

Artículo original de investigación

Entre controversias, ruptura y continuidades: fragmentación en la implementación del acceso a la docencia en México (reformas de 2013 y 2019)

*Between Controversy, Rupture, and Continuity: Fragmentation in the
Implementation of Access to the Teaching Profession in Mexico (2013
and 2019 Reforms)*

Roberto Flores Rojas^{1*}



<https://doi.org/10.54167/phddp.v2i1.2317>

¹ DIE-Cinvestav. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav), Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), Sede Sur, Calzada de los Tenorios 235, Ciudad de México, 14330, México

*Correspondencia: roberto.flores@cinvestav.mx (Roberto Flores Rojas)

Recibido: 29/04/2026; **Aceptado:** 02/05/2026

Publicado por la Universidad Autónoma de Chihuahua, a través de la Dirección de Investigación y Posgrado.

Resumen. Las reformas educativas de 2013 y 2019 constituyen dos momentos clave en la reconfiguración del sistema de profesionalización docente, cuya implementación estuvo condicionada por actores con intereses heterogéneos y, en ocasiones, antagónicos. El estudio analiza los elementos, obstáculos y avances en la implementación de los concursos de ingreso y admisión docente en ambas reformas, con el fin de contribuir al debate sobre la brecha entre el diseño de las políticas y la implementación. Desde el enfoque de política pública y los estudios de implementación, se realizaron 33 entrevistas semiestructuradas a tomadores de decisiones de nivel federal y estatal —funcionarios de la SEP, el INEE, la CNSPD, la USICAMM, el SNTE, la CNTE, MEJOREDU, Antorcha Magisterial y Mexicanos Primero—, procesadas mediante análisis de coocurrencia en ATLAS.ti. Los resultados evidencian que la reforma de 2013 enfrentó obstáculos como la emisión de convocatorias sin plazas, resistencia sindical y la falta de información. Sus principales avances fueron la emisión de lineamientos y la construcción de una cultura del servicio profesional docente. La reforma de 2019 fue percibida por la mayoría como un retroceso, asociado a la eliminación del INEE y la evaluación de permanencia. El análisis comparativo revela que ambas reformas comparten una arquitectura procedimental común, evidenciando una inercia institucional que trasciende las coyunturas políticas. Se concluye que las reformas responden más a

lógicas de negociación política que a transformaciones pedagógicas sustantivas, y que la continuidad institucional es condición necesaria para consolidar cualquier política educativa.

Palabras clave: implementación de reformas educativas, ingreso y admisión docente, profesionalización docente, implementadores de política educativa, reforma educativa en México

Abstract. *The educational reforms of 2013 and 2019 represent two key milestones in the restructuring of the teacher professionalization system, the implementation of which was influenced by stakeholders with diverse and, at times, conflicting interests. The study analyzes the obstacles and progress in the implementation of teacher recruitment and admission competitions under both reforms, with the aim of contributing to the debate on the gap between policy design and implementation. From a public policy and implementation studies perspective, 33 semi-structured interviews were conducted with federal and state-level decision-makers—officials from the SEP, INEE, CNSPD, USICAMM, SNTE, CNTE, MEJORED, Antorcha Magisterial, and Mexicanos Primero—and processed using co-occurrence analysis in ATLAS.ti. The results show that the 2013 reform faced obstacles such as the issuance of job postings without available positions, union resistance, and a lack of information. Its main achievements were the issuance of guidelines and the development of a culture of professional teaching service. The 2019 reform was perceived by most as a step backward, associated with the elimination of the INEE and the tenure evaluation. The comparative analysis reveals that both reforms share a common procedural framework, highlighting institutional inertia that transcends political circumstances. It is concluded that the reforms respond more to the logic of political negotiation than to substantive pedagogical transformations, and that institutional continuity is a necessary condition for consolidating any educational policy.*

Keywords: *educational reform implementation, teacher entry and admission policy, teacher professionalization, policy implementers, education policy reform in Mexico*

1. Introducción

La investigación parte de la pregunta: ¿cuáles son los elementos identificados como obstáculos y avances que explican la transición y continuidad entre las reformas educativas en México? Para responderla, se recurrió a entrevistas semiestructuradas a 33 tomadores de decisión directamente involucrados con la implementación de dichas reformas.

En el sistema educativo mexicano interactúan actores con intereses divergentes, articulados en torno a la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos de los estados y las representaciones sindicales.

Durante décadas el gobierno permitió la existencia de prácticas conservadoras en el sistema —asignación directa de plazas, venta y herencia, nombramientos discrecionales— cuyo control fue ejercido por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que debilitó a la autoridad educativa en cuanto a los mecanismos de ingreso, ascenso y promoción, así como las decisiones de política educativa (Acevedo y Valenti, 2015).

A lo largo de la historia de la política educativa se han implementado diversas reformas y acuerdos que han buscado revertir lo anterior, no obstante, reprodujeron todas estas prácticas por carecer de regulación necesaria o por la negativa de adoptarlas.

La reforma educativa de 2013 representó el primer intento sistemático por establecer leyes específicas para regular los mecanismos de ingreso, permanencia y promoción en el sistema. No obstante, su implementación enfrentó importantes resistencias sindicales, asimetría de información y limitaciones que no fueron previstas en el diseño ni corregidas durante la implementación.

En 2018, con el cambio de gobierno, la reforma fue derogada y sustituida por una nueva que decía resarcir los errores de la anterior. El estudio de implementación de ambas reformas adquiere relevancia ante la necesidad de identificar los factores que determinan la brecha entre lo planeado y lo instrumentado.

Este trabajo utiliza el enfoque de política pública y los estudios de implementación para analizar el testimonio de los tomadores de decisiones sobre los concursos de ingreso y admisión en ambas reformas.

Se realizaron 33 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de alto rango de nivel federal y estatal —integrantes de la SEP, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM), el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), Antorcha Magisterial y Mexicanos Primero—, procesadas mediante análisis de coocurrencia en ATLAS.ti.

El estudio parte del supuesto de que, pese al cambio discursivo de ruptura total en la nueva reforma, la arquitectura de procedimientos de admisión a la docencia conserva importantes continuidades.

2. Marco analítico: reformas educativas y políticas públicas

Una reforma puede ser entendida como un conjunto de procesos orientados a la modificación, mejoramiento, innovación o actualización de un sistema. Las reformas educativas se caracterizan por ser instrumentos políticos y narrativos que buscan imprimir mayor efectividad a las políticas y programas. Al involucrar un entramado complejo de mecanismos políticos, organizacionales y materiales, su implementación requiere una planificación exhaustiva de sus ejes articuladores, lo cual resulta fundamental para la modificación de los esquemas preexistentes, ya sea a través de su sustitución o de la restauración de una situación anterior.

Las reformas constituyen una modalidad de regulación sistémica que, a diferencia de otras formas de reorganización como pactos, acuerdos o alianzas, tienen un alcance más profundo y buscan a modificar sustancialmente los procesos. Se caracterizan por su implementación a largo plazo, generando políticas y programas que representan acciones planificadas que requieren instrumentación. Su efectividad se ve influenciada por la recepción de los actores afectados o beneficiados, y con frecuencia son objeto de rediseño para optimizar su puesta en marcha, configurándose como procesos inacabados (Fullan, 1982; Popkewitz, 1997; Granados, 2018; Ornelas, 2018; Flores, 2022; 2023).

De acuerdo con Ornelas (2018), existen tres maneras de analizar las reformas: el análisis de la discrepancia entre lo diseñado originalmente y lo que es implementado; el estudio a partir del valor intrínseco de las acciones incluidas en la propuesta; y los efectos observables que produce una reforma. El mismo autor subraya: los resultados nunca son definitivos y los proyectos no se cumplen a cabalidad.

Para este análisis es también importante considerar los estudios sobre los procesos de política pública. Una política pública puede ser entendida, en términos generales, como un curso de acción dirigido a la solución de un malestar público (Parsons, 2007; Subirats et al., 2008), que se materializa en programas, leyes o planes específicos. Estas acciones gubernamentales pasan por cuatro etapas fundamentales: identificación y definición del problema, diseño, implementación y evaluación (Aguilar, 2014).

Sin embargo, dichas fases se superponen, se anteponen, repiten y retrasan, y la implementación es un proceso continuo (De Ibarrola, 2018). La importancia de los estudios de implementación radica en su utilidad para detectar el éxito o el fracaso de una política: esta etapa puede entenderse como el proceso en el que las intenciones del gobierno se traducen en decisiones y acciones concretas (Parsons, 2007; Pardo et al., 2018).

Así, la implementación aporta elementos para superar los enfoques que responsabilizan únicamente al diseño inadecuado y apunta a estudios que analicen los distintos procesos que ocurren entre los actores. Desde esta perspectiva se exploran las narrativas de los tomadores de decisiones en las dos reformas educativas estudiadas.

2.1. La trayectoria de la política educativa en México

En el sistema educativo mexicano coexisten grupos que definen, promueven y defienden proyectos educativos, articulados en torno a la SEP y los gobiernos estatales. En aras de mantener la gobernabilidad del sistema, el gobierno consintió durante décadas el uso de prácticas conservadoras relacionadas con la operación del sistema: asignación de plazas, nombramientos de personal docente, cambios de adscripción, entre otras. El control de estas acciones era operado por la representación magisterial, debilitando así el poder de la autoridad educativa sobre la información de las escuelas, los mecanismos de ingreso, promociones, salarios y las decisiones de política educativa en general (Acevedo y Valenti, 2015).

La defensa y promoción de proyectos educativos ha estado presente desde mediados del siglo pasado, haciéndose más visible en los momentos de acuerdos, alianzas y reformas. El primer hito relevante fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en 1992, que propuso la descentralización de los servicios educativos hacia los estados. Esta medida generó, al mismo tiempo, opacidad en muchos procesos: entregas masivas de plazas a egresados normalistas, compraventa de puestos de trabajo, herencia de plazas a familiares del titular, y la consolidación del SNTE como principal interlocutor entre los docentes y el gobierno (Ornelas, 2012).

Un segundo momento clave fue en 2008, con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que contemplaba la reformulación de la carrera magisterial y la profesionalización de maestros y autoridades educativas mediante concursos (Espinosa, 2014). Sin embargo, la ACE careció de leyes que regularan los procesos, y en muchos estados donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación tenía presencia —como Michoacán, con la sección XVIII— se acordó con el gobierno local no suscribirse a la alianza, reproduciendo con ello la permanencia de prácticas conservadoras en el sistema.

Con el fin de recuperar la rectoría de la educación, a finales de 2012 se propuso una nueva reforma. Se realizaron cambios sustanciales a los artículos 3° y 73° de la Constitución, se aprobaron modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) y se crearon dos nuevas leyes: la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

La reforma cambió las reglas de ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente, y redistribuyó el poder entre sus principales actores otorgando nuevas facultades al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),

a los padres de familia, a las ONGs vinculadas a la educación y a los gobiernos estatales.

Por otra parte, no reconoció ninguna participación del sindicato en los procesos de evaluación, ni éste apareció en las leyes que integraban la reforma (De Ibarrola, 2018). El aporte central de este proyecto radicó en que, por primera vez en la historia de la política educativa mexicana, quedaron establecidos en la ley los mecanismos legales para acceder y promoverse en el sistema educativo, rompiendo con el paradigma de las prácticas clientelares.

El cuarto momento tuvo lugar en 2018, cuando un cambio de gobierno con una agenda política distinta condujo a la derogación de la reforma de 2013 y a la propuesta de una nueva. Este nuevo proyecto modificó la Constitución y la LGE, eliminó el INEE y lo sustituyó por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, además de crear la Unidad del Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros como órgano desconcentrado de la SEP.

La nueva reforma fue diseñada bajo el discurso de eliminar hasta la última letra de la anterior: los sindicatos pasaron a participar en el diseño de los procesos de formación, ingreso y ascenso; se eliminó la evaluación de permanencia; y se estableció una preferencia explícita por los egresados de escuelas normales, la Universidad Pedagógica Nacional y los Centros de Actualización del Magisterio para la ocupación de plazas. Su asignación, que históricamente ha representado la fuente de poder discrecional de los sindicatos (Guevara, 2012), continuó siendo el eje de disputa entre los actores del sistema.

3. Metodología

Este trabajo se sustenta en 33 entrevistas cualitativas semiestructuradas aplicadas a tomadores de decisión a nivel federal y estatal. Este instrumento resulta pertinente, ya que permitió combinar preguntas predefinidas con la posibilidad de profundizar en aspectos que surgieron durante la conversación, lo que favoreció la comparación entre narrativas sin sacrificar la riqueza del testimonio individual (Kallio et al., 2016; DeJonckheere y Vaughn, 2019; Adeoye-Olatunde y Olenik, 2021).

Las conversaciones tuvieron un formato semiestructurado y, en los casos en que así se solicitó, estructurado. La mayoría se realizaron por medio de la plataforma Zoom, otras por teléfono y solo un par de manera presencial, desde finales de 2021 hasta la fecha de cierre del análisis. Los actores fueron contactados bajo el criterio de conveniencia y algunos mediante el método de bola de nieve (Elorza, 2008), es decir, por recomendación o nombres que surgieron durante las propias conversaciones. Cada entrevista tuvo una duración de entre 39 minutos —la de menor extensión— y 1:49:02 —la de mayor duración—.

Todas las entrevistas fueron transcritas y enviadas a los informantes por si deseaban modificar el discurso; ninguno realizó cambios. El perfil de los entrevistados corresponde al de funcionarios de alto rango involucrados

directamente con el diseño e implementación de las reformas. El corpus incluye el testimonio de cinco secretarios de educación, así como de integrantes de la SEP, la Junta de Gobierno del INEE, la CNSPD, la DINEE, MEJOREDU, USICAMM, el SNTE, la CNTE, Antorcha Magisterial y Mexicanos Primero.

Con la transcripción de los archivos se creó una unidad hermenéutica en el software de análisis cualitativo ATLAS.ti versión 8.4.3. A partir de este ejercicio se codificaron familias referentes a las problemáticas, los avances y los elementos que permitieron la transición entre reformas. Con el análisis de coocurrencia se buscó identificar no un inventario exhaustivo de obstáculos y avances, sino la convergencia entre los distintos actores. Las citas se presentan bajo criterio de anonimato y se identifican únicamente como: "Informante – Institución de procedencia".

4. Resultados

4.1. El contexto que hizo posible la reforma de 2013

La reforma educativa de 2013 incentivó la formación de alianzas entre partidos políticos, funcionarios del gobierno saliente y el entrante, y sectores involucrados. Catorce de los entrevistados hicieron alusión al Pacto por México como el principal instrumento que posibilitó la reforma, al articular a diversos actores en condiciones que difícilmente se habrían dado en otro contexto. Adicionalmente, ocho entrevistados, incluidos representantes de Mexicanos Primero enfatizaron la necesidad de mejorar al profesorado para elevar los resultados educativos. El SNTE, inicialmente opositor a través de su liderazgo, emitió posteriormente comentarios favorables hacia la profesionalización docente:

"El PPM fue algo fundamental para la reforma educativa, ¿Por qué? Porque pudo unir partidos, funcionarios públicos y otros tantos que en otras condiciones no hubiera sido posible unir. Entonces, cuando tú un proyecto lo impulsas con el apoyo de todos los actores es más fácil." (Informante-SEP).

Por su parte el informante de la CNSPD relató que no solo se trata de una posición técnica sobre cómo mejorar la educación, sino una mirada crítica del por qué los acuerdos anteriores habían fallado, no por falta de voluntad sino por la forma en que se realizaba la negociación. También enfatizó que en la medida en que el ingreso a la docencia siguiera siendo un acuerdo pactado entre el sindicato y la autoridad, cualquier intento de mejorar el sistema de profesionalización quedaría subordinado a tal equilibrio. Por tanto, la apuesta de la reforma de 2013 era romper tal arreglo. No obstante, tal medida fue leída radicalmente de distinta forma por quienes resultaron afectados por el nuevo esquema de profesionalización:

"El sistema educativo necesitaba un cambio, y un cambio de verdad. Durante mucho tiempo los acuerdos se daban entre sindicato y autoridad educativa, esto generaba que no se cumplieran o sólo en parte. Si lo que quieres es mejorar la educación es por medio de prácticas meritórias y no

las clientelares, que no te aseguran que los docentes sean los mejores; por eso se necesitaba recuperar la rectoría de la educación." (Informante-CNSPD).

Los informantes de la CNTE vieron en la reforma de 2013 una amenaza a sus derechos laborales, señalando la intervención de actores externos al sistema educativo en su diseño, la poca claridad en los procesos e instrumentos de evaluación, y la necesidad de continuar asignando plazas de manera directa a egresados normalistas:

"La reforma tal y como está diseñada... las modificaciones que se hicieron a la ley educativa y las demás leyes secundarias son una violación flagrante a las garantías individuales y sociales. Además de que no viene de los maestros o el gobierno, sino de organismos internacionales y de ONGs con intereses privados." (Informante-CNTE-1).

4.2. Obstáculos en la implementación de la reforma de 2013

El proceso de implementación de la reforma de 2013 implicó un entramado de dispositivos de acción políticos, organizacionales y materiales. En general, los informantes fueron cuestionados sobre sus funciones al momento de la puesta en marcha de los concursos, la recepción de estos a nivel estatal, la coordinación entre actores y la oposición a los proyectos.

La LGSPD fue el instrumento normativo que delimitó los criterios para llevar a cabo los procesos de ingreso, y se estableció un protocolo para la publicación de convocatorias que debían contener los tipos de plazas, categorías según tipo, nivel y servicio, y el total de plazas puestas a concurso. Sin embargo, la problemática más señalada por 12 de los entrevistados —incluidos los del SNTE y Mexicanos Primero— fue la emisión de convocatorias sin plazas a concurso, lo que generaba desconfianza e incertidumbre entre los sustentantes:

"[...] el primer vicio de la convocatoria es que no se publicaron las plazas vacantes definitivas, temporales o definitivas; las convocatorias hasta la fecha incluso han salido con cuántas plazas: o, o, o y o." (Informante-SNTE).

Fueron los informantes de la DINEE —encargados de supervisar los concursos e implementar los procesos de evaluación en los estados— quienes explicaron el origen de este fenómeno: durante el ciclo escolar se podían generar vacantes por licencias, renuncias, jubilación, pensión o defunción, y estos nuevos espacios tenían que ser cubiertos mediante orden de prelación entre los sustentantes con dictamen de idoneidad. La convocatoria con cero plazas era, por tanto, el mecanismo para mantener vigente una lista que abarcará los puestos que fueran quedando libres a lo largo del año:

"La prelación tiene una duración de a partir que son emitidos los resultados hasta mayo del año siguiente, aproximadamente. Durante el ciclo escolar

se podían generar vacantes por licencias, renunciaciones, jubilación, pensión o defunción. Estas nuevas vacantes tenían que ser ocupadas por los sustentantes con dictamen de idoneidad. El que se emitan convocatorias con cero plazas a concurso es con el fin de contar con una prelación vigente de las plazas que queden vacantes durante el ciclo escolar." (Informante-DINEE).

Un segundo obstáculo de peso fue la resistencia sindical, señalada por ocho de los informantes. En algunos casos la CNTE decidió no aceptar docentes idóneos en las escuelas de su territorio, incluso cuando estos ya habían sido asignados mediante el mecanismo de prelación, como expresión de su descontento con la reforma:

"Nosotros decidimos en base a la resistencia que no vamos a aceptar idóneos, porque tenemos a los egresados normalistas esperando a que se les asigne una plaza, entonces sería muy incongruente abrirle paso a los idóneos si tenemos gente en la lucha esperando." (Informante-CNTE-2).

Al respecto el análisis de Flores y Valenti (2025) señalan que la implementación de reformas educativas en México enfrenta obstáculos que sobrepasan el ámbito sindical y trascienden a la propia estructura educativa. En su análisis demuestran como diversos tomadores de decisiones señalaron que la normatividad de la reforma no previó los mecanismos necesarios para desarticular las prácticas más arraigadas en el sistema. Lo que a su vez evidencia una repetida limitación en el diseño de políticas públicas, la brecha entre el diseño y la implementación. La reforma educativa no experimentó resistencias solo de los sindicatos magisteriales, sino también de la propia burocracia gubernamental, lo que remite a cuestionar con qué efectividad las reformas contemplan la dimensión político institucional.

Por otra parte, la postura sindical pone de relieve una disputa más profunda sobre la validez de los mecanismos de la evaluación docente. La crítica no es solo limitante al diseño técnico de los procesos de evaluación, sino que debate la lógica misma que sustenta el sistema de profesionalización docente: la idea de que un examen estandarizado no es capaz de capturar la complejidad de la competencia pedagógica. Desde esta mirada, la evaluación es un instrumento ajeno a las trayectorias docentes, a los egresados normalistas, cuya formación fue reconocida durante décadas como condición suficiente para su incorporación al sistema educativo (De Ibarrola, 2014).

Lo anterior evidencia una problemática que no ha sido resuelta entre dos concepciones de lo que implica ser un docente idóneo: una meritocrática, con instrumentos de medición, promovida por la reforma, y otra que tiene que ver con un origen basado en la formación institucional, respaldado históricamente tanto por el sindicato oficialista como por las facciones disidentes.

4.3. Avances de la reforma de 2013

También los entrevistados fueron cuestionados sobre los avances que tuvo la reforma de 2013. Sobre este aspecto, los testimonios fueron variados y la coincidencia de percepciones menor. Algunos informantes apuntaron como logro que, pese a las resistencias sindicales, se llevaron a cabo los concursos en entidades donde antes no habían tenido lugar, o que la presión en las sedes fue disminuyendo durante la implementación. Se señalaron, asimismo, ajustes en la logística, en el mejoramiento de los equipos de cómputo y software, y en la duración de los exámenes. Los elementos donde hubo mayor coincidencia fueron la emisión de lineamientos —señalada por siete de los entrevistados— y la construcción de una cultura del servicio profesional docente:

"La creación de leyes y los concursos en sí fueron un avance importantísimo en la reforma. Si a los docentes les dices que sólo existe esta forma de entrar al sistema, ya les dejas en claro que, si quieren acceder a él, tienen que evaluarse; y de alguna manera también comienzas a depurar el sistema con idóneos que ya no ven al SNTE como su patrón, sino como un sindicato que ve por sus derechos, pero hasta ahí." (Informante-CNSPD).

La existencia de lineamientos específicos para normar los procesos de profesionalización docente no constituye un logro simplemente formal, sino que simbolizan la consolidación de un andamiaje jurídico sin el cual los señalamientos de irregularidades carecerían de sustento. La descripción del siguiente informante apunta a una modificación cualitativa en la manera en que las instituciones toman y operan decisiones, pues la existencia de la ley permitiría pasar de la negociación discrecional a la exigencia normativa. En contextos donde la negociación política y la opacidad predominan históricamente, contar con leyes vinculantes resignificó la autoridad operativa de los implementadores:

"Los lineamientos fueron un paso súper importante, porque es ahí donde tiene la fuerza legal para decir 'esto no está bien, esto está incumpléndose'; entonces la simple presencia de lineamientos nos ha permitido decir 'esto está fuera de lineamiento y por qué no vale'." (Informante-SEP).

4.4. El declive de la reforma de 2013 y la transición hacia 2019

En la literatura de política pública se conocen como shocks aquellos elementos que trastocan los procesos de manera radical o los llevan a su cambio (Douglas et al., 2022). En la narrativa de los entrevistados, los elementos que propiciaron el declive de la reforma fueron variados; sin embargo, el principal shock fue el cambio de gobierno, acompañado de una campaña de desprestigio y desinformación sobre la reforma de 2013. Al respecto, Del Castillo (2017), a partir de una revisión exhaustiva de más de 6,236 notas periodísticas, concluye que la prensa dio amplia cobertura a la oposición hacia la reforma y proporcionó

información poco clara o errónea sobre su contenido, en lugar de informar sobre sus avances o aclaraciones:

"Cuando llega el gobierno de AMLO, llega con la promesa de derogar la reforma, porque no era educativa, porque atacaba a los maestros, porque dijo el secretario que el INEE perseguía a los maestros. El INEE no hacía evaluación, eso era por parte del SPD. Si un presidente te hace la promesa del regreso de las malas prácticas, obviamente los grupos que se oponían iban a estar de acuerdo con eso, y lo iban a apoyar." (Informante-SEP-3).

Porco más de la mitad de los entrevistados —18 de los 33— señalaron que la reforma de 2019 implicó un retroceso en la política educativa, incluyendo informantes del SNTE y Mexicanos Primero. Entre los factores aducidos destacan: la eliminación del INEE y su sustitución por el MEJOREDU, la pérdida de la capacidad de investigación que tenía el INEE, la desaparición de la evaluación de permanencia, la disolución de la CNSPD y su reemplazo por la USICAMM, y la renegociación de acuerdos con los grupos sindicales. Sin embargo, los informantes de la SEP, la USICAMM, la CNSPD, uno de los miembros de la CNTE y Antorcha Magisterial se refirieron a los mecanismos actuales como una continuación del modelo anterior, pero con un discurso más apegado al gobierno en turno:

"Es un retroceso total. Si lo que tú quieres es tener una administración pública fuerte y bien organizada, el único camino es por medio de la profesionalización, no por la militarización hacia un partido, en este caso la 4T. Por eso tienes a los mismos que vieron con buenos ojos el proyecto de AMLO, siendo hoy más críticos o igual que con la reforma educativa anterior." (Informante-SEP).

Lo anterior evidencia a un patrón sistémico en los procesos de reforma en México. La tendencia a desaparecer organizaciones y procesos sin antes realizar un diagnóstico exhaustivo de las capacidades acumuladas. La sustitución de instituciones no siempre es equivalente a una mejora; en ocasiones deriva en la pérdida de conocimiento, memoria institucional y experiencia que requiere tiempo para construirse.

En este caso, la capacidad de generar evidencia por medio de la investigación era un factor que trascendía la función del INEE a su labor de generar lineamientos de evaluación y que más tarde fue recuperada parcialmente por la MEJOREDU. De tal forma que su desaparición institucional fue leída por los tomadores de decisiones no como un paso hacia la modernización, sino como una ruptura que debilitó la función técnica, y que es necesaria en cualquier reforma para sostenerse. Como señalan Valenti y Flores (2025) los cambios en ocasiones parecen estar motivados razones políticas e ideológicas y en menor medida por la continuidad funcional.

Inicialmente las organizaciones, incluyendo al SNTE y la CNTE, manifestaron su apoyo al proyecto de la nueva reforma. El SNTE continuó siendo reconocido como el sindicato oficial, mientras que la CNTE valoró positivamente la intención de derogar la evaluación de permanencia, aunque expresó reservas respecto a la continuidad de otros procesos evaluativos. Con el tiempo, sin embargo, la CNTE ha

intensificado sus movilizaciones argumentando que la reforma de 2019 se ha distanciado de las promesas de campaña:

"Cuando AMLO prometió acabar con la mal llamada reforma educativa, lo importante era derogarla, por lo que nosotros apoyamos al inicio. Pero después nos dimos cuenta de que la nueva reforma sigue teniendo cosas de la reforma anterior; los concursos siguen con procesos menos claros, lo que se nos dijo al inicio es muy diferente de lo que se sigue haciendo." (Informante-CNTE-2).

4.5. La continuidad entre reformas: similitudes y diferencias

EL análisis comparativo de los procedimientos de ingreso y admisión docente en ambas reformas revela que, a pesar de los cambios en la nomenclatura y el discurso, la arquitectura de los procesos es muy similar. En ambos casos se identifican ocho etapas, desde la publicación de la convocatoria hasta la asignación de plaza, caracterizadas por procesos anuales, exámenes, asignación en eventos públicos y seguimiento mediante tutoría (ver Tabla 1).

La diferencia más significativa en la reforma de 2019 es la instauración de una mesa tripartita entre autoridades educativas federales, estatales y representaciones sindicales para la revisión de las convocatorias, así como la priorización de egresados de escuelas normales y de la Universidad Pedagógica Nacional. Lo anterior es corroborado por un informante el USICAMM:

"Los lineamientos son los mismos que en el SPD, solo le cambiaron palabras y acomodaron artículos. Se eliminó la evaluación de permanencia, que era lo que incomodaba realmente a los sindicatos y sobre todo a la CNTE. Ahora se llama admisión, pero sigue habiendo exámenes de ingreso, porque es muy difícil oponerse a decir que los nuevos maestros no tienen que ser los mejores, o que se tiene que continuar con la venta y herencia de plazas." (Informante-USICAMM).

Los informantes también señalaron que la reforma de 2019 enfrentó desafíos propios de su contexto, entre los que destaca la pandemia por Covid-19, que obligó a retrasar los concursos y a realizar ajustes no previstos. Por su parte, los informantes sindicales aludieron a que en la actualidad existe menor transparencia sobre los procesos, resultados y asignación de plazas que en la reforma anterior. En cuanto a los nuevos organismos, se señaló que la MEJOREDU recuperó algunas atribuciones técnicas del INEE, pero con menos personal y recursos, lo que plantea interrogantes sobre la solidez de los instrumentos de evaluación y desarrollo profesional docente que habrán de producirse.

En este sentido, el escenario institucional apunta a que la transición entre reformas no implicó solo cambios normativos, sino una reconfiguración de capacidades técnicas y operativas que podrían comprometer la pertinencia de los nuevos instrumentos. La reducción de recursos financieros y por lo tanto humanos en la MEJOREDU no es un dato menor, refleja la rigidez entre la voluntad política

de transformar el sistema y las condiciones reales y materiales que son necesarias para sostenerlo. En términos de política pública, dicha asimetría entre orden institucional y capacidad instalada remite a un riesgo estructural, en donde la legitimidad de los procesos de evaluación depende de la solidez técnica de quienes diseñan y operan el nuevo organismo. De tal manera que el debate invita a profundizar no solo en si los instrumentos fueron diferentes a los anteriores sino en qué medida cuentan con las condiciones mínimas para garantizar confiabilidad.

Tabla 1. *Reformas educativas 2013 y 2019: continuidades y cambios en el acceso a la profesión docente*

Dimensión analítica	Reforma 2013 (Ingreso)	Reforma 2019 (Admisión)	Tipo de cambio	Implicaciones analíticas
Periodicidad y convocatoria	Convocatorias anuales, públicas y abiertas	Convocatorias anuales, públicas y abiertas	Continuidad	Ambas reformas conservan la periodicidad anual y la apertura de las convocatorias: lo que podría reflejar la sedimentación de normas básicas.
Transparencia y actores de supervisión	Asignación de plazas en acto público con autoridades federales, estatales, observadores acreditados y medios de comunicación.	Se conserva el acto público y se suma la agencia estatal anticorrupción como figura de supervisión.	Ajuste	Si bien el papel de la agencia anticorrupción no interviene de fondo en los procesos puede leerse como un llamado a legitimar un proceso del que había desconfianza.
Participación sindical en la regulación del proceso	La normatividad de la reforma no contempla participación sindical formal; el SNTE quedó al margen de la supervisión.	Se crea una mesa tripartita — autoridades federales, estatales y representantes sindicales— para supervisar la transparencia y legalidad del proceso.	Cambio sustantivo	La exclusión sindical de 2013 fue uno de los ejes de conflicto que desgastó a la reforma. Reintegrar al sindicato —aun en un rol de supervisión— supone reconocer que la gobernanza educativa no es posible sin su participación, lo que abre interrogantes sobre los límites entre control corporativo y representación legítima.

Mecanismo de asignación de plazas	de Asignación por lista de prelación; quien no se presenta pierde su lugar.	Asignación por lista nominal bajo las mismas reglas de presentación obligatoria.	Ajuste	El cambio de 'prelación' a 'nominal' no altera la mecánica real. No obstante, el cambio conceptual no es inocente: la nueva denominación quita la connotación de ranking meritocrático y adopta un tono más neutro, lo que refleja, por lo menos en el discurso, la voluntad de distanciamiento simbólico respecto a la reforma anterior.
Acceso preferencial para egresados de Escuelas Normales	Convocatorias abiertas al público; solo los dos primeros años incluyeron procesos extraordinarios para normalistas.	Se da prioridad a egresados normalistas, UPN y CAM; las plazas sobrantes se abren a otros perfiles con base en puntuación y perfil.	Cambio sustantivo	Este punto toca una disputa de fondo sobre qué significa formar docentes en México. La reforma de 2013 apostó por un mercado abierto donde cualquier profesionista podía competir; la de 2019 restituye a las Normales su papel histórico como instituciones formadoras. No es solo quién entra primero, sino de qué modelo de profesión docente se está construyendo.
Acompañamiento en el período de inserción	Tutoría durante dos cursos escolares tras la asignación de plaza.	Tutoría durante dos ciclos escolares tras la asignación de plaza.	Continuidad	El acompañamiento tutorial se mantiene. El deslizamiento de 'cursos' a 'ciclos' es terminológico y no modifica nada sustancial. Que ambas reformas preserven esta figura sugiere cierto consenso técnico sobre la importancia del período de inserción, más allá de las diferencias políticas.

Nota: Elaboración propia a partir de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

5. Discusión

A partir del análisis realizado a lo largo del documento es posible concluir que ambas reformas educativas fueron producto de una coyuntura política y social específica, así como de shocks externos que reconfiguraron las condiciones de posibilidad para el cambio. La reforma de 2013 respondió a la necesidad de modificar las prácticas del sistema y recuperar la rectoría educativa, facilitando la convergencia de actores que en otras circunstancias no habrían coincidido. La reforma de 2019, en contraste, emergió bajo la promesa de derogación de la primera y la finalización de la evaluación punitiva; ambas fueron susceptibles a la influencia de los cambios gubernamentales.

Los testimonios son reflejo de las problemáticas que los tomadores de decisiones identificaron a lo largo de la implementación. La asimetría de la información se presentó como un elemento recurrente en ambas reformas, tanto al interior de la autoridad educativa como en la comunicación con los actores afectados o beneficiados. En la medida en que los procesos sean más transparentes y precisos en sus mecanismos, podrían generar menor desconfianza y resultar más eficientes. En este sentido, la desinformación que acompañó al declive de la reforma de 2013 constituye una lección que los diseñadores de política no deben soslayar.

Las reformas han evidenciado intentos de cambio abrupto, carentes de una continuidad política que valore los elementos funcionales y aquellos susceptibles de mejora. El análisis comparativo de los procedimientos de ingreso y admisión docente revela que, más allá del cambio discursivo, la arquitectura de los procesos preserva rasgos estructurales comunes entre ambas reformas. Ello sugiere que ciertos aspectos del cambio en la política educativa poseen una inercia institucional que trasciende las coyunturas políticas.

Finalmente, se subraya la relevancia de estudios que, más allá de la mera medición de logros, orienten desde la perspectiva de los actores los procesos inherentes a la implementación de políticas. El rescate puntual y detallado de sus experiencias podría optimizar futuros procesos de política pública. Las reformas, como procesos inacabados, requieren de un horizonte temporal para su maduración y consolidación en la práctica; y el apoyo entre actores, así como las alianzas que lo sustentan, resultan tan determinantes como el propio diseño de la política.

6. Conclusiones

El análisis de las reformas educativas de 2013 y 2019 a partir de la mirada de los tomadores de decisiones permite profundizar más allá de la dicotomía entre ruptura y continuidad que marcó, en gran medida, el discurso político. Este análisis busca ir más allá de catalogar si una reforma fue mejor o peor que la otra, pretende

exponer como el sistema educativo opera con reglas particulares que ninguna de las dos reformas logró leer con detalle. La estructura operativa en ambos modelos ingreso y admisión no es una coincidencia técnica: es el ejemplo de cómo un proceso sobrevive a los cambios de gobierno, las derogaciones normativas e incluso a las promesas de transformación radical.

Entre los hallazgos más significativos del estudio es que los obstáculos identificados por los propios tomadores de decisiones no se encapsulan a fallas de diseño ni a resistencias externas, sino que emergen del interior del proceso de implementación. La emisión de convocatorias sin plazas, la asimetría de información entre niveles de gobierno, la desinformación que acompañó el declive de la reforma de 2013 y la reducción de capacidades técnicas en la transición hacia 2019 configuran un patrón que se reitera con independencia del signo político del gobierno en turno. Esto obliga a desplazar la pregunta: no se trata únicamente de qué se reforma, sino de si las condiciones institucionales para sostener cualquier reforma están o no presentes.

En ese sentido, la desaparición del INEE resulta paradigmática. Más allá del debate sobre su función evaluadora, su eliminación implicó la pérdida de memoria institucional, capacidad de investigación y legitimidad técnica que no se transfieren automáticamente al organismo sucesor. La MEJOREDU heredó algunas atribuciones, pero con recursos y personal considerablemente limitados, lo que plantea interrogantes sobre la solidez de los instrumentos que produjo. El patrón —suprimir antes de diagnosticar, sustituir antes de consolidar— constituye una de las vulnerabilidades más persistentes de la política educativa, y los testimonios obtenidos lo documentan con una claridad.

El estudio también pone de relieve que la pugna por el acceso a la docencia no es, en el fondo, una disputa técnica sobre los mejores instrumentos de selección: es una controversia política sobre quién tiene autoridad para definir qué significa ser un buen docente. La tensión entre una concepción meritocrática —articulada en torno al examen estandarizado— y una concepción institucional —que reconoce la formación normalista como credencial suficiente— atraviesa ambas reformas sin resolverse en ninguna. La continuidad de esta tensión sugiere que las reformas actuaron más como escenarios de negociación entre actores que como transformaciones pedagógicas.

Finalmente, los resultados muestran que la continuidad institucional no es un elemento secundario en los diseños de política pública, sino una condición necesaria para que una reforma pueda consolidarse y sostenerse. Las condiciones que hicieron posibles ambas reformas muestran de manera puntual que la viabilidad de una política depende de la fortaleza de su diseño, así como la estabilidad de los acuerdos que la sostienen. En sistemas donde los cambios de gobierno no recuperan el conocimiento construido, el análisis tiene que virar no al diseño de los mejores instrumentos, sino cómo hacer que una reforma pueda durar más tiempo que el gobierno que la impulso.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de intereses en la publicación de estos resultados.

Referencias

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En G. Valenti (Ed.), *Nueva cultura educativa* (pp. 19–65). FLACSO México.
- Adeoye-Olatunde, O. A., & Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, 4(3), 1358–1367. <https://doi.org/10.1002/jac5.1441>
- Aguilar, L.F. (2014). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- De Ibarrola, M. (2014). El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa. En G. Del Castillo y G. Valenti Nigrini (Coord.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. FLACSO México.
- De Ibarrola, M. (2018). La evaluación de los profesores de educación básica: Tensiones políticas y oposiciones radicales. En M. de Ibarrola (Coord.), *Temas clave de la evaluación de la educación básica: Diálogos y debates*. Fondo de Cultura Económica / INEE.
- DeJonckheere, M., y Vaughn, L. M. (2019). Semistructured interviewing in primary care research: A balance of relationship and rigour. *Family Medicine and Community Health*, 7(2), e000057. <https://doi.org/10.1136/fmch-2018-000057>
- Del Castillo, G. (2017). El papel de la prensa en la reforma educativa: ¿Informa, distrae o distorsiona? *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/el-papel-de-la-prensa-en-la-reforma-educativa-informa-distrae-o-distorsiona/>
- Douglas, A., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. (2022). Advocacy coalition framework: Advice on applications and methods. In C. Weible y S. Workman (Eds.), *Methods of the policy process*. Routledge.
- Elorza P., H. (2008). *Estadística para las ciencias sociales, del comportamiento y de la salud* (3.^a ed.). Cengage Learning. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2015/09/Estadistica-para-las-ciencias-sociales-del-comportamiento-y-de-la-salud.pdf>
- Espinosa, J. (2014). La constitución de prácticas de profesionalización de formación de docentes en México. *Perfiles Educativos*, 36(143), 163–169. [https://doi.org/10.1016/S0185-2698\(14\)70615-4](https://doi.org/10.1016/S0185-2698(14)70615-4)
- Flores, P. (2022, 15 de noviembre). *Reformas, políticas y programas educativos: Clarificar su objeto de estudio* [Ponencia]. Simposio Reformas Educativas.

- Flores, R. (2023). *La implementación del ingreso/admisión en dos reformas educativas* [Ponencia]. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v17/doc/0997.pdf>
- Flores, R., y Valenti, G. (2025). Las coaliciones promotoras en las reformas educativas de 2013 y 2019. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 55(2), 145–172. <https://doi.org/10.48102/rlee.2025.55.2.725>
- Fullan, M. (1982). *The meaning of educational change*. Teachers College Press.
- Granados, O. (2018). *Reforma educativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Guevara, G. (2012). Leyes que sustentan el poder del SNTE. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/leyes-que-sustentan-el-poder-del-snte/>
- Kallio, H., Pietilä, A.-M., Johnson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: Developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing*, 72(12), 2954–2965. <https://doi.org/10.1111/jan.13031>
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación: Globalización, neocorporativismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Popkewitz, T. (1997). *Sociología política de las reformas educativas*. Morata.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Valenti, G., y Flores, R. (2025). Reflexiones sobre la desaparición de la USICAMM y el nuevo sistema de contratación y promoción de maestros. En M. de los Heros y C. Aguirre (Eds.), *La educación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030*. UAEM. https://libros.uaem.mx/archivos/epub/educacion_marco_pnd/educacion_marco_pnd.pdf

2026 PHRŌNESIS DELIBERACIÓN-DIRECCIÓN-PRÁXIS

Esta obra está bajo la Licencia Creative Commons Atribución No Comercial 4.0 Internacional.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>