario que se presentaría en un nuevo proceso de formulación de política pública educativa en condiciones similares a las observadas en el proceso de formulación de la Política Nacional de Formación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador. Finalmente, se dedican unas líneas para algunas consideraciones finales.

## 1. Analizando la génesis de las políticas públicas educativas.

En términos de Ozlak y O'Donnel (1998), al analizar la formulación de una política pública educativa, interesa saber quién o quienes reconocieron la necesidad educativa a la cual responde, su definición inicial y cómo el Estado, en su intención por resolverla, toma posición en el hecho de formular una política pública educativa. Este proceso se ve determinado por un momento histórico y un contexto determinado, al igual que por los actores clave, organizaciones, unidades y entidades estatales que se involucran, sea por acción u omisión.

En las décadas de 1960 y 1970 se abrió al mundo la posibilidad de

plantear que la ciencia apoyaba a la política en la toma de decisiones. Los aportes filosóficos, metodológicos y analíticos de pioneros en el estudio de las políticas públicas, como Harold Lasswell, John Dewey y Karl Popper permitieron demostrar que las acciones tomadas con base en la adecuada argumentación y sustentación llevan a resultados deseados.

Cuando un gobierno se dispone a implementar políticas públicas, debe tener claro que deben generar espacios para que la opinión de los ciudadanos pueda ser tomada en cuenta y reconozcan su corresponsabilidad,

además de la aceptación del uso del dinero que proviene del pago de impuestos para ejecutar estas políticas públicas que, al final, buscan dar solución a los problemas que les afectan.

Harold Lasswell trabajó para 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, y lograr que la decisión represente al pueblo y busque la mejora de este.

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 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, 1971, p. 14)

El planteamiento de Lasswell impactó en la sociedad estadounidense de aquel momento, inmersa

en los movimientos de derechos civiles, la guerra de Vietnam y la desacreditación de la presidencia, pero también estaba en marcha la integración entre científicos y académicos al aparato de gobierno en tareas de análisis, diseño y evaluación de políticas públicas. Ante estos cambios, hizo un nuevo planteamiento acerca de su propuesta:

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia 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 trata de incorporar métodos analíticos, información relevante y conocimiento científico para incrementar el nivel de racionalidad en el proceso de selección de las operaciones de política (Aguilar, 1992).

En cuanto a enfoques y metodologías, sigue vigente la afirmación de Guba y Lincoln (2002) en el sentido de que no existe un único enfoque o marco metodológico estandarizado para el análisis de políticas públicas educativas. Las corrientes vigentes se mueven entre varios enfoques epistemológicos, como el positivismo,

pospositivismo, el constructivismo, la teoría crítica y otros relacionados. Muller (2002) plantea que la metodología de análisis a elegir depende de cómo se formule la pregunta de investigación, y en este sentido, el autor argumenta que se pueden distinguir tres objetos de investigación, los cuales se convierten en tres modos de aproximación al análisis de políticas públicas. El que interesa para el desarrollo de este artículo es:

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

## 2. Algunas nociones sobre la observación de segundo orden

Según Arnold (2000), el constructivismo es la epistemología de la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann debido a la incorporación de las nociones de auto-organización y autopoiesis. Para Luhmann, la autopoiesis es la capacidad que tiene un sistema social de conservarse a sí mismo produciendo sus propios componentes a través de sus operaciones. Esta idea es acogida por Luhmann de Humberto Maturana, quien llama autopoiesis a la capacidad que todo ser vivo tiene de producirse a sí mismo. Una operación autopoie-

El aporte teórico de Niklas Luhmann ha sido tímidamente usado para el análisis de políticas públicas, pero ha resultado particularmente atractivo como enfoque alternativo para investigadores latinoamericanos. Algunas publicaciones al respecto pertenecen a autores como Joan Subirats (1994), Eslava y Puente (2003), Hugo Cadenas (2006), Miranda y Razeto (2014), Barros y Rivera (2014) y Teresa Matus (2015). Sin embargo, en el campo de las políticas públicas educativas los aportes de este tipo son muy escasos. Al momento en que se escribe este artículo, la investigación en la que se basa podría ser el primer ejercicio de este tipo de análisis del proceso de formulación de una política pública educativa en El Salvador.

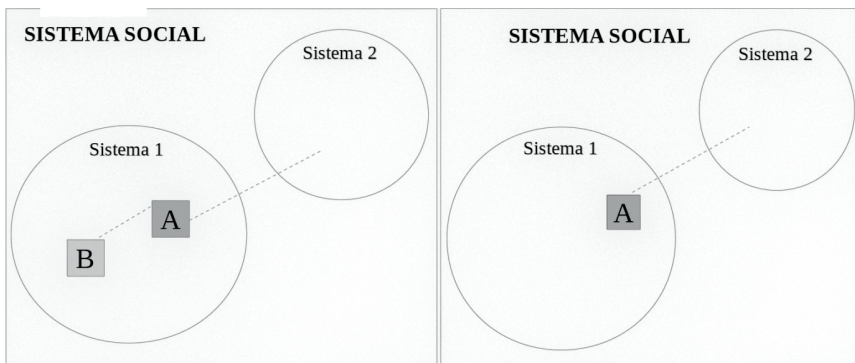
tica es del tipo que se encarga de producir algo para el mismo sistema, así como los seres humanos producen por sí mismos la sangre, la glucosa, la insulina, entre otros compuestos que son necesarios para mantener la integridad del cuerpo. En este artículo no se pretende explicar en profundidad algunos conceptos de la teoría luhmanniana. Sin embargo, así como Luhmann y Maturana se inspiraron en situaciones cotidianas y de la naturaleza para formular sus planteamientos, acá se hará el intento de reducir la complejidad con ejemplos

que permitan al lector conseguir alguna noción útil para el resto de la lectura.

Becerra (2014) argumenta que la teoría de Luhmann incorpora la epistemología empírica de Jean Piaget junto a la reflexión de Von Glasersfeld. Un concepto que Luhmann retoma de Piaget es *la irritación*. Luhmann (2006) 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. Es así como el sistema y sus elementos

son construcciones producto de las determinaciones del sistema mismo, producidas en sus operaciones autopoieticas, lo cual es consecuencia de las observaciones del sistema.

Desde el constructivismo sistémico, el investigador es un observador de observadores (sistemas), esto es, un observador de segundo orden (Arnold, 2000; Becerra, 2014), donde el conocimiento (lo que se busca conocer) es el resultado de operaciones de observación de una realidad tan diversa como sean las distinciones que le extienden. Esa 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.



**Ilustración 1.** Observación de segundo orden por parte de una operación (izquierda) y por un investigador (derecha). Fuente: Alemán y Zárata (2018).

En la teoría de sistemas sociales de Luhmann las observaciones son operaciones, y estas, a la vez, observan en uno u otro grado. La ilustración 1 busca ayudar a comprender el concepto de *grado de observación*. El lado izquierdo de la ilustración 1 muestra un sistema 1 y un sistema 2. En el sistema 1 hay una operación B que observa a una operación A mientras realiza una operación (de observación), entonces la operación B es un observador de segundo orden, ya que la operación B observa la operación A (observador de primer orden) que es a la vez otra observación. El lado derecho de la ilustración 1 permite al lector ponerse por un momento en los zapatos de un observador de segundo orden. En este lado se muestran también un sistema 1 y un sistema 2. El supuesto es que A es una operación que implica una observación del sistema 2 o de uno de sus elementos y el lector logra observar la observación que la operación A hace del sistema 2, es decir, el lector conoce lo que observó la operación A en el sistema 2.

Un ejemplo de observación de segundo orden contextualizado en la vida cotidiana es cuando dos estudiantes realizan un ejercicio de matemáticas cuyo enunciado está dibujado en la pizarra. Si bien ambos pueden ser observadores de primer orden del enunciado, como un

elemento de la pizarra, uno de ellos ejecuta una operación que consiste en observar el resultado de la observación de su compañero. Esto quiere decir, que el compañero observado, como observador de primer orden, realiza una operación que implica observar el enunciado, procesar lo observado y producir un resultado observable de este proceso, es este resultado observable el que el otro estudiante observa como observador de segundo orden y que por supuesto con esta operación procesa lo observado y produce su propio resultado.

Antes de aplicar estos conceptos al análisis de la formulación de políticas públicas educativas, debe considerarse que una sociedad, por ejemplo, la salvadoreña, es un sistema funcional que, a la vez, es entorno de otros sistemas parciales, como el político, económico y jurídico, también sistemas funcionales<sup>2</sup>. Cada uno de estos sistemas tiene en su complejidad un lado determinado y otro no determinado aún. Las propias operaciones de estos sistemas tienen la función de establecer ambos lados. Es decir, que la sociedad y sus elementos internos están en constante evolución, en resolución de la indeterminación y produciendo nuevos elementos que pueden ser observables desde otros sistemas.

### 3. Entendiendo sistémicamente el proceso de formulación

El proceso de formulación de una política pública educativa puede considerarse como “un sistema organizacional socialmente diferenciado con una función que lo caracteriza” (Eslava y Puente, 2003, p. 29) y por tanto, puede ser analizado como un sistema autopoiético cuyas operaciones sean observadas retrospectivamente por un investigador. Esto es posible, al tener acceso a los resultados de las observaciones de primer grado a dicho proceso. Estos resultados quedan registrados en toda la documentación producida durante tal proceso y en las experiencias de quienes participaron. Este tipo de análisis retrospectivo del proceso de formulación de una política pública educativa requiere del cumplimiento de tres requisitos llamados *abordajes sistémicos*:

1) *Partir de una definición de política*<sup>3</sup>. Define al proceso de formulación como un *arreglo institucional*<sup>4</sup> denotando toda la complejidad de un fenómeno social y especifica las condiciones en que se vuelve políticamente relevante.

2) *Señalar los confines del sistema*. Permite distinguir a los sistemas

sociales y las personas, lo cual implica establecer en concreto cómo, cuándo y en relación a qué fin, fenómenos y grupos inciden o no sobre la formulación de la política.

3) *Precisar las relaciones que se establecen entre el sistema y su entorno, bajo las nociones de entrada, salida y retroalimentación*. Las expectativas y desafíos que determinan la función del sistema y su estructura, son la entrada. La salida, la respuesta del sistema a través de la comunicación y su propia selectividad. Finalmente la retroalimentación se refiere a los instrumentos políticos por los cuales el subsistema administrativo del sistema político opera bajo sus propias decisiones (Alemán y Zárate, 2018).

Al aplicar esta metodología de análisis al proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en El Salvador (en adelante: Política Nacional), se llegó a una serie de conclusiones que pueden ser aportes útiles para futuros procesos de formulación de políticas públicas educativas.

#### 3.1. Si es posible analizar el proceso de formulación de una política pública educativa como un sistema

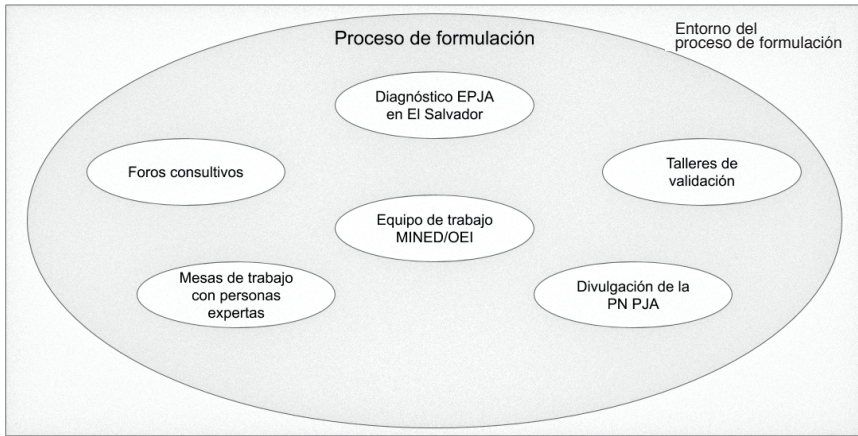
La Política Nacional fue el resultado del *proceso de formulación*

observado como un arreglo institucional o sistema organizacional



que interactuó con un contexto interno y externo. En adelante se hará referencia a este con el término

que comúnmente se usa: *proceso de formulación*.



**Diagrama 1.** El arreglo institucional correspondiente al proceso de formulación de la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador (AI-PN EPJA). Fuente: Elaboración propia, a partir de Alemán y Zárate (2018).

El diagrama 1 permite tener una referencia visual del proceso de formulación de la Política Nacional como un arreglo institucional, los elementos que por sí mismo creó en su entorno interno. Los investigadores realizaron la observación de segundo orden de uno de los elementos del proceso: el equipo de trabajo MINED/OEI<sup>5</sup>. Analizar las entradas, salidas y retroalimentación observadas desde este elemento, permitió concluir lo siguiente:

El mismo proceso de formulación se encargó de generar sus propios elementos. Ello fue la consecuencia de sus propias comunicaciones como

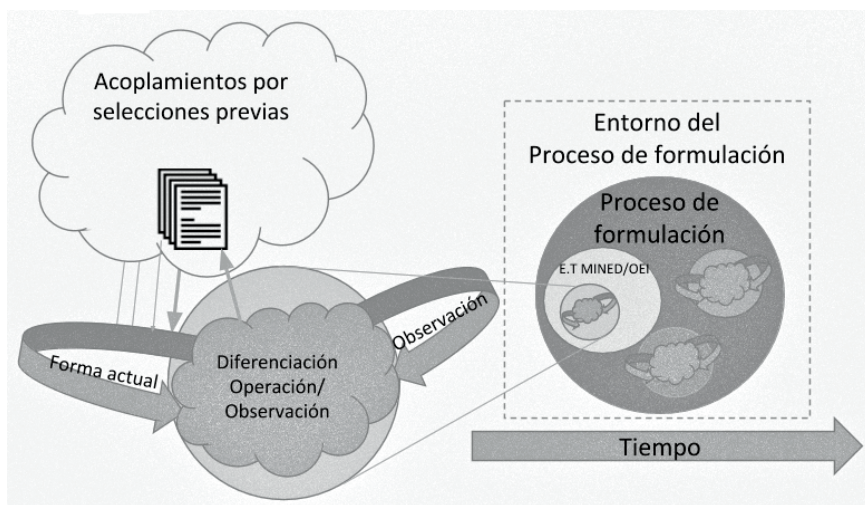
el sistema autopoietico que fue. Un ejemplo de lo anterior es que, para la formulación de la Política Nacional, se creó un equipo de trabajo integrado por delegados del MINED y la OEI, el cual se encargó de coordinar la creación de otros elementos como las mesas de trabajo con personas expertas, foros consultivos regionales, el proceso de diagnóstico sobre la educación permanente de jóvenes y adultos, los talleres de validación y la divulgación de la política.

En estos elementos se identificaron operaciones que cumplieron con la secuencia observación-distinción-selección-acoplamiento<sup>6</sup>. Por

ejemplo cuando el equipo de trabajo MINED/OEI procesó los insumos que permitieron conocer las necesidades que eran prioridad para los grupos de interés, seleccionando aquello que cumplió con los criterios, principios y enfoque de la política pública educativa en construcción.

Como sistema, el *proceso de formulación* cumplió con una función propia y particular de entre los otros

sistemas existentes en el entorno de aquel momento. Las interacciones entre los elementos del *proceso de formulación* permitieron que este pudiera cumplir con su función de diseñar una respuesta a las necesidades educativas observadas en materia de educación permanente de jóvenes y adultos. La función de coordinación del equipo de trabajo MINED/OEI fue indispensable para ello.



**Ilustración 2.** Acoplamiento de selecciones de las operaciones del componente Equipo de trabajo MINED/OEI. Fuente: Elaboración propia, a partir de Alemán y Zárate (2018).

El *proceso de formulación* tenía una estructura que se fue definiendo y redefiniendo conforme a los resultados de las relaciones e interacciones entre sus componentes y con el contexto externo. Por ejemplo los resultados de cada actividad, reunión, discusión y toma de decisiones, fueron cambiando

la estructura de los elementos del *proceso de formulación* y del mismo. La ilustración 2 es una representación visual del comportamiento de una operación del elemento equipo de trabajo MINED/OEI. Esta operación es una observación a otro elemento en el entorno interno o externo del proceso de *formulación*.

Si el elemento observado por la operación representada en la *ilustración 2* fuera la *mesa de trabajo de personas expertas* que se encargó de revisar las metas de la política, la operación se puede denominar, por su función, *registro de expectativas con respecto a las metas de la política*, siendo la observación la *discusión grupal sobre las metas que debía tener la política y el código de diferencia*<sup>7</sup> de tipo operación/observación es expectativa considerada/expectativa

no considerada. La diferenciación se va dando por cada observación con el resultado de un nuevo acoplamiento que modifica la estructura del elemento y en consecuencia del sistema. Las acoplaciones se pueden comparar con el efecto de realizar ejercicios para fortalecer los músculos. Por cada sesión, la estructura de las fibras musculares cambia por acoplamientos de nuevos aportes.

### 3.2. La Política Nacional se formuló a través de interacciones

Las relaciones de los elementos del *proceso de formulación* en su contexto interno y sus observaciones hacia el contexto externo fueron observables gracias a la comunicación de estos elementos de tipo interacción. Las interacciones se dieron cuando se activaron las operaciones de los elementos del *proceso de formulación*, operaciones como la investigación *documental* sobre la situación de la educación permanente para jóvenes y adultos en aquel momento, la *identificación de necesidades* a considerar prioritarias en dicho tema, la conformación de las mesas de trabajo, el registro de expectativas con respecto a los compromisos a los cuales debía responder la política pública educativa, las validaciones de las propuestas de política pública educativa, entre otras. Es en la opera-

ción donde se da la comunicación entre los elementos.

Las interacciones estaban regidas por un código de distinción. Por ejemplo, para la operación *identificación de necesidades a considerar en las prioridades de la Política Nacional*, el código de diferencia y que rigió las interacciones fue *necesidad identificada/necesidad no identificada*, en donde el término *necesidad identificada* corresponde a la estructura actual conformada por la necesidades ya identificadas, mientras que el segundo puede definirse como aquella necesidad que aún no ha sido identificada ni seleccionada para acoplarse a la estructura actual que conforman las selecciones de la operación. La estructura resultante de cada selección es la forma final de la operación.

El identificar los códigos de distinción de las operaciones de los elementos del *proceso de formulación* permite al analista de políticas públicas educativas comprender mejor las interacciones que se dan en diagnósticos, foros de consulta, mesas de expertos u otras actividades que constituyen elementos del *proceso de formulación* de una política pública educativa, es ir más allá del “qué”, es llegar al “cómo”.

El hecho de presuponer que en este tipo de actividades existan estos códigos, permitiría que quienes se encarguen de la coordinación de un nuevo *proceso de formulación* puedan planificar mejor la conformación de los elementos donde se ejecutarán

las operaciones que apoyarán la construcción de la nueva política pública educativa.

Para ejemplificar lo antes planteado, se puede suponer que para un nuevo *proceso de formulación* se han considerado crear elementos similares al *proceso de formulación* analizado en la investigación a la que hace referencia este artículo. En este sentido, el modelo para el elemento que tendrá la función de coordinar las interacciones del resto de elementos es el *equipo de trabajo MINED/OEI*. A partir de este modelo, este elemento con la función de coordinar ejecutaría operaciones con sus respectivos códigos, como las que se muestran en la Tabla 1.

Operación	Código de distinción
Diseño de presupuesto	Presupuestado/No presupuestado
Identificación de grupos de interés	Identificado/No identificado
Construcción del marco jurídico	Legalmente pertinente/No legalmente pertinente
Definición de los principios de la política	Consensuado/Sin consensuar
Definición de las prioridades de la política	Consensuado/Sin consensuar
Definición del énfasis de la política	Consensuado/Sin consensuar
Definición de lineamientos de la política	Consensuado/Sin consensuar
Diseño de estrategias de la política, sus planes de acción, programas y proyectos.	Consensuado/Sin consensuar

**Tabla 1.** Operaciones y códigos de distinción del elemento con la función de coordinar las interacciones del resto de elementos en un proceso de formulación. Fuente: Elaboración propia, a partir de Alemán y Zárata (2018)

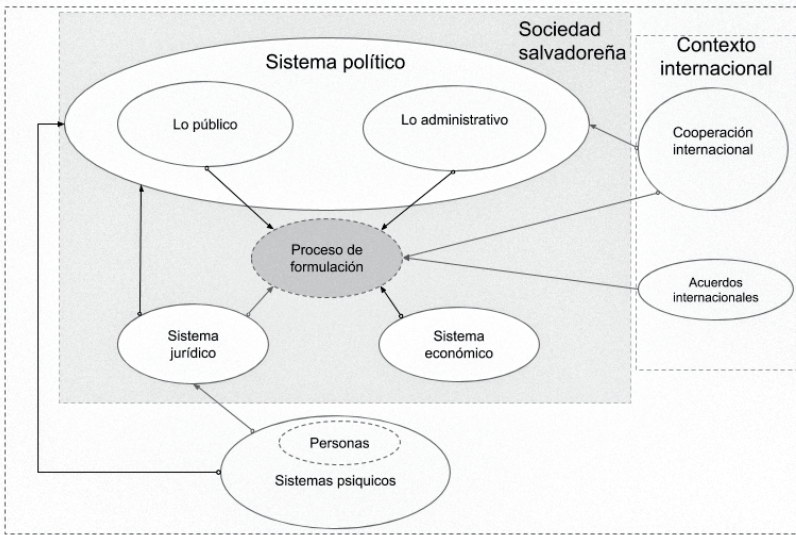
Podría parecer trivial el hecho de conocer que el equipo con la función de coordinar en el *proceso de formulación* podría ejecutar estas operaciones y regirse por estos códigos de distinción, pero, así como en la naturaleza también algunos comportamientos pueden parecerlo, conocer sus operaciones y códigos de distinción, es algo que permite entender y hasta predecir su comportamiento, dando paso una serie de aplicaciones como la creación de modelos

sistémicos de procesos de formulación de políticas pública educativas. Con suficientes análisis comparativos entre procesos de formulación de políticas públicas educativas, se podrían establecer patrones de comportamiento de los elementos, sus operaciones e interacciones, permitiendo desarrollar perfiles para la definición de estos elementos, que, previsiblemente, aparecerán en nuevos procesos de formulación de políticas públicas educativas.

### 3.3. Relaciones y entorno

Con respecto al entorno externo del *proceso de formulación*, es todo lo observable fuera de sus límites. En el caso de la Política Nacional: MINED, OEI, grupos de interés, Asamblea Legislativa, medios de comunicación, acuerdos internacionales, legislación nacional, entre otros elementos externos que se diferenciaron con el proceso de *formulación* a través de sus operaciones.

El *diagrama 2* muestra una versión simplificada del entorno externo del *proceso de formulación*. Un apoyo visual de este tipo permite apreciar el entorno externo al *proceso de formulación* de la Política Nacional e identificar las relaciones que tuvo directamente con algunos elementos y otras relaciones entre ellos que fueron observables.



**Diagrama 2.** El proceso de formulación de la Política Nacional y su entorno (vista simplificada). Fuente: Elaboración propia, a partir de Alemán y Zárate (2018).

Retomando el ejemplo de un nuevo proceso de *formulación* de política pública educativa, esta información permite tener una visión clara del flujo y sentido de las relaciones entre las entidades que interactúan con

el proceso de *formulación*, además de su ubicación en el sistema social salvadoreño.

El *proceso de formulación* se ubica como un sistema organizacional



directamente en la sociedad salvadoreña, no como un subsistema de los principales subsistemas de esta. Esto se debe a que la función del *proceso de formulación* no está supeditada a alguno de los *medios de comunicación simbólicamente generalizados*<sup>8</sup> de subsistemas como el político (el poder), económico (el dinero), judicial (validez jurídica) y hasta el educativo (depende del gobierno de turno) (Brown, 1999). Su función surge de necesidades y problemáticas que se manifiestan en el sistema social y se vuelven políticamente relevantes. De hecho, es a partir de su propia definición de política pública educativa que se origina su función, su propio *medio de comunicación simbólicamente generalizado* y el establecimiento de las relaciones con los elementos del sistema social que reaccionan a las operaciones de sus elementos internos.

Si bien la función del *proceso de formulación* es construir una política pública educativa que pueda responder a las necesidades, intereses, experiencias y expectativas de la población objetivo, que se ubican como sistemas psíquicos en la sociedad salvadoreña, las personas no pueden relacionarse directamente con el proceso de *formulación*. Es necesario que sean representadas por entidades que existen en el entorno interno de lo público, que a la vez es interno al sistema político. Las personas que participan de estas entidades, que son elementos

del subsistema público, lo hacen a través de los roles que asumen, sea como destinatarias de decisiones o interesadas en cierto tipo de decisiones y que presionan para que se adopten (Eslava y Puente 2003). Es entonces desde lo público que las personas pueden ser representadas a través de ONG, iglesias, asociaciones, gremios, sindicatos, voluntariados, universidades, entre otros grupos de interés. Al establecer relaciones a través de operaciones específicas de los elementos del proceso de formulación, los grupos de interés pasan a ser actores clave, donde las interacciones se dan por estas operaciones, por ejemplo las mesas de trabajo con personas expertas. De la misma forma funciona en todos los elementos del sistema social. Solamente si una persona asume uno o más roles en elementos funcionales de los subsistemas de la sociedad, esta puede tomar parte del proceso permanente de auto-producción de la misma, ya que ello le permite activar en estos u otros elementos las operaciones que interactúan según las reglas ya establecidas por selecciones anteriores en las mismas y otras operaciones.

En el sistema político también se encuentra el subsistema administrativo, donde se ubican las entidades de gobierno como la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y sus dependencias, y otras burocracias administrativas (Eslava y Puente, 2003). La relación de estos elementos con el

*proceso de formulación* se establece cuando las operaciones correspondientes de este observan las regulaciones, expectativa, experiencias, propuestas y apoyo técnico de los otros, y estos a su vez pueden esperar propuestas, respuestas y el cumplimiento de procedimientos.

En cuanto a la relación del sistema económico y el proceso de *formulación*, es de esperar que se base en las condiciones de mercado, expectativas y experiencia que puedan aportar elementos del sistema económico a través de las interacciones con las respectivas operaciones del proceso de *formulación*. Las entidades en el sistema económico esperarán respuesta a sus propuestas, las cuales procesarán mediante sus propios elementos y operaciones según sus códigos de diferencia. Aunque la formulación de una política pública educativa se planifique como un proceso ampliamente participativo, no siempre se tienen expectativas de participación representativa de la empresa privada. Esto puede deberse a que el *medio de comunicación simbólicamente generalizado* del sistema económico es el dinero. Así, cuando la empresa privada es invitada a participar en la formulación de una política pública educativa, sus operaciones encargadas de observar y establecer estas comunicaciones, harán selecciones con base en códigos de diferencia como *Beneficio/No Beneficio, Rentable/No rentable*. Por supuesto que los elementos

del sistema económico que no son entidades económicas privadas sino públicas, por su función, tendrán relaciones distintas con sistemas como el político y por tanto, se comportarán distinto a las privadas. Sus operaciones tendrán códigos de diferencia distintos al momento de interactuar con el *proceso de formulación*.

El *proceso de formulación* también interactúa con el sistema jurídico. Las relaciones establecidas consistirán, al menos, en que elementos del *proceso de formulación* observen las normas y leyes existentes con respecto a la problemática para la cual se formula la política pública educativa. Ello incluye, además, una serie de reglas y normas de comportamiento que deben cumplirse para ejecutar otras operaciones del *proceso de formulación*. Dichas reglas interactúan con otros elementos del sistema social. El cumplimiento de estas reglas y normas será observado por elementos del sistema jurídico. Mientras el *proceso de formulación* se relaciona con el sistema jurídico, este último también continuará relacionándose con el resto de subsistemas de la sociedad, tales como las personas. El sistema jurídico observa en las personas la demanda de derechos y ejecuta operaciones que a ellas les permita respetar la divulgación y seguimiento de nuevas normativas que responden a sus demandas. También dejará al sistema político observar la regulación jurídica vigente y observará la



definición de nuevas normativas e intereses que surgen de las interacciones entre diversas entidades del sistema político, como la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y sus dependencias, además de las entidades que interactúan desde lo público. Las nuevas estructuras consecuencia de estas interacciones serán observables por el *proceso de formulación* a través de sus operaciones.

El *proceso de formulación* también tendrá relaciones con un contexto internacional. En el caso de la cooperación internacional es necesario diferenciar dos situaciones.

La primera consiste en las relaciones que formalmente establecen las entidades de cooperación internacional con el *proceso de formulación*, consistirán en el financiamiento, apoyo técnico y expectativas del proceso, observables desde las operaciones del proceso de formulación, a la vez que las operaciones de los elementos de la cooperación internacional observarán las propuestas y el cumplimiento de términos de referencia con respecto al *proceso de formulación*.

Una entidad de cooperación internacional puede relacionarse directamente con el *proceso de formulación*. Por ejemplo, si contrata consultores para integrar un equipo coordinador del proceso. En este sentido, estas personas se integran a un elemento con la función de coordinar al resto

de elementos del *proceso de formulación*, en el entendido de que su rol es moderar las interacciones de las partes representadas en el equipo. Los consultores pueden tomar una posición de independencia con respecto a los intereses de las partes, aún cuando tenga una relación contractual con la entidad de cooperación internacional. Esta independencia le da a los consultores libertad de ejecutar sus funciones sin conflictos de interés, o al menos un mínimo, permitiendo enfocar su trabajo en el establecimiento de consensos, que serían la forma final de cada operación ejecutada en este elemento del *proceso de formulación*.

La segunda situación consiste en que también existirán relaciones entre el sistema político y la cooperación internacional. Cada entidad se rige según sus propias reglas y códigos. Además, se puede decir que, comúnmente, esta relación se da en cuanto a que el sistema político observa los convenios hechos, y la cooperación internacional se relaciona observando la rendición de cuentas por parte del sistema político. La evolución de estas relaciones y los sistemas interactuantes, afectarán directamente las relaciones que tiene la cooperación internacional con el *proceso de formulación*, hasta el punto de que la existencia de este sistema y los elementos de su contexto interno se vean comprometidos. Un ejemplo de esto es cuando los países rompen relaciones de cooperación y los proyectos en ejecución se suspenden.

El *proceso de formulación* también tendrá elementos encargados de observar los acuerdos internacionales suscritos por el Estado salvadoreño a través de operaciones que se diferencian por códigos en función de su cumplimiento. En el caso de la Política Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en El Salvador, el país suscribió una serie de acuerdos internacionales en el marco de la educación para jóvenes y

adultos. Un ejemplo son los acuerdos que surgieron de las CONFITEA 4, 5 y 6, brindando un carácter de obligatoriedad al compromiso del Estado suscriptor de formular la política pública educativa y a los organismos internacionales como OEI, les motivó a reconocer su cumplimiento como prioritario, incorporando tal prioridad en su agenda de cooperación con El Salvador.

### 3.4. Consideraciones finales

Con este artículo se espera haber presentado al lector otra forma de ver los procesos de formulación de políticas públicas educativas, específicamente una mirada sistémica de la complejidad de estos procesos. Es paradójico que este tipo de análisis se base en planteamientos teóricos tan densos en cuanto a su comprensión y permita crear modelos que reducen la complejidad de visibilizar las interacciones entre actores clave, grupos de interés, sociedad civil, dependencias de los órganos de gobierno, organismos internacionales, las operaciones y códigos de distinción de los elementos que reaccionan en los sistemas interactuantes.

Se ha usado experimentalmente el modelo construido con base en los resultados del análisis retrospectivo al proceso de formulación

de la Política Nacional de Formación Permanente de Jóvenes y Adultos en El Salvador, para demostrar la utilidad de este para su comprensión y la oportunidad de mejora en futuros procesos. Sin embargo, no se puede decir que este modelo es aplicable para cualquier proceso de formulación de políticas públicas educativas, dado que cada proceso de formulación tiene su propio contexto interno y externo. Sería necesario un estudio comparativo para encontrar hallazgos que permitan lo siguiente:

-En primer lugar, se puede afirmar que todo proceso de formulación de política pública educativa puede analizarse como un sistema organizacional.

-En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que existe un patrón que es común en cada proceso de formu-

lación de política pública educativa en cuanto a sus entorno interno y externo y las relaciones que se establecen con los elementos de ambos. Esto puede llevar a aplicaciones de modelado y predicción a través de sistemas informáticos expertos u otra técnica que permita mejorar los procesos de formulación.

Además, si se analizaran sistemas parciales de la sociedad como el económico, se podría profundizar sobre las reacciones de los elementos de este sistema durante el proceso

de formulación de políticas públicas educativas, tomando en cuenta que los resultados del análisis corresponden a la observación de las observaciones del elemento analizado. Con esta idea se abren múltiples oportunidades de obtener grandes cantidades de información sistémica, que procesada adecuadamente permitiría comprender mejor los procesos de formulación de las políticas públicas educativas.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar-Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alemán, G. J. y Zárata, E. M. (2018). *Análisis de la formulación de la política nacional de personas jóvenes y adultas en El Salvador y los factores de su entorno* (Tesis de Maestría no publicada). Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Brown César, J. (1999). Comunicación y política educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIX (4), pp. 63-131, Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27029403>
- Cadenas, H. (2006). Un modelo de análisis para las políticas públicas. *Revista de Estudios Interdisciplinarios*, vol. 1(1), pp. 31-138. Disponible en: [https://www.academia.edu/1327257/Un\\_modelo\\_de\\_an%C3%A1lisis\\_para\\_las\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/1327257/Un_modelo_de_an%C3%A1lisis_para_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas)
- Eslava Rincón, J. I. y Puentes Burgos, C. A. (2003) *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Documento de trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDEX) de la Pontificia Universidad Javeriana (37). Disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20003-03.pdf>
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En Denman, C. y Haro, J. A., *Por los rincones. Antología de*

*métodos cualitativos en la investigación social*. Sonora: Colegio de Sonora, pp. 113 – 145.

- Lasswell, H.D. (1970) The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sci*, vol. 1, pp. 3–14 . <https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Barcelona: Herder.
- Matus, T. (2015). Aportes del concepto de interpenetración a los debates de las políticas públicas en América Latina. *Revista del Magister en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, MAD, (33), pp. 42-63. doi:10.5354/0718-0527.2015.37323
- Miranda R. Patricio y Razeto P. Alicia (2014). Diferenciación social y normativa en los modelos de análisis de políticas públicas. *Política y Sociedad* (2). 367-397. [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2014.v51.n2.42643](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.42643)
- Muller, Pierre (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

## Notas

1. Este artículo se basa en los hallazgos registrados en la tesis *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*, presentada por German Josué Alemán Henríquez y Elena Margarita Zárate de Ávalos en octubre de 2018 para la Maestría en Política y Evaluación Educativa de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Disponible en: <https://bit.ly/3m2gF5o>
2. 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 (Alemán y Zárate, 2018, p. 41).
3. Para el análisis se definió política pública educativa como “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”. (Alemán y Zárate, 2018, p. 69)

4. El concepto de *arreglo institucional* se definió como el “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”. (Alemán y Zárate, 2018, p. 63)
5. El 28 de septiembre de 2018, el Consejo de Ministros ampliado aprobó por unanimidad cambiar el nombre y las siglas del Ministerio de Educación (MINED), reemplazándola por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), vigente a partir del 1 de enero de 2019. Fuente: <https://bit.ly/2Df1UKW>
6. Esta secuencia se lleva a cabo cuando un elemento de un sistema ejecuta una operación de observación hacia otro elemento o sistema. Luego, a través de un código de distinción, resuelve seleccionar de entre todas las selecciones lo que terminará acoplando en su estructura. Este proceso se puede desencadenar en todas las operaciones que reaccionen a la ejecución de una operación en un elemento que permite ser observado (Alemán y Zárate, 2018).
7. “Es el código de tipo forma/médium de las interacciones en el elemento observado, donde *forma* representa a las selecciones hechas y *médium* a un estado opuesto que representa la improbabilidad de una selección”. (Alemán y Zárate, 2018, p. 154)
8. Luhmann retoma de Talcott Parsons este término, que se puede entender como un recurso que los sistemas usan para diferenciarse con otros sistemas y sus elementos. Este es inherente a los sistemas y se origina conjuntamente en su función. Esta capacidad simbólica consiste de símbolos generalizados. En ella, el símbolo une una pluralidad de referencias (generalizados), así, los medios asocian una capacidad motivacional para hacer más probable la aceptación de cierta comunicación (Luhmann, 2006).