

Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina

Public educational policies: theoretical approaches and the challenges of implementation in the Latin American setting

Jaime Augusto Porras Jiménez

Doctorado en Ciencias de la Educación, CADE Universidad del Tolima, Colombia. Postdoctorado de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Universidad de Manizales, Cinde, Colegio de la Frontera Norte y Flasco Argentina. jporras@cinde.org.co.

Franklin Arévalo Flórez

Magister en Comunicación-Educación Universidad Distrital Francisco José de Caldas y doctorando en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud en la Universidad de Manizales, Colombia. farevalo108558@umanizales.edu.co

Fecha de recepción:

13.10.25

Fecha de aceptación:

23.2.26

Resumen

Desde una perspectiva multidisciplinaria el artículo examina la evolución de los enfoques de política pública educativa en América Latina, desde las concepciones tradicionales hasta las perspectivas críticas contemporáneas; afirma que la implementación de políticas educativas es un proceso complejo donde los actores educativos, particularmente los docentes, actúan como intérpretes activos que resignifican las directrices oficiales desde sus propias subjetividades y contextos específicos. Concluye destacando la necesidad de desarrollar marcos analíticos adecuados a la dimensión retórica, institucional y subjetiva de las políticas educativas para comprender efectivamente su implementación en contextos de desigualdad, clientelismo e informalidad institucional característicos de la región.

Palabras clave: políticas públicas educativas - implementación de políticas - subjetividad docente - contexto latinoamericano - marcos analíticos críticos

Abstract

From a multi-disciplinary perspective, the article examines the evolution of public educational policy approaches in Latin America, from traditional to contemporary critical ones; it assesses the complexity of educational policies processes since policy actors, particularly but not only educational actors, perform as active interpreters of official policy rules and orientations, thus re-signifying them according to their own subjectivities and environments. It stresses on the necessity to develop analytical frameworks best fitted to the rhetoric as well the institutional and the subjective dimensions of educational policies in order to effectively comprehend its implementation in the region's settings of inequality, clientelism and institutional informality.

Key-words: *education policies - policy implementation - teacher's subjectivity - Latin American context - critical analytical frameworks*

Introducción¹

La implementación de políticas públicas educativas en América Latina presenta desafíos particulares que han sido insuficientemente abordados por los marcos analíticos tradicionales. A pesar de las reformas educativas implementadas en las últimas décadas, persiste una brecha significativa entre las intenciones de las políticas y sus resultados efectivos en las aulas (Reimers, 2000). Esta disparidad no puede explicarse únicamente por factores técnicos o de recursos, sino que requiere una comprensión más profunda de los procesos que median entre el diseño y la implementación de políticas educativas.

El problema central radica en que los enfoques predominantes para el análisis de políticas educativas han privilegiado visiones tecnocráticas y lineales que conciben la implementación como una mera aplicación de directrices (Ball et al., 2011). Estas perspectivas han resultado limitadas para capturar la complejidad de contextos caracterizados por desigualdades estructurales, informalidad institucional y dinámicas políticas particulares como el clientelismo, entre otras.

En este contexto, emerge la necesidad de desarrollar marcos analíticos que reconozcan a los implementadores de políticas educativas, especialmente a los docentes, no como eje-

cutores pasivos sino como actores activos con capacidad de interpretación, adaptación y transformación de las directrices oficiales. Esta perspectiva requiere integrar dimensiones subjetivas, retóricas e institucionales que han sido marginadas por los enfoques tradicionales.

El objetivo de este artículo es proponer un marco analítico crítico y multidimensional para comprender las políticas públicas educativas en el contexto latinoamericano, integrando aportes teóricos que permitan analizar la complejidad de los procesos de implementación, con particular atención al rol de la subjetividad de los actores educativos.

La relevancia de esta propuesta radica en su potencial para generar comprensiones más profundas sobre por qué las políticas educativas producen resultados diversos y a menudo inesperados, proporcionando bases teóricas para el diseño de políticas más efectivas y contextualmente pertinentes.

Definiciones y enfoques multidimensionales del concepto de políticas públicas

El concepto de política pública se ha interpretado tanto desde la teoría política como desde la administrativa, lo que evidencia su naturaleza multidimensional y compleja. El análisis de este concepto exige un enfoque interdisciplinario, capaz de abarcar sus distintas facetas y dimensiones, en ese sentido, es posible agrupar algunas de las vertientes desde donde ha sido analizado el concepto de políticas públicas, esto es: enfoque tradicional, perspectiva procesual, visión societal o participativa contemporánea, y perspectiva neoinstitucionalista.

Desde una perspectiva tradicional del Estado, Meny y Thoenig (1992) definen las políticas públicas como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, subrayando el papel central del Estado como actor principal tanto en la formulación como en la implementación de dichas políticas. Esta visión se complementa con la definición minimalista pero precisa de Klein y Marmor (2009), quienes las describen como “lo que los gobiernos hacen y dejan de hacer”. Este enfoque resalta, además, la importancia de las omisiones deliberadas, un aspecto fundamental para un análisis con más completud de las políticas públicas.

Por su parte, la perspectiva procesual, representada por Vargas (2022), concibe las políticas públicas como “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2022). Esta visión pone énfasis en el carácter dinámico y continuo de las políticas, reconociendo su evolución a lo largo del tiempo y la intervención de múltiples actores e interacciones.

Desde el enfoque societal contemporáneo, Lahera (2004) introduce elementos de la sociedad de la información, definiendo las políticas públicas como "cursos de acción y flujos de información orientados hacia un objetivo público definido de manera democrática" (Lahera, 2004). Este planteamiento subraya la importancia de la claridad, coherencia y precisión en la formulación de las políticas, al tiempo que destaca la necesidad de anticipar resultados y considerar los aspectos institucionales implicados.

Hay una dimensión analítica de las políticas públicas al concebirlas como "un fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente" (Meny & Thoenig, 1992). Este enfoque enfatiza la necesidad de un diálogo interdisciplinario entre teoría y práctica para lograr una comprensión integral de las políticas.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las políticas públicas se entienden como instituciones en sí mismas, influenciadas por reglas formales e informales que condicionan su desarrollo y sus resultados. Esta visión, destaca la importancia del marco institucional en la configuración y evolución de las políticas públicas (Eslava-Gómez, 2011).

Mény y Thoenig (1992), acercándose a la perspectiva funcionalista, identificaron cinco componentes fundamentales en las políticas públicas: contenido; programa; orientación normativa; factor coercitivo; y, competencia social. Estos componentes se articulan a lo largo de un proceso cíclico que incluye la formación de la agenda, la definición del problema, el diseño de la política, su implementación y su evaluación.

A su vez, Espinoza (2009) considerando la teoría funcionalista e incorporando la teoría crítica postula la importancia de las políticas públicas en cuanto a su conceptualización y alcances, por tanto, implicaría cinco consideraciones crítico-funcionalistas:

- i) vinculación a acciones orientadas a metas y/o propósitos;
- ii) basadas en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno;
- iii) emergen en respuesta a demandas de política (normativas o discursivas), o en respuesta a aquellos requerimientos de otros actores sociales;
- iv) implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer; y;

v) involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado (Anderson, 1990; Fischer, 2003; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Parsons, 1995; Prunty, 1984, 1985) (p. 3 y 4).

En esa misma dirección de trascender el enfoque tradicional-positivista, y en atención a la perspectiva crítico-funcionalista Espinoza (2009) encuentra que una de las tres perspectivas en que puede ser dimensionada y/o evaluada la política pública educativa es mediante “la política que se implementa en la práctica”, tal es el caso de la subjetividad docente en la implementación de la política pública².

Con lo anterior es importante destacar que debido a la complejidad y naturaleza multifacética de las políticas públicas, no existe una definición universalmente aceptada, y en cambio, hay varias definiciones aceptadas en el mundo académico e institucional. La elección de un enfoque específico depende del contexto de análisis y de los objetivos, tanto de la investigación sobre el tema como el enfoque institucional que se le quiera dar a la política pública. Sin embargo, hay un consenso sobre la necesidad de abordar las políticas públicas como fenómenos complejos, cuyo estudio requiere un análisis multidimensional para comprender de un lado su origen, evolución e impacto en la sociedad, como también la gestión de esta, desde la institucionalidad en la sociedad.

La comprensión teórica y conceptual de las políticas públicas es fundamental para abordar su implementación. Sin embargo, algunas visiones ofrecen un enfoque crítico, en contextos específicos, como el latinoamericano que enriquece la comprensión general de las políticas públicas al cuestionar y ampliar los enfoques tradicionales, subrayando la importancia de la participación ciudadana, la retórica y los marcos ideológicos en la configuración y análisis de las políticas públicas, como el caso del enfoque de André Noël Roth Deubel.

Estos enfoques multidimensionales revelan que las políticas públicas no se deben comprender únicamente desde perspectivas técnicas o administrativas. La coexistencia de marcos tradicionales, procesuales, societales y neoinstitucionalistas, sugiere que la implementación de políticas educativas requiere considerar múltiples dimensiones, incluyendo la subjetividad de los actores implementadores. Esta complejidad conceptual fundamenta la necesidad de analizar cómo los docentes, actores claves en la implementación de las políticas educativas, las interpretan y resignifican desde sus perspectivas y contextos.

Perspectivas críticas: el enfoque de André-Noël Roth

La perspectiva crítica de André-Noël Roth sobre las políticas públicas ofrece una aproximación que trasciende las visiones tradicionales, proporcionando un marco analítico más complejo y comprehensivo. Su enfoque enfatiza en la necesidad de entender las políticas públicas como un fenómeno social y político que se construye a partir del diálogo entre diferentes perspectivas epistemológicas y marcos interpretativos (Roth, 2002).

Roth desarrolla una crítica sustancial al modelo tradicional de análisis de políticas públicas, cuestionando particularmente la visión tecnocrática y positivista que ha predominado en el campo. En este sentido, argumenta que el modelo del “ciclo de las políticas públicas” resulta insuficiente para capturar la complejidad y dinamismo de la realidad, donde las diferentes etapas se entrelazan y retroalimentan de manera constante (Roth, 2008). Esta crítica se extiende al análisis costo-beneficio, señalando sus limitaciones para incorporar dimensiones sociales, culturales y éticas fundamentales en la comprensión de las políticas públicas; es en este sentido que la perspectiva del Roth es valiosa para el campo de las políticas públicas en educación, ya que las dimensiones que el autor señala como faltantes dentro de los análisis cíclicos se encuentran enmarcadas en la subjetividad de los actores que habitan el ciclo de las políticas públicas y que la enriquecen y complejizan.

Un aporte significativo de Roth es su énfasis en los marcos interpretativos o referenciales ideológicos como elementos constitutivos de las políticas públicas. Según su perspectiva, estos marcos determinan la selección de problemas, objetivos, instrumentos y criterios de evaluación, pudiendo clasificarse en modernos, gerenciales o colaborativos (Roth Deubel, 2008). Esta conceptualización permite comprender cómo los valores, normas y dispositivos retóricos influyen en la configuración de las políticas públicas.

El autor introduce una reconceptualización del rol ciudadano en el proceso de las políticas públicas, alejándose de la visión tradicional del ciudadano como receptor pasivo. Propone, en cambio, concebirlo como un actor activo y completo que debe participar en todas las etapas del proceso, abogando por un modelo colaborativo de gestión pública que fomente la co-creación y coproducción de las acciones públicas (Roth, 2018).

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, Roth propone entender las políticas públicas como instituciones en sí mismas, reconociendo su capacidad para generar transformaciones en las estructuras de poder, las normas sociales y los comportamientos individuales (Roth y Arrubla, 2010). Esta visión complementa los enfoques institucionales tradicionales al enfatizar el carácter dinámico y transformador de las políticas públicas.

Un aspecto innovador en su análisis es la atención que presta a la dimensión retórica de las políticas públicas. Roth subraya la importancia de analizar la retórica y la argumen-

tación presentes en los discursos y textos que conforman las políticas, considerándolos elementos básicos en la construcción de consensos y legitimidad (Roth y Arrubla, 2010). En este trabajo se propone además de la retórica de las políticas en sí mismas, ampliar dicho análisis a los discursos y argumentaciones de quienes deberían ser los implementadores naturales de la política educativa.

Finalmente, una contribución significativa de Roth es su énfasis en la necesidad de desarrollar marcos analíticos específicos para el contexto latinoamericano, reconociendo que factores como el clientelismo, la informalidad y las desigualdades sociales condicionan el proceso de las políticas públicas en la región (Gómez-Lee et al., 2022).

Por tanto, en este marco analítico se asume la política pública como un fenómeno complejo que exige un enfoque multidimensional en el que sea importante la dimensión retórica, su perspectiva institucional, el rol del ejercicio de ciudadanía en el contexto latinoamericano y las subjetividades de los actores que intervienen en el proceso desde distintos roles, como en el caso de los docentes para las políticas públicas educativas.

La perspectiva crítica de Roth es fundamental en esta propuesta analítica, pues reconoce que los marcos interpretativos y la dimensión retórica son constitutivos de las políticas públicas. Su énfasis en el ciudadano como actor activo y en los aspectos subjetivos del proceso político permite conceptualizar a los docentes no solo como ejecutores, sino como agentes que participan activamente en la construcción de significados en torno a las políticas educativas. Esta perspectiva teórica sustenta el análisis la influencia de la subjetividad docente en la implementación de políticas públicas en educación.

El enfoque crítico de Roth cobra mayor relevancia cuando se analizan en el marco de los diferentes enfoques de gestión pública que han configurado la implementación de políticas. Es necesario, por tanto, examinar cómo estos marcos institucionales condicionan las posibilidades de participación y agencia de los actores educativos.

Evolución de la gestión pública: del modelo burocrático a los enfoques colaborativos

El camino hacia un marco teórico diferente al tradicional y positivista, incluyente de las subjetividades de los implementadores, en este caso de los docentes en las políticas públicas educativas en el contexto de América Latina, interpela por analizar previamente la evolución de los enfoques de gestión pública que enmarcaron su implementación, ya que proporcionan el contexto institucional y conceptual en el que dichas políticas se desarrollan. La literatura especializada identifica tres enfoques principales que han configurado la gestión pública a lo largo del siglo XX y que continúan influyendo en la formulación e implementación de políticas en la actualidad: el enfoque burocrático o moderno, la Nueva Gestión Pública

(NGP) y el enfoque colaborativo. Cabe resaltar que estos enfoques, lejos de representar una progresión lineal, coexisten y se entrelazan en la práctica administrativa contemporánea.

El enfoque burocrático o moderno, basado especialmente en el positivismo de Auguste Comte y teorizado posterior y principalmente por Max Weber, estableció los cimientos de una administración pública que aspiraba a ser neutral, racional y eficiente. Weber destacó la superioridad técnica de la burocracia como modelo organizativo propio de la modernidad, formulando principios fundamentales como la impersonalidad, la meritocracia, la especialización de tareas y la jerarquía (Roth y Arrubla, 2010). Estos pilares siguen siendo referencia obligada en el análisis de la gestión pública, especialmente en contextos en los que se busca garantizar la imparcialidad y la equidad en el sector público.

Hacia la década de 1980, surgió la Nueva Gestión Pública (NGP) como una respuesta crítica a las limitaciones del modelo burocrático tradicional. Este enfoque, sustentado en los principios de la teoría económica neoclásica, introdujo ideas provenientes de la gestión empresarial en el ámbito público, promoviendo una mayor flexibilidad, orientación a resultados y atención a la satisfacción del usuario (Markopoulos & Vanharanta, 2020).

El enfoque colaborativo, por su parte, constituye una evolución más reciente en la gestión pública y se basa en los principios de la gobernanza colaborativa. Este modelo trasciende las limitaciones de los enfoques burocrático y gerencial al subrayar la importancia de la participación de múltiples actores -públicos, privados y de la sociedad civil- en la gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2014). Desde esta perspectiva, se valora el rol activo del ciudadano en el proceso de toma de decisiones, promoviendo una gestión pública más horizontal, transparente y participativa, lo que refleja una ruptura con los esquemas jerárquicos tradicionales.

Los enfoques de gestión pública influyen directamente en cómo se implementan las políticas públicas; por ejemplo, un enfoque burocrático puede limitar la flexibilidad en la implementación, mientras que la NGP puede facilitar una implementación orientada al impacto y los resultados. Esto supone un obstáculo ya que la organización del Estado responde a unas fórmulas burocráticas rígidas que riñen con la flexibilidad necesaria en los nuevos enfoques de implementación.

La coexistencia de estos enfoques en contextos territoriales, podrían condicionar la implementación de políticas públicas en educación a unas exigencias ideales a nivel de recursos, disposición e intereses. En primer lugar, aunque el enfoque burocrático considera a los docentes dentro de los procesos de política pública, lo hace como funcionarios, es decir, no toma en cuenta los aspectos personales que entran en juego en la implementación y contrastación de retóricas de las políticas y de los mismos docentes.

El enfoque de la NGP se centra en la eficiencia, la eficacia y la racionalidad de los recursos, en ese sentido, termina desconociendo a los actores con sus importantes subjetividades y en el caso de las políticas educativas, las despoja de sentido ya que son una acción social y humana.

Los enfoques colaborativos son los más cercanos al reconocimiento de una subjetividad en los actores, pero por la coexistencia de enfoques ya anotada, no están generalizados, ni legitimados por parte de las comunidades educativas.

La coexistencia de estos tres enfoques de gestión pública en el contexto educativo latinoamericano genera tensiones particulares para los docentes. Mientras el modelo burocrático los concibe como funcionarios, la NGP los evalúa por la eficiencia y el enfoque colaborativo reconoce su agencia. Esta multiplicidad de marcos institucionales condiciona las formas en que los docentes interpretan e implementan las políticas educativas, evidenciando la necesidad de analizar sus subjetividades como elemento clave para comprender los procesos de implementación de las políticas públicas educativas.

Estos enfoques de gestión pública proporcionan el contexto institucional en el que se desarrolla la implementación de políticas. Sin embargo, la comprensión completa de este proceso requiere analizar las dinámicas específicas que emergen cuando las directrices políticas se encuentran con la realidad educativa.

La implementación de políticas públicas: complejidad y retórica

La implementación de políticas públicas constituye un proceso fundamental que materializa las decisiones formuladas en el diseño de políticas públicas (Lasswell et al., 2009). Este proceso crítico determina la efectividad y el impacto de las intervenciones gubernamentales, sustentándose en algunos principios conceptuales que tratarán de ser abordados a continuación buscando algunos puntos de apoyo en la complejidad que estos encierran.

La implementación de políticas públicas se caracteriza por ser un sistema de acción complejo que involucra multiplicidad de actores que pueden ser de naturaleza pública o privada (Lasswell et al., 2009). Estos agentes, requieren una coordinación estratégica y sistemática para poder ejecutar las acciones definidas en las directrices de política pública frutos del diseño de esta.

Este proceso de gestión desde lo estratégico y lo sistemático, debe tener un enfoque multidimensional y dinámico (Lasswell et al., 2009). Debe ser multidimensional por la dispersión de acciones diferentes que pueden confluir en la consolidación de una política pública; de otro lado, deben ser dinámicas por el devenir contextual y poblacional que puede transformarse desde el diagnóstico hasta la implementación.

Finalmente, se encuentra el desafío analítico inherente a esta complejidad de gestión, ya que dificulta la evaluación precisa de la correspondencia entre el diseño y la planificación inicial-ideal y el proceso real de implementación (Lasswell et al., 2009).

Este sistema de acción enunciado en los párrafos anteriores debe entrar en interacción con instituciones estatales, escenario en el que se deben implementar. Este marco puede ser la plataforma ideal para la implementación o por el contrario un agente condicionante de lo que se quiere llevar a cabo.

Dentro de las instituciones pueden existir condicionantes estructurales que limiten el margen de acción de la política; pueden existir elementos históricos que reflejan la evolución del aparato estatal del país y que se encuentran anclados en enfoques diferentes de las políticas públicas y; configuraciones institucionales que pueden funcionar como catalizadores u obstáculos para los actores involucrados en el proceso de la política pública (Roth, 2018).

Bajo estas condiciones, cualquier política pública debe insertarse o construir su propio espacio en las estructuras preexistentes dentro de las instituciones involucradas en el problema público que se pretende abordar, esto implica negociaciones y adaptaciones tanto de la política pública como de la institución (Eslava-Gómez, 2011).

Las políticas públicas, también se basan en teorías sobre como alcanzar sus objetivos (Roth, 2008). Estas teorías incluyen valores, creencias y percepciones que son incorporadas por los actores sociales, que forman coaliciones destinadas a intentar influir en las decisiones sobre política pública.

En la dinámica de las políticas públicas se han estudiado estas ideas en tres líneas de aplicación:

- i) teorías sobre los mecanismos de intervención;
- ii) valores, percepciones y creencias compartidas;
- iii) estrategias de legitimación y comunicación. La comprensión de estos tres elementos es crítica en la garantía del éxito de una implementación, siendo el análisis de la retórica un elemento fundamental para comprender las estrategias de justificación de una determinada política pública (Roth, 2008).

Finalmente, la implementación se configura como un proceso dinámico que requiere toma de decisiones continua y contextualizada (Roth, 2008); a medida que se avanza en la implementación surgen imprevistos y desafíos que obligan a redefinir las acciones o a tomar decisiones no contempladas inicialmente (Lasswell et al., 2009); en la práctica, los actores encargados de la implementación pueden tener cierta autonomía para tomar decisiones discrecionales sobre los cursos de acción, apartándose del ideal de la implementación como instancia de acción con margen de acción limitado y discrecionalidad nula (Meny y Thoenig, 1992).

La implementación de políticas públicas en educación involucra variedad de actores sociales como gobiernos, organizaciones gremiales, organizaciones académicas y comunidad en general. También, implica la consideración de múltiples dimensiones como la inclusión, la calidad y la equidad que han venido ganando terreno en la contemporaneidad.

Pueden existir intereses contrapuestos en las teorías y valores de las políticas públicas en educación. Cada actor social antes mencionado puede tener intereses diferentes y se deben mediar los fines de la educación en estas confrontaciones que pueden ser ideológicas o formales.

La evolución del estudio de las políticas públicas encuentra un punto de inflexión fundamental con los aportes de Harold D. Lasswell, considerado el padre fundador contemporáneo de este campo de estudio. Lasswell, desde inicios de la década de 1950, planteó la necesidad de desarrollar una ciencia social integrada que se enfocara en el estudio y resolución de problemas públicos, lo que denominó “*policy orientation*” (Aguilar, 1996). Esta orientación surgió como respuesta a la “viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento” (Lasswell, 1951).

Una de las contribuciones significativas de Lasswell fue la conceptualización de las ciencias de políticas como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Lasswell, 1951). Esta definición establece una distinción entre conocer el proceso de la política y conocerla en el proceso, diferenciando entre el análisis positivo del proceso decisorio y la prescripción normativa de soluciones.

Complementando esta visión, Eslava-Gómez (2011) propone un análisis institucional de las políticas públicas que incorpora elementos del neoinstitucionalismo y utiliza la metáfora del juego para explicar la interacción estratégica entre actores con diferentes intereses y recursos. Esta perspectiva es relevante al considerar que “el análisis institucional de políticas públicas” permite comprender la compleja red de relaciones y

reglas, formales e informales, que configuran el proceso de las políticas públicas” (Eslava-Gómez, 2011).

La confluencia de estas perspectivas teóricas con los enfoques previamente discutidos de Roth y los modelos de gestión pública, revelan la naturaleza multidimensional de las políticas públicas. Como señala Aguilar (2014), el análisis y diseño de políticas públicas, por su carácter público, “abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad”, lo que resalta la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza colaborativa en el proceso de políticas públicas.

Este marco conceptual integrado permite comprender las políticas públicas como procesos complejos que requieren un abordaje interdisciplinario, contextualizado y orientado al bien común. Como señala Eslava: “urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales” (Eslava-Gómez, 2011), lo que resulta particularmente relevante para el contexto latinoamericano.

Las políticas públicas son un fenómeno complejo y multidimensional, ello se puede entender de diferentes modos desde Lasswell y Roth. Lasswell aboga por la importancia de una ciencia social integrada que se haga cargo del estudio de estas, tomando en cuenta la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza colaborativa; así, establece las bases del campo de estudio que son ampliadas por Roth a los campos ideológico, retórico y contextual, por tanto, los postulados de ambos son complementarios y funcionan entre sí para la fundamentación teórica de esta propuesta analítica.

Teniendo en cuenta lo anterior: la implementación de políticas públicas no es un proceso lineal o puramente técnico, sino que está marcado por la complejidad de coordinar múltiples actores, recursos y contextos institucionales. Para esta propuesta, esto es crucial, ya que permite explicar cómo las directrices oficiales se transforman en prácticas reales en el aula, muchas veces desviándose del diseño original debido a factores contextuales y subjetivos.

La dimensión retórica expuesta en este apartado resalta cómo los discursos y estrategias argumentativas son fundamentales para legitimar y negociar la aplicación de políticas. En el caso de la educación, este enfoque permite analizar cómo los docentes interpretan y resignifican las políticas a partir de discursos oficiales, y cómo, a través de su propia subjetividad, construyen prácticas que pueden adaptarse, resistir o transformar dichos discursos.

Explorar las dinámicas de poder, negociación y adaptación que emergen cuando se implementan políticas en contextos educativos, permite situar a los docentes como actores activos que, mediante su interpretación y acción, participan en la reconfiguración de la

política, un aspecto central en el campo de la subjetividad docente en la fase de implementación de políticas públicas en educación.

La complejidad inherente a la implementación de políticas públicas, especialmente en educación, confirma que este proceso no es una mera aplicación técnica de directrices. Los niveles de autonomía discrecional de los implementadores, las negociaciones institucionales y las dimensiones retóricas que entran en juego hacen evidente que la subjetividad de los docentes constituye un factor determinante en cómo las políticas se materializan en las aulas. Esta perspectiva teórica sustenta la importancia de estudiar las interpretaciones, resistencias y adaptaciones que los docentes realizan durante la implementación.

Las complejidades generales de la implementación de políticas públicas adquieren características específicas en el campo educativo, donde la naturaleza formativa de los procesos y la centralidad de los docentes como mediadores pedagógicos introducen dimensiones particulares que requieren análisis diferenciados.

Políticas públicas en educación (PPE)

Las políticas públicas educativas, PPE, representan un complejo entramado de interacciones sociales donde, como lo señala Manuel de Puelles, “la educación no es un fenómeno neutro, sino profundamente político” (Puelles, 2006). Constituyen un sistema dinámico de decisiones e intervenciones que configuran los horizontes formativos de una sociedad, trascendiendo la mera regulación administrativa para convertirse en un instrumento de transformación social.

Históricamente, las PPE han evolucionado desde concepciones filosóficas clásicas hasta convertirse en dispositivos estatales complejos, dado que “la educación ha transitado de ser una preocupación filosófica para configurarse como un problema político fundamental” (Puelles, 2009), donde el Estado asume un rol central en la definición de los marcos formativos de la ciudadanía.

La comprensión de las políticas educativas exige, necesariamente, un análisis contextual que integre las condiciones histórico-políticas de su emergencia. En palabras de Henry Giroux, “las políticas educativas son construcciones culturales que condensan relaciones de poder, disputas ideológicas y proyectos de sociedad” (Giroux, 1997).

El campo de las políticas educativas se configura como un escenario de múltiples actores con intereses frecuentemente divergentes. Como sostiene Puelles (2009), “la política educativa es un espacio de negociación donde convergen y divergen actores gubernamentales, sindicales, académicos y sociales”.

La complejidad de este campo radica en las relaciones de poder que lo atraviesan dado que “los actores educativos no son simples ejecutores, sino sujetos políticos que interpretan, resisten y transforman los mandatos institucionales” (Giroux, 2001).

Los principios fundamentales de las políticas educativas contemporáneas se estructuran en torno a valores como la equidad, la calidad y la inclusión, pues “la política educativa moderna debe equilibrar la tensión entre libertad individual y responsabilidad colectiva” (Puelles, 2009).

Las tendencias contemporáneas revelan una creciente influencia de perspectivas neoliberales y globalizadoras y ello se confirma con que “las políticas educativas actuales responden cada vez más a una lógica mercantil que subordina la formación ciudadana a criterios de competitividad económica” (Giroux, 1997), convirtiéndose las políticas educativas en un espacio de disputa permanente, pues, “la educación es un territorio de confrontación ideológica donde se dirimen proyectos de sociedad” (Giroux, 2001), lejos de representar un campo neutral, sino un terreno de tensiones y negociaciones permanentes.

La pedagogía se constituye como un espacio crítico de intervención política. Giroux propone entenderla como “una práctica cultural contrahegemónica que permite desvelar y cuestionar los dispositivos de poder instituidos” (Giroux, 1997). La cultura popular emerge como un territorio fundamental de significación pedagógica. Giroux sostiene que “incorporar la cultura popular implica reconocer la capacidad de agencia de los sujetos y transformar los espacios educativos en lugares de diálogo y producción de sentido” (Giroux, 2001).

Con lo anterior, no se puede analizar la implementación de políticas educativas sin considerar a los docentes como sujetos activos que interpretan, adaptan y resignifican las directrices en sus contextos específicos; teniendo en cuenta que no son ejecutores pasivos, sino que actúan como mediadores entre el ideal de la política y la realidad del aula.

Los docentes, al interpretar y adaptar las políticas a sus contextos específicos ponen en juego su propia subjetividad, lo que puede generar tensiones y resistencias frente a las directrices institucionales.

La fase de implementación también se encuentra permeada por las condiciones institucionales, interinstitucionales y estructurales, lo que hace de modelos como el ciclo de la política pública presenten limitaciones a la incorporación de otras dimensiones fundamentales para comprender dicho proceso. en el caso de las políticas públicas en educación: la subjetividad docente.

Esta propuesta de análisis asume la política pública como un fenómeno complejo que exige el concurso de múltiples enfoques y disciplinas, en articulación con el análisis del rol del ejercicio de la ciudadanía en el contexto latinoamericano, y, en diálogo permanente con las subjetividades de los actores, principalmente los docentes.

La distancia entre el ser y el deber ser en el mundo de las políticas públicas se hace evidente cuando se reconoce que, aunque los desarrollos teóricos contemporáneos ofrecen alternativas valiosas para abordar la subjetividad de los docentes como implementadores naturales, el marco institucional de la labor docente mantiene raíces profundas en postulados positivistas, en la teoría burocrática de la administración estatal y en la NGP, limitando así su aproximación al fin social de las políticas públicas.

Finalmente, esta tensión teórica y práctica justifica la necesidad de investigar empíricamente cómo los docentes construyen sus subjetividades en el proceso de implementación, qué estrategias discursivas emplean para interpretar las políticas oficiales, y de qué manera sus prácticas pedagógicas reflejan, adaptan o transforman los mandatos institucionales en el contexto específico de la educación en América Latina.

Marco Analítico

La confluencia de las perspectivas analizadas confirma la naturaleza multidimensional de las políticas públicas en educación. Como señala Aguilar (2014), el análisis de políticas públicas “abre todo un abanico de estrategia de acción corresponsable entre gobierno y sociedad”, resaltando la importancia de la participación ciudadana.

Los aportes de Lasswell sobre la necesidad de una ciencia social integrada se complementan con los enfoques críticos de Roth, que amplían el análisis a los campos ideológico, retórico y contextual. Esta complementariedad ofrece fundamentos sólidos para marcos analíticos más comprensivos.

Un elemento importante del marco propuesto es el reconocimiento de que los docentes no son ejecutores pasivos, sino actores activos que interpretan, adaptan y resignifican las directrices en sus contextos específicos. Esta subjetividad puede generar tensiones y resistencias frente a las directrices institucionales, pero también posibilidades de innovación y adaptación contextual.

Dimensiones que debe tomar en cuenta el marco analítico

Dimensión	Descripción
Institucional	Reconociendo la coexistencia de diferentes enfoques de gestión pública y sus efectos en la implementación
Retórica	Analizando los discursos y estrategias argumentativas que legitiman y orientan las políticas
Subjetiva	Incorporando las interpretaciones, resistencias y adaptaciones de los implementadores
Contextual	Considerando las especificidades del contexto de América Latina
Procesual	Entendiendo la implementación como proceso dinámico y complejo

Conclusiones

Se propone un marco analítico crítico y multidimensional para comprender las políticas públicas educativas en el contexto de América Latina. En primer lugar, los enfoques tradicionales de análisis de políticas públicas, aunque valiosos, resultan insuficientes para capturar la complejidad de los procesos de implementación de política educativa, especialmente en contextos caracterizados por desigualdades estructurales y de cierta informalidad institucional.

Conviene una mayor amplitud a la perspectiva crítica de implementación de política pública crítica para equiparar, y a su vez, superar las limitaciones de los enfoques tecnocrático, especialmente a través de su énfasis en los marcos interpretativos, la dimensión retórica y la contextualización desde América Latina.

La coexistencia de los diferentes enfoques de gestión pública, particularmente: burocrático, gerencial y colaborativo, genera tensiones específicas en el campo educativo que condicionan las formas de implementación de las políticas, lo cual constituye un proceso complejo, donde los docentes actúan como intérpretes activos que resignifican las directrices institucionales desde sus propias subjetividades y contextos específicos, desafío no solamente a abordar, sino a incorporar en la gestión de la política pública educativa.

Por tanto, es importante desarrollar marcos analíticos que integren las dimensiones: institucional, retórica, subjetiva, contextual y procesual para comprender y mejorar efectivamente la implementación de políticas educativas.

El marco propuesto tiene implicaciones importantes para la investigación en PPE. Sugiere e interpela por la necesidad de métodos y metodologías que puedan capturar la complejidad subjetiva de los procesos de implementación, incluyendo aquellas asociadas al análisis de discursos, estudios etnográficos, fenomenológicos y enfoques interpretativos que reconozcan la agencia de los actores educativos.

Para el diseño de políticas, el marco sugiere la importancia de procesos participativos que reconozcan desde el inicio la capacidad interpretativa de los implementadores, incorporando mecanismos de retroalimentación y adaptación contextual.

Se identifica la necesidad de investigación empírica que aplique este marco analítico a casos específicos, explorando como los docentes construyen sus interpretaciones de las políticas educativas, que estrategias discursivas emplean, y, de qué manera sus prácticas reflejan, adaptan o transforman las directrices institucionales.

El desarrollo de marcos analíticos contextualizados para América Latina representa una contribución necesaria para comprender mejor las dinámicas específicas de implementación de políticas educativas en la región, superando la aplicación de modelos desarrollados en otros contextos y que representan gran parte del diseño de estas políticas.

¹ Artículo a partir de la investigación en curso: “Reconfigurando la implementación de políticas públicas desde la subjetividad docente en la educación secundaria de Bogotá D.C. (2015-2024)” en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales/CINDE (Colombia).

² Teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor y otros 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee & Lin, 2001). Las otras dos se refieren a: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F.** (1996) *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F.** (2014) *La Nueva Gobernanza Pública*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532024000100101.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A.** (2011) *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203153185>
- Eslava-Gómez, A.** (2011) *El juego de las políticas públicas: Reglas y decisiones sociales*. Medellín, Universidad EAFIT.
- Espinoza, O.** (2009) “Reflexiones sobre los conceptos de ‘política’, políticas públicas y política educacional”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8). <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf>.
- Giroux, H. A.** (1997) *Cruzando límites: Trabajadores culturales y políticas educativas*. Barcelona, Paidós. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=31214>.
- Giroux, H. A.** (2001) *Cultura, política y práctica educativa*. Barcelona, Grao. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=41573>.
- Gómez-Lee, M. I., Centeno, J. P., & Cardozo, N. D.** (2022) “Políticas públicas en y desde América Latina. Diversidades y emergencia planetaria en el proceso de las políticas. Introducción al dossier temático”. *Opera*, 31, Article 31. <https://doi.org/10.18601/16578651.n31.02>
- Klein, R., & Marmor, T.** (2009) “Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again”. *The Oxford Handbook of Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0044>
- Lahera, E.** (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H.** (1951) *The Policy Orientation*. <https://direct.mit.edu/books/edited-volume/3823/chapter/125396/The-Policy-Orientation>
- Lasswell, H., Dror, Y., Garson, D., & Torgerson, D.** (2009) *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México, M.A. Porrúa.

Markopoulos, E., & Vanharanta, H. (2020) "Public Sector Transformation via Democratic Governmental Entrepreneurship and Intrapreneurship". En T. Ahram, W. Karwowski, S. Pickl, & R. Taiar (eds.) *Human Systems Engineering and Design II* (Vol. 1026, pp. 867-877). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27928-8_131

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Puelles, M. de (2006) *Problemas actuales de política educativa*. Madrid, Ediciones Morata.

Reimers, F. (2000) "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI". *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 21-50.

Roth Deubel, A. N. (2008) "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" *Estudios Políticos (Medellín)*, 33, 67-91.

Roth, A.-N. y Arrubla, D. J. (2010) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Roth-Deubel, A.-N. (2002) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Roth-Deubel, A.-N. (2018) "Comentario a Carney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: Combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado". *Ciencia Política*, 13(26), 351-353. <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73758>

Vargas, C. S. (2022) *Políticas Públicas: Elementos para su formulación, implementación, evaluación y análisis* Ediciones Universidad Central. <https://libros.ucentral.edu.co/index.php/editorialuc/catalog/view/491/377/164>

Cómo citar este artículo:

Porras Jiménez, Jaime Augusto y Franklin Arévalo Flórez (2026) "Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 270-289