

# 21

Fecha de presentación: septiembre, 2022

Fecha de aceptación: noviembre, 2022

Fecha de publicación: enero, 2023

## LAS POLÍTICAS

DE FORMACIÓN DOCENTE EN MÉXICO: ¿UN PROBLEMA DE IMPLEMENTACIÓN?

### TEACHER TRAINING POLICIES IN MEXICO: AN IMPLEMENTATION PROBLEM?

Maritza Librada Cáceres Mesa<sup>1</sup>

E-mail: [maritza\\_caceres3337@uaeh.edu.mx](mailto:maritza_caceres3337@uaeh.edu.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6220-0743>

Karime Denisse López Meneses<sup>1</sup>

E-mail: [karime\\_lopez@uaeh.edu.mx](mailto:karime_lopez@uaeh.edu.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9111-0560>

Guillermo Eduardo Lizama Carrasco<sup>1</sup>

E-mail: [Guillermo\\_lizama9796@uaeh.edu.mx](mailto:Guillermo_lizama9796@uaeh.edu.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2821-509X>

Talina Merit Olvera Mejía<sup>1</sup>

E-mail: [talina\\_olvera@uaeh.edu.mx](mailto:talina_olvera@uaeh.edu.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>

<sup>1</sup>Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

#### Cita sugerida (APA, séptima edición)

Cáceres Mesa, M. L., González Pérez, M., López Meneses, K. D., Lizama Carrasco, G. E. & Olvera Mejía, T. M., (2023). Las políticas de formación docente en México: ¿Un problema de implementación? *Revista Universidad y Sociedad*, 15(1), 208-221.

#### RESUMEN

La implementación de políticas públicas es un tema poco explorado debido a que se considera una etapa dentro del proceso de políticas que se realiza automáticamente. La "hechura" de las políticas tiene tanta importancia que en ocasiones el éxito o fracaso de los programas públicos, se configuran en el centro de esta etapa. Este documento, realiza una revisión analítica de las políticas de formación docente de las últimas dos décadas en México, partiendo de la propuesta de Vicente Fox y concluyendo con la actual política de Andrés Manuel López Obrador, permitiendo realizar una revisión de las principales estrategias, acciones y limitaciones para su implementación dentro de los diferentes escenarios educativos. Finalmente, abordar las diferentes tensiones que se dan durante el proceso de implementación de las políticas para poder explicar, en la medida de lo posible, los modelos que se identifican en cada política de formación docente, sus efectos, retos y éxitos. Se parte de la concepción del análisis de políticas públicas, profundizando en la teoría de los modelos de toma de decisiones y estructuras teóricas sobre implementación.

**Palabras clave:** Políticas de formación docente, implementación de políticas públicas, modelos de toma de decisiones, reforma educativa.

#### ABSTRACT

The implementation of public policies is a subject little explored because it is considered a stage within the policy process that is carried out automatically. The "making" of policies is so important that sometimes the success or failure of public programs is configured at the center of this stage. This document carries out an analytical review of the teacher training policies of the last two decades in Mexico, starting from the proposal of Vicente Fox and concluding with the current policy of Andrés Manuel López Obrador, allowing a review of the main strategies, actions and limitations for its implementation within the different educational settings. Finally, to address the different tensions that occur during the policy implementation process in order to explain, as far as possible, the models that are identified in each teacher training policy, its effects, challenges and successes. It starts from the conception of public policy analysis, delving into the theory of decision-making models and theoretical structures on implementation.

**Keywords:** Teacher training policies, implementation of public policies, decision-making models, educational reform.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han diseñado políticas educativas centradas en diferentes niveles educativos, con objetivos diversos y mecanismos distintos, sin embargo, también tienen elementos de convergencia, uno de estos es la mejora de la calidad educativa y el docente como elemento fundamental para este objetivo; por tal razón, todos los decisores de políticas educativas observan acciones específicas para atender la formación y desarrollo profesional de las maestras y maestros del Sistema Nacional Educativo. En este sentido, es relevante conocer el tránsito, proyectos y tensiones que ha experimentado la implementación de las políticas de formación docente en las últimas décadas, con la finalidad de contribuir con un mapeo de escenarios que impiden o impulsan la correcta implementación de los programas de formación docente, su impacto y posibles resultados.

El presente documento hace un análisis sobre la implementación de las políticas de formación docente de las últimas dos décadas en México, este proceso incluye la revisión histórica de dicho programa en cuatro reformas educativas, sus principales estrategias, acciones y limitaciones para su implementación, relacionando estos elementos con las teorías de implementación de políticas que intentan explicar cómo el fracaso o éxito de una política se encuentra en los mecanismos de implementación.

En el primer apartado se realiza una descripción histórica de las reformas educativas de Vicente Fox (2000 – 2006), Felipe Calderón (2006–2012), Enrique Peña Nieto (2012–2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018–2024). Se utilizó como metodología la revisión documental que permitiera la indagación exhaustiva, sistemática y rigurosa que diera cuenta histórica de la política en cuestión, se utilizaron fuentes primarias y secundarias para la recolección de datos históricos, con la finalidad de realizar un análisis – crítico sobre las estrategias, problemáticas y principales actores que intervienen en los cuatro sexenios, sus tensiones y problemáticas relacionadas con el programa de formación docente.

Posteriormente, en un segundo apartado se analizan a los principales teóricos de implementación para articularlos con la problemática presentada por la política de formación docente, se realiza una revisión de los enfoques de política de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba y la manera en que intervienen y accionan dentro de la implementación de políticas, asimismo, se aborda el concepto de discrecionalidad y como su significado se transforma de acuerdo con el enfoque de política utilizado.

Dentro del mismo apartado se aborda el concepto de gobernanza y sus implicaciones para la implementación,

entendiendo la relación interinstitucional horizontal, los elementos que deben observarse para lograr una adecuada coordinación y permitir la articulación entre instituciones.

Finalmente, en el tercer apartado se realiza una reflexión sobre la incidencia de los conceptos de implementación tienen para la mejora de resultados de las políticas de formación docente y sus principales actores, se realiza una explicación de los conceptos antes mencionados y su relación con la formación docente y la problemática que ha enfrentado en las últimas dos décadas.

En suma, el presente documento tiene la finalidad de dar una revisión documental-histórica sobre las políticas de formación docente donde permita al lector realizar una reflexión crítica sobre la problemática y tensiones para la implementación de los programas debido al conjunto de actores que intervienen y el interés político – educativos que se entrelazan.

## DESARROLLO

### Programa de formación docente, panorama histórico en México: tres reformas educativas

Para Nieva y Martínez (2016) la educación se ha convertido a lo largo del tiempo en un factor determinante en los procesos de desarrollo social y cultural para una sociedad, es decir, el papel de la educación no se limita a la transferencia de conocimientos y aprendizajes académicos, sino tiene otro tipo de implicaciones para la formación de seres humanos éticos, capaces de resolver problemas y ser productivos para la sociedad, siendo la educación la que asume la responsabilidad de la construcción de las relaciones formales del ser humano en los entornos naturales y sociales.

En este contexto, cada actor que interviene en el proceso educativo se convierte en agente de análisis y que proporcionan información para la construcción de programas que buscan resolver problemas educativos, en este sentido, los docentes se convierten en protagonistas en los procesos de desarrollo, transformación e innovación de la realidad social a través de su participación dentro de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, es importante mencionar que la función de los docentes no se reduce a la reproducción de contenidos y significados socioculturales, lo cual sustenta Nieva & Martínez, (2016) cuando refieren la implicación de aspectos de asimilación, construcción, abstracción y reconstrucción de la realidad social y científica que se da a partir de las interacciones con la naturaleza, las personas, la sociedad y la historia.

Actualmente, las necesidades de la sociedad y su desarrollo exigen a la educación incluir aspectos científicos – tecnológicos, además de un conjunto de factores socioculturales que plantean nuevos desafíos para la pedagogía y, por tanto, para los docentes, por esto, se buscan nuevos escenarios en la formación docente, a fin de que se implemente la educación que requiere el mundo contemporáneo y la cultura humana.

En México, en los últimos tres sexenios, se han planteado reformas educativas que promueven la mejora de la calidad educativa, aplicando la visión neoliberal de la educación que se encuentra directamente vinculada con los modelos económicos y productivos, donde la educación se entiende como un producto que tiene estándares de calidad que deben cumplirse para alcanzar los requerimientos del mercado laboral.

En este ámbito en el sexenio de Vicente Fox, la educación en México tiene una mayor apertura hacia la evaluación de los aprendizajes, a partir del 2002, el gobierno de Fox plantea un proyecto evaluativo a través del “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”; plan que tenía cinco retos: la transición demográfica, política, social, económica y cultural (Arias y Bazdresch, 2003), para lograr estos retos se establecieron compromisos con diferentes actores, así como, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES). Este plan educativo conjuntaba las acciones de diferentes actores, de manera específica con relación a la política de formación docente, los compromisos estaban centrados en los retos de transformación política, social y cultural, donde los compromisos de la Secretaría de Educación pública para la formación docente estarían centrados en dar alta prioridad a la formación y el desarrollo profesional de los docentes.

Por otro lado, las autoridades de los gobiernos federal y estatal se comprometían a promover la innovación, la mejora continua, la evaluación integral de los procesos educativos y la redición de cuentas, mientras que el magisterio y los trabajadores de la educación se comprometen a trabajar de manera colaborativa para actualizar los conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), aceptan una corresponsabilidad para mejorar los servicios educativos y las tareas inherentes (Arias y Bazdresch, 2003). Sin embargo, para Echenique y Muñoz (2013) el compromiso social por la Calidad de la Educación fue un proyecto en el vacío, debido a que no se establecieron leyes, reglamentos o decretos que pusieran en marcha los compromisos, todo se fundó en la voluntad de los actores firmantes.

Con relación a la formación docente, el proyecto introdujo una visión multicultural, es decir, se formaba a los docentes para atender a todos los niños y niñas del país, sus regiones y culturas, sin embargo, no existe evidencia de un programa focalizado y formalizado para desarrollar esta visión y el compromiso del magisterio para su formación continua. Por otro lado, el centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), describe las estrategias del Programa Nacional de Educación 2001-2006, así como, los programas del “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”, pero en ninguno de estos programas o líneas de acción define la dirección de la formación docente. En este sentido, se infiere una política al vacío, en palabras de Echenique y Muñoz (2013), fue una política basada en compromisos virtuales sin reglas ni programas concretos, pero que cimentó la base del inicio y la legitimación de la política de evaluación educativa a gran escala, así como, la política de una educación multicultural y bilingüe, aspectos que, de manera directa, afectan o impacta en la formación de los docentes.

Por su parte durante el sexenio de Felipe Calderón es donde se fortalece la visión Panista de multiculturalidad, evaluación y la reforma a la educación secundaria, a través de la Alianza por la Calidad Educativa”, con esta reforma, el gobierno de Calderón busca propiciar una transformación en el Sistema Educativo, sin considerar que uno de los elementos fundamentales para cualquier cambio dentro de la educación son los docentes.

El segundo eje de esta reforma propone garantizar que los directores, docentes, autoridades educativas, es decir todos, los actores que integran el sistema sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan con relación al logro educativo de niñas, niños y jóvenes. Para esto, se creó el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio que tiene como objetivos principales definir estrategias, programas, así como proporcionar los servicios de formación continua, regular la oferta estatal, además de gestionar, organizar y establecer las certificaciones en la materia e impulsar la investigación e innovación en formación continua (SEP, 2020). La implementación del Sistema según Cordero et al., (2011), comprendió la formación de un consejo nacional y 32 consejos estatales y los respectivos 32 sistemas estatales, donde participan los institutos de investigación educativa, UPN y escuelas normales además se incorporan a las IES para definir procesos virtuosos que permitan fortalecer la formación continua desde el conocimiento científico y especialización de los cursos

De igual forma se diseñaron 1 mil 867 diplomados con un total de 43 mil 110 docentes participantes, sin embargo,

Rodríguez (2015) indica que no existe evidencia de los resultados de los programas de formación y su incidencia en el aula. El estudio de Acosta (2012) sobre la reforma educativa en la administración de Calderón, específicamente con relación a la profesionalización de los docentes, los resultados refiere que durante esta reforma los maestros se convirtieron en actores políticos marginados, cuestionado y relegados a un papel de ejecutor de políticas plateadas desde arriba y que no han permitido respaldar las acciones desde la experiencia docente, asimismo, afirman que la política no contempla la diversidad de contextos en que éstos trabajan.

Para Rodríguez (2015) la problemática de formación se intentó solucionar con cursos esporádicos, desarticulados y con temáticas ajenas a los contextos y problemáticas en el aula, la política de formación docente, a través de este catálogo nacional de cursos y diplomas funcionaban más para el escalafón de carrera magisterial que para resolver la problemática educativa de formación continua. Además, en el sexenio de Calderón se inicia la idea reduccionista de vincular el desempeño docente como única fórmula para explicar los buenos o malos resultados en el logro de los aprendizajes de las niñas y niños. Esta idea reduccionista se fortalece dentro del sexenio de Enrique Peña Nieto.

En este sentido, Rueda (2015) realiza un análisis sobre el Plan Sectorial de Educación (PSE) del periodo Peñista donde plantea las carencias y dificultades para la implementación de la política educativa en el sexenio de Peña Nieto, por un lado, el PSE propone la meta “México con educación de calidad”, sin embargo, Rueda advierte que existe una desarticulación entre otros objetivos centrales en la educación, también desarrollados en el PSE como la desigualdad, la equidad y la inclusión.

El PSE plantea objetivos para atender la calidad en la educación como, “garantizar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” (SEP, 2013, p.23), asimismo, Según Rueda el PSE propone como ejes de equidad educativa el incremento de cobertura y apoyos a grupos vulnerables; y como eje transversal para alcanzar dichos objetivos, propone a la evaluación educativa como estrategia clave para la toma de decisiones y atender los resultados de las evaluación para atender las problemáticas observadas. De acuerdo con López (2013) la propuesta política de la administración Peñista mantiene la perspectiva neoliberal con tres ejes fundamentales: 1) aumentar la calidad de la educación básica reflejados en las evaluaciones internacionales, 2) aumentar la matrícula y 3) que el Estado recupere la rectoría del Sistema Educativo Nacional, para lograr estas objetivos, se crean

tres sistemas: información y gestión educativa, evaluación educativa y el servicio profesional docente, este último, busca fortalecer la formación inicial y continua de los docentes.

En este sentido, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publica en 2018 las directrices para la formación docente, que buscaban conceptualizar el desarrollo profesional de los maestros para la construcción de las políticas, programas y mejoras en la profesión docente, asimismo, reforzar la coordinación institucional para mejorar el diseño de las políticas en la maestría, fortalecer los servicios de formación vigentes y fortalecer el vínculo entre evaluación y formación docente.

En tal sentido, durante 18 años y pasando por tres reformas educativas, México venía apostando por políticas educativas neoliberales y con un enfoque de arriba hacia abajo, como ya se explicó con Vicente Fox se inicia, al menos en discurso, la búsqueda de la mejorar de la calidad educativa, a través de mecanismos de evaluación e integrando al docente como un agente fundamental para lograr este objetivo, posteriormente con Calderón y Peña Nieto se materializa el discurso con programas de formación docente. Sin embargo y a pesar de la diversificación de programas y las acciones para impulsar los conocimientos y habilidades pedagógicas de los docentes, además de materializarse un marco normativo en la materia donde se han integrado acciones transversales como el acompañamiento y la asistencia pedagógica, los avances en la profesionalización de los docentes han sido limitados (INEE, 2018)

El camino desarrollado en la materia durante estos dieciocho años, permitió al menos, construir un diagnóstico de la situación sobre la política de formación docente que permitía tener un panorama para la mejora y buscar herramientas que pudieran impulsar la articulación de la formación inicial, continua y en servicio, sin embargo, las tensiones entre las autoridades educativa y los grupos magisteriales, aunado al cambio de poder en el ejecutivo federal, causó un alto a esta perspectiva para entrar a una nueva visión de política de formación docente. Pero ¿Realmente es una nueva visión? o ¿Continúa siendo una política desarticulada sostenida en un discurso de transformación política de abajo hacia arriba?

En este sentido, en el año 2018 a partir de los comicios, se da el cambio de régimen gubernamental y con esto la pauta para una nueva propuesta de política educativa. Las primeras acciones se concentraron en cancelar la reforma educativa del sexenio Peñista “debido al rechazo por los docentes en virtud de considerar que el esquema de evaluación resulta retroactivo en su perjuicio”

(Proyecto de Decreto, 2018), en contraposición, la reforma educativa del 2019 propone eliminar el término de calidad para adoptar el de excelencia educativa, culminar con los tres ejes propuestos (calidad educativa, matrícula y rectoría en la educación) para impulsar un enfoque de política de abajo hacia arriba.

Para esto, es necesario la preparación de los docentes, creando un sistema de mejora continua a través del Servicio de Carrera del Magisterio que promueva el desarrollo profesional y de manera simultánea la elevación de sus ingresos y prestaciones, al igual que la calidad de la enseñanza impartida (Proyecto de Decreto, 2018). En este sentido, se crea la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, organismo que dirigirá el Sistema Nacional para la Mejora Continua que tiene como objetivo garantizar la excelencia y la equidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares para contribuir al desarrollo integral del educando. (Ley reglamentaria, 2019).

Con esta nueva visión la política educativa, “pone al centro a los niños y niñas, asimismo, resalta la importancia de introducir cambios en la práctica docente y en el funcionamiento de las escuelas para lograr aumentar la calidad y disminuir las desigualdades en el aprendizaje” (SEP, 2019, p.183), con esta reforma se abandona una estrategia basada en el control y la presión desde arriba y se construye una estrategia basada en el mejoramiento continuo desde abajo, con la participación de los protagonistas del hecho educativo sistemático, las maestras y maestros (SEP, 2019), en este sentido, la política educativa del país, entre otras cosas, considera establecer estrategias centradas en la formación de las maestras y maestros con una perspectiva de cambio en la práctica docente que promueva la mejora en el logro de los aprendizajes de los alumnos.

En este contexto de transformación, es importante conocer los ejes, objetivos, estrategias y metas que serán las directrices para la implementación de la nueva política de formación docente, sus primeras acciones y observar si se cumple esta visión de política de abajo hacia arriba del ejecutivo federal.

#### Implementación del Programa de formación docente: reforma educativa 2019

El Programa Sectorial de la Secretaría de Educación Pública 2020–2024 establece seis ejes centrales para lograr implementar la política educativa, específicamente en su eje número tres establece “revalorizar a los maestros y maestras como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de

su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio” (SEP, 2019, p. 206).

Este objetivo prioritario conlleva dos directrices, por un lado, el aseguramiento de la erradicación de la corrupción en la asignación de plazas, y por otro lado, la formación inicial y continua de los maestros y maestras del SEN, en este sentido, el programa establece la necesidad de transformar las Escuelas Normales a través de desarrollar diagnósticos que permitan identificar con claridad sus necesidades, lo anterior el gobierno mexicano lo realizará a través de la Estrategia Nacional de mejora de las Escuelas Normales.

Otro objetivo del SEP (2020) es el derecho a la formación continua del docente, donde se advierte que la oferta de los cursos no atiende, de manera pertinente y suficiente las necesidades de los docentes y, lo más importante, que no siempre se observa una mejora en las prácticas de la enseñanza dentro del aula. Para alcanzar los seis objetivos prioritarios, la SEP estableció 30 estrategias y 270 acciones, de las cuales, cuatro corresponden al objetivo prioritario número tres con 39 acciones dirigidas.

A decir del objetivo tres con relación a la formación docente, las estrategias prioritarias a destacar son garantizar que la formación inicial desarrolle conocimientos, capacidades, aptitudes y valores en los docentes, a través de apuntalar dicha formación y en congruencia con la Nueva Escuela Mexicana y adecuar el crecimiento de la matrícula de las escuelas normales a partir de las proyecciones de oferta y demanda de docentes.

Asimismo, la nueva política educativa en la estrategia prioritaria 3.2 establece reorientar la formación continua del personal docente para la mejora continua del proceso de enseñanza – aprendizaje, a través de diseñar un diagnóstico integral que detecte las necesidades específicas de formación, capacitación y actualización docente, impulsar la figura educativa de Asesoría Técnico Pedagógica, directivo y supervisión, así como, impulsar su presencia de forma itinerante en la educación básica comunitaria y, finalmente, promover la incorporación de figuras educativas en la educación básica comunitaria vinculando el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, tomando en cuenta la diversidad cultural y lingüística.

De acuerdo con la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021a) es necesario replantear la política de formación continua, dando un giro a la estrategia para redirigir las acciones utilizando un enfoque situado y colaborativo. En palabras de Rueda (2015) este enfoque exige un aprendizaje a través de actividades creativas de interpretación del mundo, utilizando

problemáticas reales, es decir, los docentes aprenden y mejoran su práctica docente a partir de situaciones reales, sembrando la cotidianidad del aula.

La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021a) establece que las políticas de formación continua deben contemplar acciones de diseño, operación y evaluación que emerjan de la reflexión de la práctica docente, generando condiciones que respondan a las necesidades de las propias escuelas que potencialicen el avance y mejora de los docentes. Desde esta perspectiva la política de formación docente enfrenta retos donde la vinculación entre el gobierno federal, estatal y las escuelas es un elemento clave para poder desarrollar una formación docente situada para todo el SEN (Rodríguez, 2015).

Como respuesta a las necesidades de redirigir la política de formación docente del SEN en México la Comisión conjuntamente con las autoridades estatales diseñaron un Plan de Mejora de la Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente 2021-2026 que busca terminar con el modelo de formación donde existe una oferta diversa de cursos pero que poco atienden a las necesidades reales de los maestros, en contraposición diseñar programas de formación continua que formulen intervenciones colectivas a través de las experiencias, conocimientos y saberes docentes, considerando las características de los contextos en los que se desempeñan Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021b)

El Plan de formación continua incluye tres objetivos prioritarios cada uno con ocho estrategias y un total de 26 acciones que están dirigidas a la práctica docente colaborativa, a la regulación de la formación para hacerla obligatoria, pero observando los apoyos para el docente, finalmente, generar vínculos con las autoridades estatales que permita diseñar programas de formación desde las escuelas y la problemática docente.

**Marco Conceptual y metodológico de la formación continua y el desarrollo profesional**

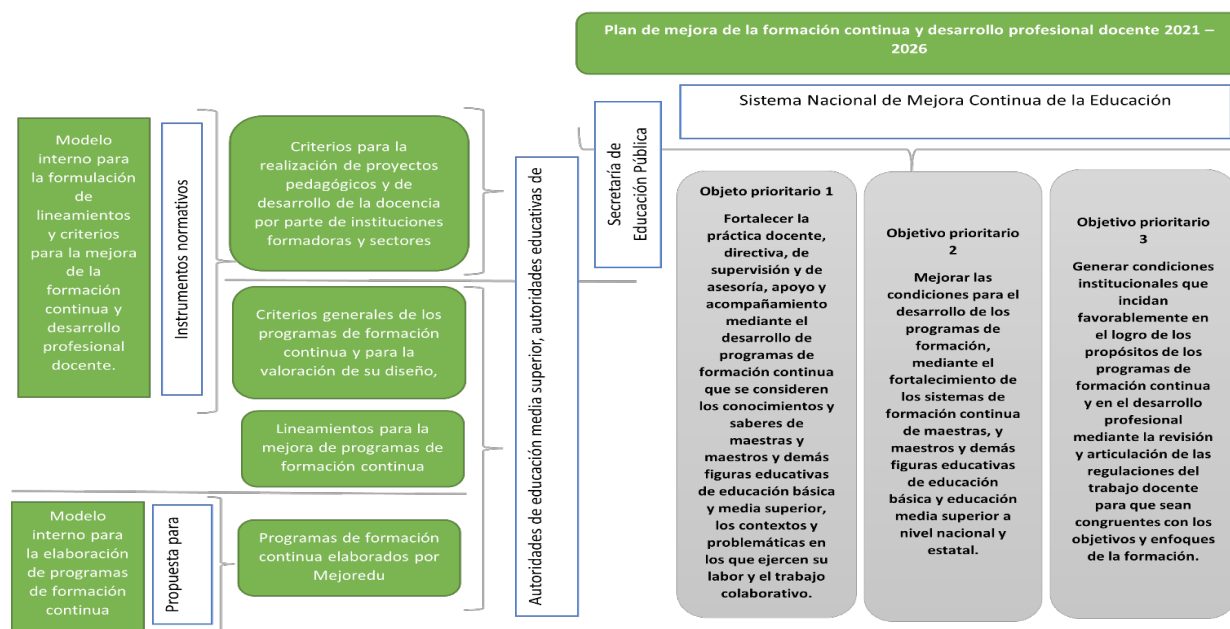


Figura 1. Productos para la política de formación continua y desarrollo profesional

Fuente: Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021b).

La figura anterior representa los productos que deberá realizar MEJOREDUC para la implementación del plan de mejora de formación continua, en tal sentido como parte de los avances del plan de mejora de formación continua la Comisión presentó los Programas de Formación para la inserción de docente 2021 – 2026 para Educación Básica, que busca acompañar a los docentes de nuevo ingreso para lograr una adecuada inserción, fortaleciendo su identidad como profesional de la educación, pero desde la cultura organizacional de la escuela de adscripción Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021c)

La Política de mejora para el SEN establece dos horizontes que garanticen el derecho pleno a la educación, por un lado, una buena educación con justicia social y por otro, una educación al alcance de todas y todos, desde una perspectiva integral entendiendo a “una buena educación” como el conjunto de atributos deseables que deben ostentar las escuelas en todo el país desde sus lógicas propias y que estén al alcance de todas y todos. (Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, 2021c).

El horizonte de una buena educación con justicia social considera dos dimensiones: aceptable y común, que se caracteriza por una educación significativa, integral, digna, participativa y libre, relevante y trascendente y eficaz, mientras que también busca una educación equitativa que sea diferenciada, pertinente e inclusiva. El segundo horizonte: una educación al alcance de todas y todos busca ser disponible y accesible, lo que significa contar con infraestructura adecuada, con maestros y maestras con formación específica y materiales educativos básicos para todas y todos, de forma gratuita y cercana.

Con este referente de la Comisión, la formación docente se inserta en el segundo horizonte, sin embargo, para que la educación contenga todas las características del primer horizonte es fundamental que la formación del docente sea, de igual manera, integral, digna, participativa, relevante y trascendente, debido a que no puede existir una educación con justicia social, sin justicia social para las maestras y los maestros.

Lo anterior, permite construir la nueva perspectiva de la política educativa en México, permite desvelar una problemática donde los actores intervienen de forma colaborativa, en un contexto social y político, donde sus fines y propósitos no se han definido por una racionalidad técnica, inmutable y homogénea, sino una educación aceptable y común a todas y todos mediante una educación con equidad (Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, 2021c).

#### Implementación de políticas: Diseño de políticas y estilos de implementación

El estudio de las Políticas Públicas se ha convertido en el eje central de la teorización de la ciencia del Estado en acción (Mejía, 2012), es decir, el proceso de políticas nos lleva a entender un entramado de etapas que entrelazan decisiones de políticas traducidas en estatutos, leyes, normas, reglas que, desde la estructura gubernamental, se observa la “hechura” de las políticas públicas, y que, a través del aparato burocrático de manera obligatoria se ejecuta lo establecido en las leyes o reglamentos que dan vida a dichas políticas (Aguilar, 1992).

Sin embargo, de acuerdo con Roth (2002) la implementación de las decisiones de política no es un simple problema técnico, de ejecución o administrativo, sino es la esencia de las políticas porque es en esta etapa donde se pone en marcha lo planeado, en otras palabras, el discurso se convierte en hechos concretos, en realidades fácticas.

Por tanto, la implementación de las decisiones de política es un nuevo escenario de lucha política donde la planeación y programación se lleva a cabo dentro de escenarios diferentes, la implementación adquiere relevancia en el momento en que se vuelve determinante para el logro de los resultados de una política (Roth, 2002), y a la vez explica que en gran medida el fracaso o éxito de una política pública se encuentra en la implementación de esta. Además, afirman que uno de los grandes errores dentro de la implementación de políticas es considerar esta etapa como un hecho fáctico partiendo del diseño de política y como una acción directa de la administración pública.

En este sentido, es fundamental contar con la inteligencia de las políticas que proporcionarán los elementos para mejorar el contenido de la información y de la interpretación disponible para los gobernantes, así Lasswell plantea que la “calidad de la función de la inteligencia, depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que éstas hayan sido ampliamente reconocidas” (Lasswell, 1992, p. 82).

Esta inteligencia de políticas públicas se encuentra configurada en los modelos de toma de decisiones. Roth (2002) explica que el modelo de racionalidad absoluta los objetivos y valores siempre deben ser claros, la información, causas, efectos y consecuencias deben ser completos y las decisiones estar directamente relacionadas a los valores que dirigen la política pública en cuestión.

Mientras que el modelo de racionalidad limitada propuesta por Roth (2002), explica que considerar la obtención de información completa y tener alternativas de solución únicas y absolutas dentro de realidades sociales, es una tarea prácticamente imposible, por lo tanto, se construyen políticas basadas en escenarios delimitados por la información que los decidores tienen a su alcance, asimismo, se elige una alternativa de solución al problema desde las propias limitaciones de la realidad social y la más adecuada para las posibilidades gubernamentales.

En este enfoque, la realidad está construida por los hechos sociales, por tanto, los administradores públicos construyen su propia conceptualización de lo que es la realidad y lo que debe ser para los fines de las políticas públicas, creando una realidad simbólica que funciona como un orden social, reconfigurando los valores para

el cumplimiento de los objetivos de las políticas, lo que permite realizar un análisis no exhaustivo, dado que este método únicamente centra su atención a la realidad planteada y las posibles políticas observadas.

Por otro lado, el modelo de toma de decisiones de Lindblom (2010) aplica un sentido de comparación de soluciones empíricas, es decir, no se busca la solución, sino se aprende desde la realidad empírica (Roth, 2002). Para la política es de mayor utilidad clientelar el método incrementalista, dado que la política observa mayores beneficios en la medición de resultados, toda vez, que este método permite realizar comprobaciones entre políticas y sus efectos a lo largo del tiempo, y también, al decidir con fundamento en sucesiones de cambios incrementalistas se evitan errores importantes. “Es el juego de las presiones y contrapresiones entre actores y la experiencia adquirida por la realidad de la implementación que va a definir lo posible” (Roth, 2002, p. 93).

Desde la concepción de Roth (2002) el modelo de la anarquía organizada intenta explicar las situaciones no previstas (contingencias) y la ambigüedad en los objetivos y valores de la política pública, partiendo de tres supuestos, el primero hace hincapié en la tergiversación de los valores y objetivos, el segundo sobre la construcción de políticas en un escenario de información incompleta y el tercero las decisiones son complejas y en cierta medida simbólicas. Estos modelos de toma de decisiones se ven configurados en las políticas de formación docente de las últimas dos décadas, y que dan respuesta a las diversas problemáticas para su implementación y, por tanto, a sus pocos resultados.

Dentro del diseño de políticas se encuentran dos tipos de procesos llamados de arriba hacia abajo (top down) y de abajo hacia arriba (bottom up), en el primero, el diseño del diseño de política está en manos de la estructura gubernamental, en el segundo caso, la tarea se encuentra a “nivel de calle”, es decir, desde los principales involucrados, y por tanto, estos enfoques también definen el tipo o modelo de toma de decisiones.

En este sentido, la implementación de la política de formación docente, el enfoque de implementación de políticas públicas top-down, se observa en los sexenios de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, mientras que la política de Andrés Manuel López Obrador introduce el proceso de Bottom up.

Desde la perspectiva de Echenique & Muñoz (2013) la problemática en la implementación del proyecto político “Compromiso Social por la Calidad de la Educación” de Vicente Fox, se derivó por ser una política “sin amarras”, es decir, sin leyes, ni reglamentos, ni decretos que

establecieran las directrices o estrategias para implementar los compromisos firmados, en este sentido, Ramesh & Howlett (2003) explican que es fundamental generar leyes, reglamentos y reglas que formalizan la implementación y que en ocasiones se convierten en el instrumento más útil de las fuerzas políticas para generar tensiones en su cumplimiento.

Asimismo, en esta reforma se observa el modelo de anarquía organizada de Oslo, toda vez que fue una política que carecía de objetivos claros y valores específicos, por un lado, las tensiones que generó la transición del poder y la dirigencia de los sindicatos de la educación, donde las decisiones se iban construyendo en función de las negociaciones internas y no en función de los objetivos y valores establecidos. En tal sentido de acuerdo con estudios realizados y diferentes autores, las tensiones políticas entre los diferentes grupos de poder dentro de la política educativa ha sido una barrera constante para la implementación de las políticas, hasta llegar a un rompimiento y conflicto entre el gobierno federal y el magisterio del país.

Desde estos referentes, la política educativa de Felipe Calderón fue suscrita entre el gobierno federal y la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación sin considerar al magisterio nacional, el diseño de políticas se realiza desde la cúpula del poder, sin consultar a los docentes quienes son los que conocen las problemáticas reales y carencias en el aula. Al respecto, Hill & Hupe (2002) explican que es importante comprender que la política pública está construida por intenciones, es decir, es un curso de acción dirigido a grupos, contextos o sectores que intenta modificar o beneficiar a una población, que se desarrolla por medio de la estructura gubernamental y sus funcionarios, convirtiéndose también en una cadena de negociaciones, de interacciones que se van dando a lo largo del tiempo, de igual forma, Ramesh & Howlett (2003) indican que los proyectos tienden a tener negociaciones y debates continuos entre las diversas fuerzas políticas que, de alguna manera, buscan intervenir dentro de la implementación, olvidando los aspectos centrales de la problemática a solucionar con esa política.

Estas negociaciones e interacciones se presentaron dentro del Sexenio de Calderón, según Rodríguez (2015), se dio una colaboración significativa entre el gobierno federal y el SNTE, convirtiendo esta intervención en un “*cogobierno educativo*” que se ejecutaba durante las negociaciones para la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación, sin embargo, Echenique & Muñoz (2012) observa esta relación como un tipo de negociaciones discrecionales debido a que la dirigencia del SNTE fortaleció su capacidad de veto a las políticas



que amenazarán el control vertical dentro del gremio educativo.

En este sentido, la teoría de la implementación de Hill & Hupe (2002) hacen referencia a esta discrecionalidad y el comportamiento de los funcionarios, principalmente en el enfoque de arriba hacia abajo, y en la medida en que los funcionarios utilizan la discrecionalidad tanto para el cumplimiento de la ley como a la inversa. Es decir, un funcionario es discrecional cuando los límites de su poder le permiten elegir entre posibles cursos de acción, por lo tanto, se decide en función de este poder y no en función del beneficio central de la política a implementar.

Esto explica, las acciones de la lideresa del SNTE que controlaba los alcances de la Alianza por la Calidad de la Educación, permitiendo implementar las estrategias que no limitaban el control de los líderes del magisterio y que no afectaban a sus intereses particulares, mientras que generaban vetos a acciones que afectaban a la gobernabilidad sindical, en palabras de Echenique & Muñoz (2012), la política de Calderón estuvo marcada por la subordinación del aparato educativo a los lineamientos del SNTE.

Sin embargo, esta discrecionalidad no es exclusivo del enfoque de arriba hacia abajo, sino también dentro del enfoque de abajo hacia arriba existe un tipo de discrecionalidad que se presenta en los funcionarios de primera línea, en este caso, en los propios docentes, directores y supervisores escolares.

Es importante señalar que dentro de la educación esta perspectiva tiene toda cabida, pero que sucede cuando este sentido de "valor" se ve diluido por el conjunto de presión gubernamental e incluso social para el docente, que sucede cuando la política se convierte en una losa pesada para el actor principal, o aún más grave, cuando la política busca dejar en manos de los principales actores ciertas responsabilidades, pero sin romper con el control autoritario. Esto parece observarse dentro de la reforma educativa Peñista.

Una de las estrategias y líneas de acción de la política educativa de Enrique Peña Nieto es la gestión de las escuelas, fortaleciendo las capacidades, por un lado, en la pertinencia de planes y programas y, por otro, la formación docente, fortaleciendo la profesionalización, la formación continua y la mejora de las escuelas normales. De manera específica, la política de formación docente centraba su actuar dentro de los consejos técnicos, asimismo, buscaba generar comunidades de aprendizaje a través de redes que permitiera el intercambio de conocimiento. En consecuencia, impulsar el fortalecimiento de los docentes desde su propio espacio de trabajo, por

medio del intercambio de saberes entre las diferentes figuras educativas (INIDE, 2015).

La política Peñista vincula la política de formación docente con la política de Evaluación del Sistema Educativo, toda vez que uno de los objetivos de la Evaluación del Desempeño Docente era identificar necesidades de formación que permitiría mejorar la práctica profesional, sin embargo, el vínculo evaluación-formación no logró consolidarse (INEE, 2018). Esto debido a que las instancias formadoras no diseñaban los cursos con base en diagnósticos y las limitaciones observadas en las evaluaciones, asimismo, la política enfrentó conflictos institucionales que dificultaron la implementación y limitaron los resultados.

En este sentido, desde la teoría de implementación de políticas de Hill & Hupe (2002) explica que también es necesario incluir nuevas conexiones que permitan que normas colectivas se distribuyan entre los diferentes actores, por esto, el concepto de gobernanza ha ayudado en mucho dentro del proceso de implementación, toda vez que, la gobernanza lleva los mecanismos de gobierno a escenarios donde no se basan únicamente en términos de autoridad y sanciones del gobierno, es decir, se van creando grupos que funcionan con los mecanismos de gobierno sin que necesariamente surjan de este.

Una de las problemáticas dentro de la implementación de la reforma educativa Peñista, además de los conflictos con los sindicatos y los docentes que se opusieron a la política educativa por considerarla una política que afectaba y ponía en peligro su estabilidad laboral (Alarid, 2017), son las relaciones interior organizacionales, es decir, entre la autoridad educativa y el conjunto de organizaciones públicas y privadas que atendían de manera horizontal los programas de formación docente.

Para Hill & Hupe (2002) para la implementación a través de diferentes organizaciones verticales y horizontales es necesario establecer el tipo de gestión para la implementación, es decir, gobierno de autoridad, gobernanza por transacción y gobernanza por persuasión, de acuerdo con la estructura de la política de formación docente y con base en esta perspectiva teórica, la implementación estaba basada en una gobernanza por transacción donde existe una perspectiva de rendimiento y la gestión de los resultados, sin embargo, la incongruencia partía de la necesidad de trasladarle nuevas responsabilidades a las escuelas pero sin proporcionar la autonomía suficiente para poder desarrollarlas (INIDE, 2015)

Es decir, existen dos perspectivas en conflicto dentro del proceso de implementación de la política, por un lado, buscan la gobernanza integrando institucionales

formadoras, poniendo al centro a las escuelas, agregando tareas importantes a diversos actores educativos, pero sigue predominando el control de un gobierno autoritario. En consecuencia, se obtiene una política desarticulada por las diversas concepciones de tareas y acciones que en poco coinciden en la práctica.

En la actualidad, los retos para la reforma educativa de 2019 parecen tener los mismos tintes, de acuerdo con la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la educación (2020) para garantizar el derecho a la educación es fundamental desarrollar un sistema que garantice que los docentes tengan los conocimientos, habilidades y capacidades necesarias para la enseñanza, además de generar trayectorias profesionales a lo largo del servicio, a través de recuperar el papel de los maestros como agentes de transformación educativa.

Para tal efecto, utilizan la misma estructura de implementación de política que la observada en el sexenio Peñista. El “modelo interno para la elaboración de programas de formación continua y desarrollo profesional docente”, tiene como objetivo caracterizar los programas de formación continua, establecer el proceso para el diseño, emisión, monitoreo y evaluación, asimismo, presenta la situación actual del Programa de Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), a través de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021b), que en pocas palabras continua haciendo uso de instancias formadoras que son las encargadas de ofertar los cursos, talleres y diplomados para la formación continua de los docentes, pero que poco aportan a la mejora de la práctica docente.

Sin duda, las reformas educativas aquí expuestas presentan diferentes problemáticas para obtener los resultados esperados, para Birkland (2011), el diseño de políticas debe incluir claramente las herramientas o instrumentos que serán utilizados para implementar la política pública, explica que existen dos tipos de modelos de implementación: el político y el económico, el primero es utilizado cuando se busca aplicar herramientas coercitivas y el segundo cuando se intenta aplicar una implementación centrada en la libertad, la iniciativa y la elección individual.

En este sentido, las políticas de formación docente, durante estas dos décadas, han utilizado el modelo político, principalmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto, donde utilizó el marco legal del Servicio Profesional Docente y de la evaluación educativa para presionar a los docentes a cumplir con las evaluaciones docentes, sin embargo, durante el diseño de política debe considerarse la viabilidad de la política, los recursos disponibles y los supuestos de comportamiento de la población objetivo

para determinar el tipo de modelo o herramientas que se utilizarán para implementar la política (Birkland, 2011).

Tal parece que durante el diseño de la reforma educativa no se consideró la reacción del magisterio ante la presión y obligatoriedad de la evaluación, se utilizó la coerción normativa como instrumento, considerando que con esta acción, los docentes no tendrían opción más que asumir la política como parte de su quehacer profesional, sin embargo, parte de las consecuencias de la poca aceptación de la reforma educativa está relacionada con no considerar durante el diseño de políticas los supuestos de comportamiento de la población objetivo. Asimismo, es evidente la falta de atención e investigación en materia de implementación de política públicas en México, para O'Toole (2000) el contenido en las leyes y reglamentos muestra que la mayoría de los programas federales están diseñados para casos de múltiples actores, sin embargo, concluye que los análisis y estudios realizados en países anglosajones han presentado pocas recomendaciones bien desarrolladas y algunas propuestas son contradictorias, prácticamente no hay evidencia o análisis de la utilización en el campo, debido por un lado, a falta de desacuerdos normativos y la teoría empírica.

Sin duda, es una materia pendiente de estudio por parte de los analistas o estudiosos de las políticas públicas que pudieran desarrollar propuestas que disminuyan las problemáticas en la implementación de políticas.

#### [Problemáticas y barreras para la implementación en los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.](#)

Ya ha sido planteada la dificultad que han tenido los gobierno para la implementación de políticas educativas por los vetos, barreras y controversias con los sindicatos magisteriales, esto ha causado sean pocos los resultados, por esto, es importante observar los aspectos que enmarca el estado de derecho que da los elementos para que esta implementación a través del poder o autoridad no sobre pase su ámbito de competencia. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre profundizar en otras vertientes de la implementación de las políticas, es decir, más allá de elegir entre los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba y su discrecionalidad, también es importante observar que existen otras problemáticas que causan el éxito o fracaso en la implementación.

Por esto, los estudios centran su atención en las razones de este éxito o fracaso. En esta evolución de teoría de la implementación se centran en analizar las brechas entre la intención política y la práctica administrativa, es decir, las reformas aprobadas por el agente político, los agentes administrativos son quienes ponen en marcha las leyes y reglamentos. Este marco legal establece un

tipo particular de relación principal-agente entre políticos y administradores en el que existe un problema inherente de asegurar el cumplimiento para estos últimos.

Por otro lado, la estructura gubernamental tiene su propia comprensión, recursos e incluso intereses del marco legal que pudiera obstaculizar la implementación de la política, además, la complejidad aumenta cuando la estructura gubernamental se va incrementando, toda vez que, se deben atender más contextos y genera problemas de coordinación, en el caso de formación docente esta situación se multiplica por nivel educativo, tipo de administración educativa (general, privada, indígena o multigrado), además de los aspectos socioeconómicos de la población a la que se atenderá.

#### La gobernanza como herramienta para la implementación de políticas en formación docente

En este sentido, analizar el quehacer de las instituciones que participan en la política de formación docente y que realizan una función indispensable para la implementación y el logro de los objetivos, por un lado, las instancias formadoras que son las instituciones públicas y privadas encargadas de ofertar los cursos de capacitación para el magisterio en México y por otro, la estructura gubernamental y la escuela. Este esquema de política educativa utiliza la gobernanza que desde la perspectiva de Pressman & Wildavsky citados en Hill & Hupe (2002) en ocasiones el número de institucionales involucradas suele ocasionar la distorsión de los objetivos de política, por tal razón, es fundamental, generar calidad en las relaciones de colaboración en red, además de propiciar la actitud de colaboración para el logro de los objetivos centrales de la política y no para beneficios particulares.

Sin duda, en ocasiones la implementación de una política dentro de un sistema tan complejo como el educativo, es casi imposible no considerar agencias externas al gobierno que ayuden a la oferta de ciertos servicios educativos, pero es un trabajo más fino y cualitativo para generar los vínculos y las sinergias necesarias para diseñar los productos que sumen para el resultado esperado.

#### La investigación como eje para la implementación de las políticas de formación

Para deLeón y deLeón (2002), es necesario realizar estudios de implementación de políticas desde una perspectiva científica, proponiendo hipótesis que atiendan la complejidad de la implementación, utilizando teorías de juegos o teorías principales de agentes. Asimismo, estos estudios dentro del ámbito educativo impulsarían teorías de contingencia, aplicando estrategias de contexto con la finalidad de entender los matices que rodean

las cuestiones de las políticas educativa y como pueden abordarse de mejor manera en términos de implementación. Por lo que la implementación debe ser estudiada tanto como variable dependiente como variable independiente, es decir, desde la manipulación del investigador que propicia la respuesta del participante. En el entendido que la implementación es la aplicación de una política pública descrita en leyes y reglamentos o decisiones judiciales. Dentro de estas leyes o reglamentos se describe la problemática, los objetivos y, de alguna manera, estructura el proceso de implementación.

Asimismo, es necesaria la investigación de implementación en las políticas educativas para conocer los supuestos subyacentes de la problemática, por un lado, la perspectiva autoritario del modelo de arriba hacia abajo, donde solo es necesario minimizar los problemas de comunicación entre agentes (principal – subordinados), que muy a menudo se identifica en la aplicación de las políticas de formación, cumplir con lo establecido sin considerar las necesidades reales de capacitación, sin embargo, los docentes deben seguir los ordenamientos que obligan la atención de cursos de capacitación. Un segundo supuesto es que la implementación fracasa aun y con las mejores intenciones de los administradores públicos, es decir, el éxito de una implementación es regularmente accidental, mientras que el fracaso está sumergido en el diseño de la política.

#### Fortalecer el concepto de discrecionalidad desde la teoría de implementación para el logro de los objetivos dentro de la política de formación continua.

Para Tummers & Bekkers (2014) es importante utilizar la discreción desde el significado del cliente y la voluntad de implementar, establecen tres hipótesis, la primera indica que “cuando los burócratas a nivel de calle, en este caso los docentes, experimentan más discreción, esto influye positivamente en el significado de la política para el cliente experimentado”. La segunda hipótesis que plantean es: “Cuando los docentes experimentan más discreción, esto influye positiva y directamente en su voluntad de implementar la política”, Finalmente, la tercera hipótesis refiere que: “la influencia positiva de la discreción de la voluntad de implementación está parcialmente mediada por el nivel de significación del cliente” (p.23).

Para llegar a estas conclusiones y crear el marco teórico, Tummers & Bekkers (2014) utilizaron una encuesta a profesionales Holandeses de la salud mental, con una muestra de 5,199 profesionales de alto estatus en de dos asociaciones nacionales de atención de la salud mental, altamente capacitados y con una autonomía sustancial.

Asimismo, plantearon tres dimensiones, por un lado, la discrecionalidad, el significado del cliente que definen como la percepción de los funcionarios sobre los beneficios de implementar la política para sus clientes; la última dimensión es la buena voluntad para la implementación de la política. Utilizando variables de control como las características individuales de uso común y la distinción entre sus especialidades médicas. Este estudio puede ser aplicado en los docentes utilizando las mismas dimensiones y/o agregando nuevas que se ajusten a las necesidades de la política educativa, con la finalidad de identificar si es posible utilizar la discrecionalidad desde el concepto planteado por Tummers & Bekkers (2014) y que aporten elementos teóricos para un modelo de implementación en el ámbito educativo.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas en México se construyen con poco sentido de análisis de política, entendiendo esto como el desarrollo de un programa de investigación científica que acerque la perspectiva de la inter y multidisciplinariedad en la materia para vincular saberes que permitan incrementar el conocimiento de las políticas públicas desde la teoría, pero dirigidas hacia la intervención gubernamental.

Por lo tanto, realizar estudios sobre la implementación de programas, sus factores, modelos herramientas y resultados pueden incrementar la posibilidad de éxito de las políticas públicas en nuestro país. La problemática de los escasos resultados en la política de formación docente recae en el proceso de implementación, es decir, cuando las estrategias se aplican y como se aplican.

En este sentido, la teoría sobre los modelos económicos y políticos de la implementación, deben ser analizados antes de definir que herramientas se aplicaran para la ejecución de políticas, observar los tres factores para determinar qué modelo es más útil, (viabilidad de política, recursos y comportamiento de los sujetos) esto con la finalidad de prever los conflictos que en el caso de la reforma Peñista se presentaron.

Asimismo, otro concepto que es fundamental de observar y aterrizar en el programa de formación docente es la gobernanza, en definitiva, la problemática educativa no puede ser atendida únicamente por la estructura gubernamental, iniciando por la diversidad de instituciones, grupos y actores que integran el Sistema Educativo Nacional, aunado a que existen organismos sociales y empresariales que de manera importante participan dentro de las acciones y decisiones educativas.

Pero esta gobernanza debe estar perfectamente estructurada y definida, en medida que funcione como un

subsistema de acciones que se vinculan y trabajan de forma conjunta y no aislada como se ha venido trabajando, por un lado, los objetivos de formación docente, por otro, la estructura del catálogo de cursos, talleres y diplomados y, por último, olvidadas las necesidades de capacitación, entre otras problemáticas, como la calidad educativa y el logro de los aprendizajes.

Considerar al docente como un agente de cambio, también es considerar su posición de acción estratégica dentro del propio programa, en este sentido, el término de discrecionalidad desde el enfoque de abajo hacia arriba es fundamental desarrollarlo e integrarlo a la política para fortalecer la participación de los docentes en la implementación de los programas, en medida que ellos observen los beneficios tanto personales como en los alumnos, es probable que se obtengan mejores resultados en las políticas educativas.

Por lo tanto, en medida que exista una mayor atención a la teorización de implementación, se abrirán espacios para la reflexión en el diseño de políticas donde se observen aspectos que se operan de facto o que se consideran como una acción inherente a la publicación de leyes, decretos o reglas de operación, en este sentido, las evaluaciones a las políticas públicas pueden proporcionar información relevante sobre este tema de discusión.

Asimismo, es relevante señalar que las teorías de implementación de políticas son una fuente de información que aportan elementos para comprender la distancia entre el diseño de políticas y los resultados, entendiendo que, para llegar a estos, es fundamental observar las problemáticas en la implementación, los actores, los intereses y como se pueden ir articulando para lograr el éxito de una política.

Es necesario que exista un aprendizaje de los éxitos y fracasos de las reformas aquí analizadas, repensar las herramientas utilizadas y considerar la articulación de las instituciones, integrando acciones que propicien la generación del conocimiento multidisciplinar y desde los contextos en donde se desarrolla sus propia problemática, es decir, partiendo de las experiencias vividas elegir las herramientas que mejor funcionan para echar en marcha los programas y que han entregado mejores resultado. En definitiva, conjuntar todos los conceptos de la teoría de implementación proporciona seguridad para lograr, en mayor medida, una adecuada ejecución de la política de formación docente ya está comprobado que dar por hecho que la implementación se desarrolla de manera automática es un riesgo debido a que cada ámbito de actuación realiza acciones aisladas que en poco aportan para dar solución a la problemática educativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, M. (2012). El impacto de la alianza por la calidad de la educación (ACE) en la profesión docente. [Tesis de Maestría, Universidad Pedagógica Nacional] <http://bgtq.ajusco.upn.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/377/1/29001.pdf>
- Aguilar, L (Ed.) (1992). La hechura de las políticas. Porrúa. Recuperado en <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- Alarid, J. (2017). Reforma educativa o reforma laboral. Reestructuración del trabajo y la identidad docente en México. XI Seminario Internacional de la Red Estrado. UPN. [http://redeestrado.org/xi\\_seminario/pdfs/eixo2/240.pdf](http://redeestrado.org/xi_seminario/pdfs/eixo2/240.pdf)
- Arias, E. y Bazdresch, M. (2003). Compromiso social por la calidad de la educación. Sinéctica 22(72). <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/319>
- Birkland, T. (2011). An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making. Taylor & Francis Group.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente, en Educación. [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/3\\_educacion.htm#\[Citar%20como\]](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_educacion.htm#[Citar%20como])
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2020). Repensar la evaluación para la mejora educativa. Resultados de México en PISA 2018; <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/pisa-final.pdf>
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2021a). Construir el futuro de la educación en México. Hacia una agenda de política educativa nacional. [https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/agenda\\_politica.pdf](https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/agenda_politica.pdf)
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021b). La formación continua y el desarrollo profesional docente en el contexto de nuevas normalidades. Ciclo Iberoamericano de encuentros con especialistas. MEJOREDU. OEI. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/la-formacion-continua-y-el-desarrollo-profesional-docente.pdf>
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021c). Programa de formación para la inserción de docentes 2021 – 2026, Educación Básica. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/programa-formacion-docente/docenteseb/insercion-docenteseb.pdf>
- Cordero, G., Serrano, E. y Patiño, N. (2011). La profesionalización de los maestros de educación básica. Retos para las instituciones de educación superior. Perfiles educativos, XXIII, 239 – 249.
- deLeon, P. y, deLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 12 (4), 467-492.
- Echenique, L. y Muñoz, A. (2013). Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical. Espacios Públicos. 16 (36), 77-92. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67626913010>
- Hill, M., y Hupe, P. (2002), Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice. Sage Publications.
- Instituto Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. (2015). La política educativa del sexenio 2013 – 2018. Alcances y límites. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. 7(3). [https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La\\_politica\\_educativa.pdf](https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en educación básica. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1F106.pdf>
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. El estudio de las políticas públicas. Porrúa. pp. 79-108.
- Lindblom, Ch. (2010). La ciencia de salir del paso. En Aguilar, L. (2010). Política Pública. Siglo XXI. pp. 74-93
- Ley Reglamentaria del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación. 2019.
- López, M. (2013). Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. El Cotidiano, 179. pp. 55-76.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Analecta política, 2 (3) pp. 141-164. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206421>

- Nieva Chaves, J. y Martínez, O. (2016). Una nueva mirada sobre la formación docente. *Universidad y Sociedad*. 8(4), 14-21. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v8n4/rus02416.pdf>
- O' Toole, L. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* .10(2), 263-288
- Proyecto de Decreto donde se reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta parlamentaria*. (2018). <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf>
- Ramesh, M y, Howlett, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Rodríguez, R. (2015). El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba enlace. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 20(64). 309-324. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14032722015.pdf>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. <https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth-andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf>
- Rueda, M. (2015). La política educativa del sexenio 2013 – 2018. Alcances y límites. *INIDE*, núm. 7. Universidad Iberoamericana.
- SEP. (s/f). *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*. Dirección General de Formación Continua de Maestro en Servicio. [http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/LCR/Teachers/Mexico/AS\\_S6\\_MEXICO\\_ContinuousProfessionalDevelopmentSystem\\_07.pdf](http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/LCR/Teachers/Mexico/AS_S6_MEXICO_ContinuousProfessionalDevelopmentSystem_07.pdf)
- SEP. (2019). *Hacia una nueva escuela mexicana*. Perfiles núm. 166. UNAM
- SEP (2020). *Programa Sectorial de Educación*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Educacion\\_2020-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf)
- Tummers, L. y, Bekkers, V. (2014) Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review*. 16(4), 527-547.