

# Las coaliciones promotoras en las reformas educativas de 2013 y 2019

## Advocacy Coalitions in the Educational Reforms of 2013 and 2019

Roberto Flores Rojas  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
Y DE ESTUDIOS AVANZADOS,  
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES  
EDUCATIVAS, MÉXICO  
roberto.flores@cinvestav.mx  
<https://orcid.org/0000-0001-6544-2051>

Giovanna Valenti Nigrini  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA, UNIDAD  
XOCHIMILCO, MÉXICO  
giov.valenti@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1505-3303>

### RESUMEN

El Sistema Educativo Mexicano (SEM) es un entramado complejo de actores con intereses diversos, lo que dificulta la implementación de reformas educativas de gran alcance. Este artículo, se basa en 30 entrevistas a tomadores de decisiones, para analizar los procesos de ingreso y admisión de los docentes en las reformas educativas de 2013 y 2019. A través de un análisis cualitativo de las narrativas de los entrevistados, se identificaron los puntos de coincidencia y discrepancia, así como las causas y soluciones propuestas para los problemas del SEM. Se utilizó el enfoque de coaliciones promotoras para comprender cómo las creencias y valores de estos actores configuran sus acciones y relaciones de poder. Los resultados muestran que mientras el discurso oficial habla de transformaciones profundas, la implementación de las reformas educativas está marcada por ajustes incrementales. Se concluye que ninguna fuerza política actúa de manera aislada; la política educativa es el resultado de la interacción de múltiples actores con intereses divergentes. Finalmente, para lograr reformas educativas sostenibles, es necesario comprender el impacto de cada actor en el sistema, buscar mecanismos de gobernanza que promuevan la colaboración y diseñar políticas que respondan a las necesidades reales del sistema educativo.

Palabras clave: políticas públicas, reforma educativa mexicana, coaliciones promotoras, profesores

### ABSTRACT

The Mexican Educational System (SEM) is a complex network of actors with diverse interests, which complicates the implementation of far-reaching educational reforms. This article, based on 30 interviews with decision-makers, analyzes the processes of teacher recruitment and admission in the educational reforms of 2013 and 2019. Through a qualitative analysis of the interviewees' narratives, points of agreement and disagreement were identified, as well as the causes and proposed solutions for SEM's problems. The advocacy coalition framework was used to understand how these actors' beliefs and values shape their actions and power relationships. The results show that while the official discourse speaks of profound transformations, the implementation of educational reforms is marked by incremental adjustments. It is concluded that no political force acts in isolation; education policy is the result of the interaction of multiple actors with divergent interests. Finally, to achieve sustainable educational reforms, it is necessary to understand the impact of each actor in the system, seek governance mechanisms that promote collaboration, and design policies that respond to the real needs of the educational system.

Keywords: public policies, Mexican educational reform, advocacy coalitions, teachers



## INTRODUCCIÓN

Las reformas educativas se caracterizan por ser un instrumento político narrativo que busca hacer más efectivos los planes y programas que de ellas emanan, en la mayoría de los casos con el objetivo de mejorar los procesos o reorganizarlos. En México, el subsistema de política educativa está lleno de actores con valores y creencias divergentes y la implementación de nuevas reformas implica una redistribución de las atribuciones. Los actores no son muy receptivos a adoptar nuevas prácticas.

Este artículo tiene como objetivo identificar ¿cómo se configuraron los grupos en coaliciones en la implementación de la reforma educativa de 2013? Retratar los principales obstáculos y avances en el proceso, así como los elementos que dieron pie a su derogación y a la propuesta de una nueva reforma en 2019. Para ello, se utiliza el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP).

El texto comienza con la exposición del ECP y su utilidad en el caso mexicano. Continúa con el análisis de cuatro momentos históricos de la política educativa en México, caracterizados por la implementación de reformas, acuerdos y alianzas, la consecuente emergencia de conflictos entre actores y la formulación de proyectos educativos. La metodología es de corte cualitativo, basada en entrevistas estructuradas y semiestructuradas; a partir de su análisis se presentan los resultados: configuración de las coaliciones, obstáculos en la implementación y la transición de una reforma a otra. Las conclusiones destacan la utilidad del ECP como herramienta analítica para la comprensión de las complejas dinámicas inherentes a los procesos de reforma educativa, influidos significativamente por la interacción de coaliciones y las transiciones gubernamentales. Los hallazgos sugieren que la transformación del sistema educativo constituye un proceso gradual, que demanda el fortalecimiento de la gobernanza del sistema para su efectiva consolidación.

## MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual al que se adscribe este artículo es el análisis de los procesos de las políticas públicas, en específico la etapa de

implementación, donde se hacen ajustes, cambios incrementales, o de mayor profundidad. La implementación puede entenderse como la fase del ciclo de las políticas donde las intenciones de un gobierno se convierten en procesos que transforman insumos en acciones, las cuales generan resultados y efectos (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018; Parsons, 2007).

Siguiendo la perspectiva de Aguilar (2017, pp. 46-47), la implementación de políticas se concibe como una “secuencia programada de acciones que involucra a múltiples actores”, cuyas valoraciones de los costos y beneficios difieren. El análisis de las reformas educativas permitirá comprender la interacción de los actores, identificar los factores que facilitan u obstaculizan la implementación, recursos empleados, el grado de cumplimiento de la normatividad y las desviaciones.

De acuerdo con Matland (1995) y Pülzl y Treib (2007), los estudios de implementación pueden clasificarse en tres enfoques analíticos: 1) los estudios *top-down* (Pressman y Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Mazmanian y Sabatier, 1983) caracterizados por su orientación jerárquica y secuencial; 2) *los bottom-up* (Lipsky, 1980; Elmore, 1980; Hjern y Hull, 1982) que centran su análisis en la burocracia y las redes administrativas, enfatizando la participación de los actores y una perspectiva ascendente, y 3) los enfoques híbridos interpretativos (Elmore, 1985; Majone y Wildavsky, 1978; Sabatier, 1986) que integran elementos de los enfoques anteriores, y reconocen la no linealidad de las políticas y la relevancia de los significados transmitidos por los actores y sus interacciones. En consecuencia, una investigación relativa a la organización de los actores en la esfera política del ingreso y la admisión dentro del marco de las RE se vería favorecida por la adopción de un enfoque híbrido interpretativo.

Dentro de esta última corriente se encuentra el ECP. Creado por Paul Sabatier y Jenkins-Smith (1988), desde entonces se han realizado ajustes metodológicos y de profundidad (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988; Sabatier y Weible, 2007; Weible y Sabatier, 2017). El ECP es un marco teórico que analiza los procesos políticos y apunta a la comprensión de cómo se toman las decisiones en contextos complejos y con múltiples actores. Estos últimos, en la medida en que comparten creencias, pueden formar coaliciones para incidir en la agenda política.

La comprensión de sus interacciones y estrategias permite conocer los elementos que generan cambios y aprendizajes en las políticas.

El enfoque supone la existencia de subsistemas de políticas, entendidos como los espacios de interacción donde las coaliciones colaboran o compiten por influir en la política en áreas temáticas y geográficas específicas (Douglas *et al.*, 2022). En el subsistema conviven los actores políticos, los cuales son personas u organizaciones que participan directa o indirectamente en la política. Éstos, a su vez, tienen cogniciones de interés a partir de las que generan percepciones y supuestos causales del problema público (creencias).

Los sistemas de creencias se agrupan en tres niveles de jerarquía: 1) las creencias profundas refieren a valores normativos, las de carácter político, religioso cultural, ético y moral; 2) creencias de políticas fundamentales, pensamientos causales del problema público y sus posibles soluciones, y 3) creencias secundarias, son los medios instrumentales para alcanzar los fines. En la medida en que los actores se agrupan por sus creencias políticas fundamentales, su nivel de coordinación será más elevado y sus posibilidades de incidir en la política mayores (Douglas *et al.*, 2022; Jenkins *et al.*, 2017; Sabatier y Jenkins-Smith, 1988). Las coaliciones pueden diferir en mayor o menor medida en los niveles secundarios, es decir, pueden tener distintas percepciones de solución o causales del problema público, también pueden diferir en los instrumentos; aun así, pueden coordinarse como coaliciones sí comparten las creencias profundas (Sabatier y Weible, 2007).

Por último, el ECP tiene tres alcances, el primero orientado a entender e identificar la conformación de coaliciones a partir de sus creencias, lo que permitirá conocer la articulación de los actores, sus pensamientos y estrategias. El segundo, el cambio político, entendido como las alteraciones en el contenido o el diseño de las políticas, cuyo estudio puede anticipar los *shocks* (perturbaciones) que afectan al subsistema de estudio y lo hacen susceptible a modificaciones. Tercero, aprendizaje de política, conceptualizado como las alteraciones en el pensamiento que resultan de la experiencia, esta etapa requiere que se revisen los preceptos del sistema de creencias.

Para efectos de este artículo el subsistema de políticas es el educativo. En este contexto, los valores e intereses se vinculan con la implementación de los concursos de ingreso y admisión, los cuales buscan regular la asignación de plazas docentes a través de evaluaciones consideradas meritorias por la autoridad educativa. Dicho mecanismo ha reducido las atribuciones de los sindicatos, los cuales desempeñaban tradicionalmente un papel central en la gestión laboral del magisterio.

La profesionalización docente es un proceso continuo que se extiende a lo largo de la trayectoria de los educadores y abarca diversas etapas tales como la formación, el ingreso, la permanencia, la promoción y la jubilación. Durante este proceso los docentes adquieren y desarrollan competencias y conocimientos fundamentales para el ejercicio eficaz de su labor (Méndez y Barajas 2020; Vaillant y Cardozo, 2017). Este artículo se centra, de manera particular, en la implementación del ingreso en la reforma de 2013 y la admisión en 2019.

La instauración de un sistema de profesionalización docente implica una redistribución del control de la asignación de plazas, lo que ha generado una polarización de intereses y valores entre los distintos actores del SEM. Este escenario propició la configuración y reconfiguración de los proyectos educativos articulados mediante los acuerdos y las reformas. Las coaliciones que logran articular sus diferentes niveles de creencias tienen la capacidad de constituirse en proyectos educativos, y son aquellas que han delineado la dirección de las políticas en materia educativa.

## EL PROBLEMA A TRAVÉS DEL CONTEXTO, LAS CREENCIAS Y LOS PROYECTOS

La trayectoria hacia la consolidación de un sistema de profesionalización docente en México ha sido un proceso largo y complejo, marcado por la confluencia de intereses y actores. En el transcurso de la historia de la política educativa mexicana, cada acuerdo, pacto o reforma ha reflejado la traducción de intereses particulares, determinando así los resultados de las políticas (Flores, 2023; Ornelas,

2018). Dichas problemáticas han generado importantes desafíos que complican la construcción de mecanismos de profesionalización sostenibles.<sup>1</sup>

Desde mediados del siglo pasado, el sistema educativo se encuentra inmerso en un conflicto histórico entre grupos. Éstos se configuran a partir de actores que alinean sus creencias y valores definiendo proyectos políticos y educativos. De acuerdo con Street (1984), existe un proyecto reformista que busca la transformación del sistema educativo, contra otro de naturaleza conservadora que tiende a la preservación del *status quo*.

El proyecto reformista está constituido por los tomadores de decisiones, aquellos que tienen la autoridad legal atribuida para realizar cambios en el sistema educativo. Estos actores diseñan e implementan la política educativa a partir de planes, programas, leyes y acuerdos. El propósito de este proyecto es modificar los procesos que generan opacidad, corrupción y nepotismo, mientras en los últimos años buscó impulsar la evaluación y la profesionalización de la función docente como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, el proyecto conservador busca mantener las alianzas tradicionales entre la dirigencia sindical y la burocracia al interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP).<sup>2</sup> Estos actores tratan de influir en el diseño e implementación de la política. En este caso, los sindicatos, el oficial y el disidente, desempeñan un papel crucial como ejecutores de base, dada su cercanía con los docentes y las escuelas. El proyecto se caracteriza por su resistencia al cambio, sobre todo cuando éste intenta debilitar la base del poder sindical,

---

<sup>1</sup> El SEM se caracteriza por la prevalencia de prácticas clientelares, entendidas como la venta y herencia de plazas docentes, la manipulación de los procesos de ingreso, ascenso y promoción, la instrumentalización política de programas educativos y el condicionamiento de recursos públicos a las instituciones escolares. Dichas prácticas tienen un impacto negativo en la funcionalidad del SEM, lo que afecta la calidad de la educación, la distribución equitativa de recursos y la motivación del personal docente (De Ibarrola, 2018; Del Castillo y Valenti, 2014; Ornelas, 2008).

<sup>2</sup> En México, existen diversos sindicatos que representan a los trabajadores de la educación, por un lado, está el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fundado en 1943, ostenta el reconocimiento oficial por parte del gobierno. Por otro, están los grupos disidentes, entre los que destaca la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), fundada en la década de los ochenta. La CNTE se distingue por sus posturas ideológicas divergentes respecto al SNTE, protagoniza movilizaciones y luchas por los derechos de los trabajadores (Loyo, 1998).

y al mismo tiempo reivindica su participación en la asignación de plazas, evaluación y concesiones laborales (Acevedo y Valenti, 2015; Street, 1984).

Aunado a la categorización de Acevedo y Valenti (2015) y Street (1984), el presente estudio identifica un tercer proyecto educativo, integrado por las organizaciones de la sociedad civil. Son actores no vinculados con el gobierno, su capacidad de actuación es dinámica y flexible, a partir de sus intervenciones pretenden cubrir necesidades inmediatas, así como impactar de manera estructural en la política educativa. Su simpatía con cualquiera de los proyectos puede fortalecer o debilitar las acciones implementadas.

Los actores coexisten de manera compleja en los diferentes niveles de gobierno, articulados por la SEP federal y las autoridades educativas estatales. En aras de mantener la gobernabilidad del sistema educativo, el proyecto reformista consintió el uso de prácticas conservadoras, sobre todo en lo relacionado con la operación del SEM: asignación de plazas, nombramientos de personal docente, cambios de adscripción y ascensos (Acevedo y Valenti, 2015; Street, 1984). Esta dinámica debilitó la legitimidad de la autoridad educativa, generó incertidumbre sobre la información de las escuelas, a la vez que fortaleció al proyecto conservador en la toma de decisiones.

Para comprender las dinámicas de poder y la configuración de los proyectos educativos en México, se propone un análisis retrospectivo de cuatro momentos clave en la historia del SEM, caracterizados por reorganizaciones y cambios procesales significativos que permiten observar las atribuciones conferidas a gremios magisteriales y la subsiguiente redistribución de éstas en las reformas más recientes.

El primero es la firma, en 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), pacto que tuvo como objetivos la descentralización de los servicios educativos a los estados, mejoras en el currículo, fortalecimiento de la formación docente, mayor inversión en infraestructura y participación social en la educación. Según Ornelas (2012), el ANMEB dejó como resultado un sindicato nacional con facultades para contratar maestros, lo que generó opacidad sobre los perfiles contratados y la ubicación exacta de los docentes en los centros de trabajo. Tampoco se conocían pú-

blicamente los mecanismos para la apertura de una nueva plaza ni su ocupación. Esta situación comenzó a evidenciar prácticas como: la herencia de plazas docentes a familiares del titular, la compra-venta de plazas, o la entrega masiva de éstas a egresados de escuelas normales (De Ibarrola, 2018).<sup>3</sup>

El segundo momento clave fue en 2008 cuando se aprobó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). En su contenido planteaba la modernización de la infraestructura y equipamiento para las escuelas, la reformulación de la carrera magisterial, exámenes de ingreso y promoción de docentes y autoridades educativas a través de concursos de oposición (Espinosa, 2014). El Acuerdo fue resultado de un proceso de negociación entre los gobiernos estatales y las secciones sindicales.

La ACE enfrentó obstáculos como la incapacidad de alcanzar un consenso a nivel federal sobre legislación que regulara de manera uniforme los concursos de oposición, lo que generó que cada entidad federativa, con sus capacidades disponibles, operara dicha función (Flores y Mendoza, 2012). Lejos de dar autonomía a nivel estatal, como señala Ornelas (2012), la ausencia de la norma perpetuó prácticas clientelares en el ingreso al servicio docente.

El estudio de Flores (2019) revela que estados como Michoacán optaron por no adherirse a la ACE, como resultado de acuerdos entre el gobierno estatal y la Sección XVIII de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Esta decisión llevó a no implementar concursos de oposición y a continuar con la asignación de plazas por medio de los mecanismos tradicionales. De la misma manera en el Estado de México, el problema no fue la implementación de los concursos, sino los mecanismos e instrumentos que se utilizaron para la evaluación (Flores y Mendoza, 2012).

Tal como señala Granados (2019), una limitación del ANMEB es que no se perfiló con claridad el papel, características y atribuciones que requerían los gobiernos estatales para organizar de manera

<sup>3</sup>La herencia de plazas constituye un punto crucial en el debate sobre los límites entre lo que es considerado como corrupción y lo que se legitima en acuerdos normativos. Esta práctica no se restringe al ámbito del sindicato magisterial, se extiende al sector público en general, con la justificación del principio de solidaridad hacia los familiares de los trabajadores fallecidos, regulada por acuerdos internos (De Ibarrola, 2014). No obstante, sus mecanismos generan ambigüedad inherente que contradice los méritos de la competencia en la contratación pública.

eficiente los sistemas educativos locales. Lo mismo ocurrió con la ACE cuyas líneas de acción fueron implementadas de manera heterogénea.

La gestión compartida del sistema educativo entre el proyecto reformista y conservador podría explicar algunas de las limitaciones de los avances de la política educativa mexicana. No obstante, en 2012, bajo un nuevo gobierno y en consonancia con las recomendaciones del documento “Acuerdo de cooperación México-OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicana”, el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto, promovió la firma del “Pacto por México”. Este acuerdo facilitó la aprobación legislativa de once reformas estructurales.<sup>4</sup>

La primera reforma que se implementó fue la educativa; entre las razones más importantes estaban: “que el Estado recupere la rectoría del sistema educativo nacional” (Pacto por México, 2017, s. p.), mediante cambios sustanciales a los artículos constitucionales 3º y 73º en materia educativa. La iniciativa fue aprobada por el Congreso Federal y por los Congresos estatales en los meses siguientes y promulgada en febrero de 2013. En septiembre de ese año se aprobaron modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) y la creación de dos nuevas leyes: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

Esta reforma modificó las reglas de ingreso y permanencia en el servicio docente, y redistribuyó el poder entre sus principales agentes al otorgar nuevas atribuciones al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y los padres de familia con los Consejos Escolares de Participación Social. También las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) vinculadas con la educación se involucraron con proyectos de formación docente y promoción de los derechos educativos; por su parte, los gobiernos estatales, a través de sus secretarías de educación, fueron los encargados de implementar los concursos del nuevo sistema de profesionalización docente. Por otro lado, la reforma no reconoció ninguna participación del sindicato en los procesos de evaluación.

<sup>4</sup> El Pacto por México fue un acuerdo a nivel de partidos políticos, grupos empresariales y Poder Ejecutivo que facilitó la concepción de subsistemas de políticas públicas de arriba hacia abajo, desatendiendo el punto de vista de agentes clave, en especial en el sector educativo (Bensusán y Tapia, 2014).

La RE de 2013 se sumó a una larga lista de iniciativas e intentos de cambio educativo acumulados a lo largo de varias décadas. Este esfuerzo, como los anteriores –ANMEB y ACE–, se enfrentaron a diversas y significativas resistencias sindicales (Pardo, 1999; Barba, 2000; Ornelas, 2008). La importancia de esta reforma radica en que por primera vez en la historia de la educación se estableció en la ley que la única forma de ingresar y promoverse en el sistema era a través de exámenes.

A pesar de los avances en la implementación del Servicio Profesional Docente (SPD), éste enfrentó críticas sustanciales. Actores como la CNTE cuestionaron la ponderación excesiva del componente evaluativo-laboral en detrimento de los aspectos educativo-pedagógicos, y se manifestó a través de movilizaciones y paros. En adición, académicos señalaron que, aunque la reforma se presentó como educativa tenía una importante carga laboral (Instituto Belisario Domínguez, 2024). Asimismo, se documentó que la cobertura de los medios de comunicación primó las protestas laborales, relegando el análisis de contenido y los avances en la implementación de la reforma (Del Castillo, 2017).

De tal suerte que, como lo muestra Martínez (2020), entre 2010 y 2018 se logra configurar una oposición consistente a los cambios promovidos por el gobierno en el marco del Pacto por México y el impulso a la profesionalización de la figura del docente. Se suma a este contexto el cambio de gobierno en 2018, que representó la oportunidad para replantear la política educativa. Una de las primeras acciones del titular de la nueva administración, Andrés Manuel López Obrador, fue movilizar a su partido político para la abrogación legislativa de la reforma educativa de 2013, con la consigna de que “no quedará ni una coma” (Chávez, 2018).

Se llevaron a cabo foros de discusión con especialistas educativos y actores involucrados, donde manifestaron una preocupación apresurada por derogar la reforma de 2013 y la caracterización de la nueva reforma como educativa y no laboral. Algunos analistas, como Marco Fernández, señalaron desinformación legislativa sobre contenidos y evaluaciones de la reforma anterior. Por su parte, Manuel Gil cuestionó los mecanismos de ingreso al sistema, las funciones del INEE, así como la ausencia clara de un proyecto educativo en la nueva propuesta. Por último, los docentes enfatizaron la evaluación

formativa, el fortalecimiento de las escuelas normales y la pertinencia de los instrumentos de evaluación (INEE, 2018).

La nueva reforma educativa de 2019 fue producto de un diálogo inclusivo entre diversos actores. Las modificaciones al artículo 3º constitucional derivaron de la integración de las propuestas de legisladores, organizaciones civiles y académicos (Maldonado y Bolaños, 2021). También se realizaron modificaciones a la LGE. No obstante, desestimó advertencias previas (INEE, 2018), lo que resultó en la sustitución del INEE por una nueva institución: Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), y la desaparición de la Comisión Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), cuyas tareas fueron transferidas a la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm).

Las modificaciones propuestas por el nuevo sistema de carrera docente generan ambigüedad, ya que se vuelven a negociar elementos sobre las plazas entre autoridades y sindicatos, se reinstala la preferencia de los egresados de las Escuelas Normales, la Universidad Pedagógica Nacional y los Centros de Actualización del Magisterio para las asignaciones de plazas docentes sobre otros aspirantes (ver tabla 1). Este tipo de acciones implicaría una regresión a las viejas prácticas, por lo que la CNTE mantuvo reuniones con el titular del ejecutivo, y logró la reinstalación de maestros que habían sido cesados (Reporte Índigo, 2019; Milenio 2019).

Pese a los cambios normativos a nivel constitucional y de leyes generales, se mantienen vestigios de la reforma anterior, como la conservación de concursos para ingresar y promoverse en el sistema, bajo la lógica de romper con la inercia de poca transparencia en la asignación de plazas.<sup>5</sup> La continuidad de un sistema de concursos gestionado por la autoridad generaría esferas de conflicto y descontentos entre los proyectos educativos.

<sup>5</sup> Recordemos que hasta principios de los años setenta, los titulados de las escuelas normales (públicas y privadas) tenían acceso casi automático a un puesto de profesor en el sistema educativo. La razón se justificaba por el hecho de que, durante el siglo XIX, el número de titulados de las escuelas de formación del profesorado era inferior al número de puestos docentes de nueva creación. A partir de los años setenta comenzó a producirse un desequilibrio entre la oferta y la demanda de vacantes. Con ello, las prácticas discrecionales se acentuaron y se hicieron más visibles (Arnaut, 2014). Analizar cómo la actual reforma pretende reinstalar esta práctica nos permitirá observar los ajustes que realizan los actores para cumplir con la normativa.

La resistencia a la implementación de sistemas de profesionalización es reflejo de la arraigada cultura del clientelismo y de prácticas conservadoras del sistema. Este artículo se centra en las últimas dos reformas en lo que se conoce como ingreso en 2013 y admisión en 2019. Es en esta etapa donde se han manifestado con mayor intensidad las disputas de poder entre los actores.

Durante la reforma de 2013 la evaluación de permanencia fue un tema muy criticado; no obstante, no tuvo continuidad en la reforma de 2019, como sí la tuvo el ingreso/admisión. Por lo tanto, conocer la narrativa de los actores que implementan estos procesos y la evaluación que hacen sobre las fallas en la instrumentación, avances y retrocesos puede dar cuenta, desde su perspectiva, de los logros y regresiones.

A partir del apoyo o rechazo a las reformas por parte de los entrevistados se busca agruparlos en proyectos; para ello se utiliza el ECP. En un segundo momento se analizan las inflexiones, acuerdos y avances que hubo en cuanto a los procesos de ingreso/admisión, usando elementos de la teoría de la implementación, el ECP y el discurso de los tomadores de decisiones. Por último, sobre la base del enfoque de cambio de política pública, se retrata la continuidad entre una reforma y otra, los elementos que permitieron su diseño e implementación, así como aquellos que se mantienen.

## METODOLOGÍA

La investigación se fundamenta en una serie de entrevistas realizadas en los dos últimos años a tomadores de decisiones a nivel federal y estatal, involucrados directamente en la implementación de las RE. Los tomadores de decisiones son aquellos actores que ocupan posiciones institucionales formales en los organismos gubernamentales y tienen la autoridad para diseñar e implementar políticas con un impacto social (Peters, 2015; Dye, 2013). Además, se entrevistó a representantes de las secciones sindicales, y líderes de organizaciones de la sociedad civil. Se realizaron 30 entrevistas por *Zoom*, teléfono y de manera presencial. Cada conversación osciló entre 40 y 110 minutos. Las entrevistas se llevaron a cabo a partir de guiones semiestructurados y estructurados. Todas ellas se transcribieron y se enviaron a los informantes.

Para este artículo se acordó el anonimato de los entrevistados. No obstante, con el fin de contextualizar las citas y de ofrecer al lector una comprensión clara de la adscripción institucional de los informantes, se ha optado por identificarlos mediante la mención de su rol genérico y su afiliación institucional. Por ejemplo: “Informante, SEP” o “Informante, Usicamm”.

Con las transcripciones de las entrevistas se creó una unidad hermenéutica en el programa de análisis cualitativo Atlas.ti versión 8.4.3; con base en este ejercicio se generó una codificación con la que se agrupó el discurso de los actores. El análisis de coocurrencias permitió identificar los puntos de encuentro sobre los problemas y avances, y sus elementos causales, lo que se presenta es la convergencia, mientras los resultados se exponen en el segundo hallazgo.

En general, se preguntó a los informantes sobre aspectos relacionados con sus funciones en la implementación de las reformas, la recepción a nivel federal y estatal, la oposición en la implementación de los exámenes, coordinación con otros actores para ejecutar los exámenes, la eliminación y creación de nuevas instituciones, y cuestiones relacionadas con su gestión.

La construcción analítica de las coaliciones se realizó a partir de la afinidad con la implementación de la profesionalización docente (creencias de política). Más tarde, se identificaron entre los entrevistados los elementos que permitieron agruparlos según sus creencias: en favor de implementar los concursos, en contra, o a favor, pero con una agenda independiente, como es el caso de la tercera coalición. Se identificaron las estrategias que desplegaron y si sus creencias secundarias (causales del problema e instrumentos de solución) se mantuvieron constantes a lo largo de la implementación de las reformas.

## RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

### **Creación de coaliciones en las premuras de 2013**

El conflicto constituye una situación natural en las políticas públicas; se debe a la disputa de creencias y valores profesados por los actores, es la síntesis de estos elementos en oposición. En la implementación de las diferentes RE existen múltiples actores y grupos

con intereses que buscan plasmar sus creencias en la elaboración e implementación de las políticas.

Por ejemplo, el conflicto entre el gobierno federal y la CNTE es de carácter macro y gira en torno a la confrontación entre las creencias profundas de la autoridad educativa y la organización sindical más radicalizada. Para los actores que conforman la coalición gubernamental el cambio político se traducía en recuperar la rectoría del Estado sobre la educación, lo que implicaba la restricción de atribuciones que históricamente ha ejercido el grupo sindical en los procesos de ingreso, promoción y permanencia. Dicha redistribución incide en la capacidad de negociación que tiene el gremio magisterial frente a la autoridad educativa y sus representados.

El conflicto emerge cuando un grupo social percibe el desplazamiento o restricción de su acceso a bienes, recursos, derechos, valores o posiciones (Dahrendorf, 1993; Vold, 1967). Tanto el SNTE como sus facciones disidentes vieron peligrar sus posiciones con la nueva política de asignación de plazas. Los estudios empíricos revelan que, durante las etapas iniciales de la implementación de la reforma, el SNTE manifestó una oposición a su contenido, rechazando los mecanismos de evaluación como criterios para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, tras la destitución de su exlideresa, el SNTE adoptó un discurso más alineado con las directrices de la reforma, incluyendo el SPD (Martínez, 2020; Ornelas, 2018). En contraste, la CNTE, particularmente en los estados del sur y la capital, mantuvo una postura reactiva y de resistencia (Flores, 2019).

La divergencia en los sistemas de creencias entre los actores impidió la formación de alianzas y consensos para llevar a cabo una efectiva implementación de la reforma. A partir de la narrativa de los actores se identificaron tres coaliciones: la primera es la dominante, compuesta por el gobierno federal (presidencia, secretarías de Educación, INEE, CNSPD, Diagnóstico Integral de Necesidades Educativas Específicas (DINEE), autoridades estatales y el SNTE). De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), la coalición dominante es la que logra acumular el mayor número de recursos, por lo que tiene la facilidad de incidir en la política.

La coalición promotora, encabezada por el gobierno federal, impulsó la reforma educativa de 2013, utilizando recursos como la

capacidad jurídica atribuida en las leyes y reglamentos, diseñó protocolos para llevar a cabo los concursos, tuvo presencia en la opinión pública, manejaba la información sobre el número de vacantes para el ingreso al sistema; con el SNTE como aliado promovió una campaña entre los docentes sobre los beneficios de la reforma. También contaba con apoyos financieros asignados en el presupuesto federal para implementar la reforma.

La segunda coalición que se identificó fue la opositora, integrada por la CNTE (egresados normalistas, directores y maestros opositores a la reforma). Este proyecto se caracterizó por su rechazo a la reforma, particularmente a los mecanismos e instrumentos de evaluación. Desarrollaron proyectos educativos alternativos, elaboraron materiales didácticos, y su activismo incentivó a generar debate en torno a la reforma y los derechos laborales del magisterio. En las entrevistas realizadas expresaron que las reformas centradas sólo en la evaluación, sin contemplar una formación previa, no contribuyen a mejorar la calidad educativa. De la misma manera, defendieron prácticas tradicionales como el pase automático de los egresados normalistas al SEM.

Según los estudios de Flores (2023) y Ornelas (2018), la CNTE percibió la reforma educativa como una amenaza a sus intereses y a las prerrogativas adquiridas en administraciones anteriores, en especial las relacionadas con el acceso, control e información de las plazas docentes. Bajo el discurso de la reforma laboral, lograron una notable influencia en la opinión pública. En diversas ocasiones llevaron a cabo acciones de resistencia, como el boicot a sedes de evaluación, bloqueos de carreteras y movilizaciones (Flores, 2019). No obstante, en 2018, con el anuncio de la derogación de la reforma educativa, su proyecto se alineó con el discurso del gobierno entrante. La persistencia del sistema de evaluación para la admisión ha generado tensiones con la administración actual.

Una tercera coalición está conformada por las organizaciones de la sociedad civil, las cuales jugaron un papel activo, una de las más representativas fue Mexicanos Primero, que logró agrupar a varias organizaciones civiles, como el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, la Red Latinoamericana por la Educación, la Red por la Rendición de Cuentas, entre otras. Realizaron estudios

de investigación y pronunciamientos en los medios de comunicación sobre temas como la transparencia en la asignación de plazas, la desmitificación de la privatización de la educación, la armonización legislativa de las leyes secundarias, los resultados de los exámenes.

Durante la implementación de la reforma educativa, publicaron varios estudios, entre ellos: *Ahora es Cuando* (Mexicanos Primero, 2012); *(Mal) Gasto* (Mexicanos Primero, 2013); *Los invisibles* (Mexicanos Primero, 2014); *Sorry* (Mexicanos Primero, 2015). Todos fueron realizados por el área de investigación de la sociedad civil, e incluso por académicos invitados; son descargables y gratuitos. Sin olvidar los recursos legales que utilizaron para revertir los acuerdos alcanzados por la Secretaría de Gobernación y la CNTE (Expansión, 2016). La participación de las organizaciones de la sociedad civil desempeñó un papel crucial tanto en la promoción inicial de la reforma educativa como en la crítica y el contrapeso a las problemáticas de instrumentación del SPD. Adicionalmente, de acuerdo con Zurita (2020), estas organizaciones monitorearon programas federales como la Reforma Educativa y Escuelas de Tiempo Completo.

Los actores, al participar en coaliciones, contribuyen a la evolución del subsistema al definir posturas ante los problemas públicos, así como sus soluciones. Las coaliciones no siempre son entidades formales, también son alianzas temporales para influir en los asuntos públicos (Weible y Sabatier, 2017; Douglas *et al.*, 2022). En el caso de las RE analizadas, estas coaliciones han sido cruciales para redefinir la problemática del ingreso a la labor docente, además han contribuido a identificar las coaliciones de larga duración como el SNTE y el gobierno federal en ambas reformas, de carácter temporal, como la alianza entre gobierno federal y Mexicanos Primero, o incluso la breve liga entre gobierno federal y la CNTE a inicios de la reforma de 2019.

El análisis realizado por Martínez (2020), evidencia cómo el empleo del enfoque de redes y el ECP permite encontrar los impactos internos que pueden alterar las dinámicas de las coaliciones. Un ejemplo de ello fue el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, exlíderesa del SNTE, que facilitó una convergencia entre este sindicato y el gobierno federal. De manera similar, Flores (2019) demuestra la manera en que la coalición encabezada por Mexicanos Primero logró consolidarse como un proyecto político relevante. De acuerdo

con el autor, esta coalición fue capaz de revertir acuerdos informales entre el gobierno federal y la CNTE en la asignación de plazas docentes y la identificación de docentes comisionados, a pesar de compartir algunas creencias con la coalición dominante.

### **Progreso con tropiezos y retrocesos**

La reforma educativa de 2013, a través de la LGSPD, estableció los criterios para llevar a cabo los procesos de ingreso, además de un protocolo para publicar las convocatorias con elementos específicos: tipos de plazas, las categorías según el tipo de nivel y servicio, el número total de plazas concursadas, etcétera. Estos procedimientos y la transparencia alcanzada en este proceso constituyeron un importante avance en la reforma.

La implementación de concursos de ingreso mediante el SPD registró una participación de cerca de dos tercios del cuerpo docente durante el periodo 2014-2018. Las cifras sugieren una predisposición favorable de las nuevas generaciones hacia la evaluación y el ingreso a través del SPD. Más de medio millón de profesionistas presentaron examen de ingreso (655 mil 850), de los que 492 mil 244 aprobaron el examen. Lo que llama la atención es un cuello de botella en cuanto a quienes obtuvieron su plaza, pues sólo 148 436 fueron contratados por tiempo indefinido (INEE, 2019). A pesar de esta limitación, resulta significativo que cerca de 12% de los docentes en activo en el sistema educativo hayan accedido a su empleo mediante criterios de capacidad, superando las prácticas clientelares que prevalecían en el sistema educativo. Los datos concuerdan con diversos estudios que mencionan la disposición de los docentes a evaluarse, siempre y cuando los procesos estuvieran orientados a la formación y actualización, sin constituirse en incertidumbre y sanciones (Cordero, Luna y Patiño, 2013; Crowley, 2016; Weiss, 2019; Valenti y Duarte, 2022).

Algunos de los escollos señalados por los informantes fueron que las convocatorias se publicaron con cero plazas a concurso, lo que generó confusión e incertidumbre. Una de las explicaciones de las autoridades educativas fue que a lo largo del año podían surgir vacantes por dimisiones, jubilaciones y cambios, por lo que era necesario celebrar los concursos para tener los resultados, sobre todo

porque las plazas se otorgaban por orden de prelación. Aunque estos procedimientos se estaban ajustando, persistían algunos problemas relacionados con la insuficiente información sobre las vacantes.

El factor que los informantes refirieron como obstáculo para la realización de los concursos fue la resistencia sindical para llevarlos a cabo, señalada por miembros de la coalición de gobierno y Mexicanos Primero, lo que permite ver los matices dentro y entre las coaliciones:

creo que ha sido muy difícil romper vicios anteriores, hay cosas que no estaban previstas en la ley... que no son sólo sindicales sino también de la autoridad educativa (Informante SEP, 2022).

Los entrevistados de las organizaciones sindicales disidentes señalaron que la reforma educativa de 2013 no necesariamente tomó en cuenta el contexto de las escuelas y que la experiencia de las aulas no se puede medir solamente con un examen:

La reforma educativa de 2013 dejó de lado la opinión de nosotros, que somos los que vivimos el día a día en las escuelas, de repente necesitas un profesor en secundaria y, ¿qué haces?, ¿dónde lo consigues?, ¿esperas a que vuelva a salir la convocatoria? (Informante sindical, 2022).

El SPD al final es una propuesta, una reforma no necesariamente empieza con evaluación, sino con procesos de formación y luego los evalúas, un examen, como está diseñado, no te va a decir quién puede ser o no un buen maestro (Informante CNTE, 2022).

Finalmente, al ser cuestionados sobre los avances de la reforma de 2013, los testimonios fueron diversos y la coincidencia menor entre los actores. Hubo informantes que señalaron como positivo que los exámenes se llevaron a cabo, a pesar de la resistencia en las sedes y apreciaron que la oposición fue disminuyendo con el paso del tiempo; también se corrigieron las fallas en cuanto a aspectos materiales y logísticos, equipo de cómputo, tiempo de los exámenes, etcétera. Los elementos en los que hubo mayor acuerdo fueron la emisión de lineamientos como algo importante y el avance en una cultura profesionalizante:

Fíjate que el marco normativo era una cuestión fundamental, si le dices a los profesores en ejercicio y a los de nuevo ingreso: éste es el marco, aquí está y no hay otras formas de moverse en el sistema, generas un nuevo sentido de lo que es el sistema (Informante CNSPD, 2021).

En cuanto a la reforma de 2019, los entrevistados señalaron que implicaba una regresión respecto a los avances de la anterior (15 de los entrevistados hicieron una afirmación en este sentido, esto incluye a informantes del SNTE y de Mexicanos Primero). La regresión a la que aludieron tuvo varios elementos como referencia, dentro de los que destacan: la claridad del nuevo proyecto educativo; la eliminación del INEE por el Mejoredu; la investigación que se realizaba en el INEE; la sustitución de la CNSPD por la Usicamm, así como la restauración de acuerdos previos con grupos sindicales, entre otros temas. Sin embargo, estos cambios, que para algunos son retrocesos, para otros son paradójicamente apreciados como una continuación del modelo anterior, pero con un discurso más apegado al del gobierno:

La reestructuración organizacional siempre es necesaria para mantener al día la organización y función de un gobierno, pero no se cambia todo porque sí, sin antes ver qué funciona del viejo modelo y ajustarlo al nuevo. La CNSPD funcionaba, con todos sus problemas, el INEE tenía la capacidad de investigar, lo que el nuevo organismo no (Informante del INEE, 2022).

En cuanto a la implementación de la reforma de 2019, los informantes señalaron que los principales problemas fueron los relacionados con la pandemia por Covid-19, mientras que algunos de los agentes sindicales aludieron a que hoy hay menos transparencia sobre los procesos, resultados y asignación de cargos:

Sabes que la pandemia nos agarró a todos por sorpresa, a los pocos días dijeron que teníamos que cerrar las escuelas y oficinas y trabajar desde casa, eso también afectó los concursos, se tuvieron que retrasar y también hacer las modificaciones pertinentes para realizarlos (Informante Usicamm, 2021).

Mira, las bases son las mismas que en la reforma anterior, sólo se cambiaron palabras y se pusieron otras que se ajustaran al discurso oficial. El cambio que nos prometieron en campaña es muy diferente de lo que se hace actualmente, hoy es más difícil saber de las convocatorias y sus resultados, hay muchas cosas turbias en los concursos que no te dicen (Informante CNTE, 2022).

Aunado al testimonio anterior, no sólo los informantes de la CNTE coinciden en la continuidad de procesos planteados en la reforma de 2013; también lo hicieron informantes de la SEP y la Usicamm. Los actores igualmente destacaron que el INEE había desarrollado competencias para la elaboración de lineamientos e instrumentos de evaluación, contando, además, con más personal y recursos financieros. Esta situación implica un desafío considerable para los nuevos integrantes de la Mejoredu. La comisión ha continuado desarrollando tareas previamente asignadas al INEE, como los programas orientados a la inserción docente y al acompañamiento de profesores de nuevo ingreso. En este sentido, un informante de Mejoredu (2022) señaló:

Y ahora lo cierto es que la comisión recupera algunas, no todas, algunas de las atribuciones técnicas que tenía el Instituto, pero lo recupera con menos personal, con menos recurso y me parece que el riesgo es que los instrumentos, pocos o muchos que se tienen que hacer en términos de la evaluación y el desarrollo profesional de los docentes no tengan pues la solidez que deberían de tener... (Informante Mejoredu, 2022).

### **¿Ruptura total o cambio gradual inconexo?**

La asignación de plazas representa la fuente del poder discrecional de los sindicatos (Guevara, 2012), por lo que la reforma de 2013 simboliza un cambio profundo en las creencias de actores clave del subsistema de políticas. De acuerdo con el discurso oficial, la reforma de 2019 anuló todo lo relacionado con la reforma anterior; sin embargo, un análisis comparativo de la normatividad de admisión gestionada por la Usicamm y el proceso de ingreso del SPD muestran coincidencias que se pueden observar en el tabla 1, al tiempo que también existen diferencias.

■ Tabla 1. Procedimiento de acceso a la profesión docente en ambas reformas

Reforma educativa de 2013 Procesos de ingreso		Reforma educativa 2019 Procesos de admisión
1. Procesos de selección anuales.	igual	1. Procesos de selección anuales.
2. Publicación de la convocatoria de candidaturas.	igual	2. Publicación de la convocatoria de candidaturas.
3. No dice nada.	diferente	3. Mesa tripartita entre las autoridades educativas federales y estatales y los representantes sindicales (supervisión de transparencia y legalidad).
4. Exámenes.	igual	4. Exámenes.
5. Publicación de los resultados en un acto público (con la participación de autoridades federales y estatales, observadores acreditados, medios de comunicación).	igual	5. Publicación de resultados en un acto público (con la participación de autoridades federales y estatales, observadores acreditados, medios de comunicación y la agencia estatal anticorrupción).
6. Asignación de puestos mediante la lista de prelación (en caso de que el candidato no se presente, pierde su lugar en la lista ).	igual	6. Asignación de puestos mediante la lista nominal (en caso de que el candidato no se presente, pierde su lugar en la lista).
7. Sólo las pruebas extraordinarias de los dos primeros años se consideraron para los egresados de Escuelas Normales, el resto de las convocatorias fueron públicas y abiertas.	diferente	7. Se conceden vacantes para egresados de Escuelas Normales. En caso de excedente de vacantes, se concederán al resto de los solicitantes con la puntuación y el perfil.
8. Tras la asignación de puestos, los candidatos serán seguidos por un tutor durante dos cursos escolares.	igual	8. Tras la asignación de puestos, los solicitantes serán seguidos por un tutor durante dos ciclos escolares.

Fuente: 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.

El contraste entre ambos procedimientos pone de manifiesto dos cambios en las decisiones que muestran la persistencia de los valores e intereses de la coalición opositora en el subsistema de políticas del sector educativo mexicano. Aunque la participación de la organización sindical en los exámenes de selección no implica por necesidad un regreso al pasado de prácticas clientelares, se deben analizar con detalle los recursos políticos y técnicos con los que cuenta la organización sindical para la fiscalización, sobre todo en los procesos. También es central la comprensión del sistema de creencias, para conocer las valoraciones de los actores sobre la profesionalización, la formación continua, la evaluación y cómo se asocian estas valoraciones con la estabilidad laboral y la organización sindical.

## CONCLUSIONES O REFLEXIONES

El andamiaje analítico a partir del ECP demostró ser útil para interpretar las complejas relaciones en los procesos de cambio y el ajuste de las reformas educativas de 2013 y 2019. La interacción continua de coaliciones con intereses divergentes y sistemas de creencias contrastantes ha generado dinámicas persistentes de negociación y conflicto. En contextos específicos, como el educativo, el ECP puede constituir una herramienta valiosa para la modelización de las complejas interacciones entre los diversos actores y para la formulación de estrategias orientadas a la mitigación de conflictos y a la optimización de los procesos de implementación.

A diferencia del ANMEB y la ACE, las últimas dos reformas han logrado avances respecto a la generación de leyes para implementar los concursos de oposición, así como la participación de los docentes en los procesos; sin embargo, la resistencia de coalición opositora y los *shocks* de los cambios de gobierno limitan su alcance y sostenibilidad. Por otra parte, también abren una nueva agenda para mejorar los contenidos de las reformas, además de los instrumentos de evaluación.

El análisis realizado con el lente del ECP permitió identificar que las modificaciones en la política educativa se encuentran condicionadas tanto por factores internos, como por la estructura y los sistemas de creencias de las coaliciones, sean componentes externos, o transiciones gubernamentales. Sin embargo, la persistencia de prácticas clientelares y la resistencia al cambio sugieren que la transformación del Sistema Educativo Mexicano es un proceso gradual y complejo que requerirá esfuerzos sostenidos a largo plazo.

Para poder avanzar a un sistema educativo más equitativo y de calidad, los tomadores de decisión necesitan fortalecer la gobernanza de éste, promover la participación de diversos actores en la toma de decisiones, desde sus atribuciones específicas, y garantizar la continuidad de las políticas para su madurez y consolidación, además de considerar a los docentes para impulsar entre ellos la paulatina apropiación de la evaluación ligada a la formación. Asimismo, resulta fundamental diseñar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan identificar los avances y desafíos pendientes.

## REFERENCIAS

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En G. Valenti (coord.), *Nueva cultura educativa* (pp. 19-65). Flacso México.
- Aguilar, A. (2017). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En G. Del Castillo y G. Valenti (coords.), *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 47-59). Flacso México.
- Barba, B. (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. SEP.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT Press.
- Bensusán, G., y Tapia, A. (2014). Los problemas de la implementación de la reforma educativa. En G. Del Castillo y G. Valenti (coords.), *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 47-59). Flacso México.
- Chávez, V. (2018, 13 de septiembre). De la reforma educativa “no quedará ni una coma”: Delgado. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/de-la-reforma-educativa-no-quedara-ni-una-coma-delgado/>
- Cordero, G., Luna, E., y Patiño, N. (2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Revista Electrónica Sinéctica*, 2(41), 1-19. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99828325007.pdf>
- Crowley, C. (2016). *Representaciones sociales acerca del desempeño docente y su evaluación en educación primaria*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dahrendorf, R. (1993). *El conflicto social moderno*. Mondadori.
- De Ibarrola, M. (2014). El conocimiento profesional docente en el marco de la Reforma Educativa. En G. Del Castillo y G. Valenti (coords.), *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 47-59). 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* (pp. 211-241). FCE, INEE.

- Del Castillo, G. (2017). El papel de la prensa en la Reforma Educativa. ¿Informa, distrae o distorsiona? *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=670>
- Del Castillo, G., y Valenti, G. (Coords.) (2014). *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* FLACSO México.
- Douglas, A., Ingold, K., Nohrstedt, D., y Weible, C. (2022). Advocacy Coalition Framework: Advice on Applications and Methods. En C. Weible y S. Workman (coords.), *Métodos del proceso político* (pp. 105-136). Routledge/Taylor & Francis.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson.
- Elmore, R. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601-616.
- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping. En K. Hanf y T. A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (pp. 33-70). Martinus Nijhoff.
- Espinosa, J. (2014). La constitución de prácticas de profesionalización de formación de docentes en México. *Perfiles Educativos*, 36(143), 163-169.
- Expansión (2016, 15 de julio). Un juez da la razón a Mexicanos Primero: Los acuerdos SEGPB-CNTE son ilegales. *Expansión-CNN*. <https://expansion.mx/nacional/2016/07/15/un-juez-da-la-razon-a-mexicanos-primero-los-acuerdos-de-segob-cnte-son-ilegales>
- Flores, P., y Mendoza, D. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. Universidad Iberoamericana, Gernika.
- Flores, R. (2019). *Reforma Educativa: la asignación de plazas en el estado de Michoacán*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- Flores, R. (2023). La implementación del ingreso/admisión en dos reformas educativas. [Ponencia]. *XVII Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Villahermosa, Tabasco, México, <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v17/doc/0997.pdf>
- Granados, O. (2019). *Reforma educativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Guevara, G. (2012, 2 de junio). Leyes que sustentan el poder del SNTE. *Nexos*.
- Hjern, B., y Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105-116.

- Instituto Belisario Domínguez, (2016). *Reforma en materia educativa: Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/belisario\\_dominguez/docs/Reforma\\_Educativa.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/belisario_dominguez/docs/Reforma_Educativa.pdf)
- INEE (2018, 29 de septiembre). *Debate sobre la reforma educativa (parte 2)*. <https://www.inee.edu.mx/debate-sobre-la-reforma-educativa-parte-2/>
- INEE (2019). *La formación inicial en los docentes de educación básica en México*. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P3B111.pdf>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., e Ingold, K. (2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. En *Policy Agendas and Policy Change* (pp. 71-96). Georgetown University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Loyo, A. (1998). Sindicalismo y educación en México: Las voces de los líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), 77-94. <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60706>
- Majone, G., y Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. En H. Freeman (ed.). *Policy Studies Review Annual* (pp. 103-117). Sage.
- Maldonado, A., y Bolaños, B. (2021). El nuevo Artículo 3º Constitucional. En G. Guevara (ed.), *La regresión educativa* (pp. 163-191). Grijalbo.
- Martínez, A. (2020). *La Reforma Educativa de 2013 en México: Un asunto de redes y coaliciones*. (Tesis de maestría). Flacso México.
- Matland, R. (1995). Synthesising the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mazmanian, D., y Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott.
- Méndez, A., y Barajas, G. (2020). Procesos de certificación para la profesionalización docente. *RIESED - Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2(10), 523-538. <https://www.riesed.org/index.php/RIESED/article/view/129>
- Mexicanos Primero (2012). *Ahora es cuando: Metas 2012-2024*. Mexicanos Primero. <https://www.mexicanosprimero.org/pdf/investigaciones/ahora-es-cuando.pdf>

- Mexicanos Primero (2013). *Estado de la educación en México: (Mal) gasto*. Mexicanos Primero. <https://www.mexicanosprimero.org/pdf/investigaciones/mal-gasto.pdf>
- Mexicanos Primero (2014). *Los invisibles: Las niñas y los niños de 0 a 6 años en México*. Mexicanos Primero. <https://www.mexicanosprimero.org/pdf/investigaciones/los-invisibles.pdf>
- Mexicanos Primero (2015). *Sorry: El aprendizaje del inglés en México*. Mexicanos Primero. <https://www.mexicanosprimero.org/pdf/investigaciones/sorry.pdf>
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2012). *Educación colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación*. Fondo de Cultura Económica.
- Pacto por México (2017). *Pacto por México*. <http://pactopormexico.org>
- Pardo, M. (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a análisis de las políticas públicas*. Flacso, Miño y Dávila.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Püzl, H., y Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 89-107). CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Reporte Índigo (2019, 12 de junio). AMLO se reúne con la CNTE; acuerdan reinstalación de maestros. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reporte/amlo-se-reune-con-la-cnte-acuerdan-reinstalacion-de-maestros/>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.

- Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, 21(2/3), 123-127. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Sabatier, P. A., y Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 191-218). Westview Press.
- Street, S. (1984). Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP. *Perfiles Educativos*, (7), 14-29.
- Vaillant, D., y Cardozo-Gaibisso, L. (2017). Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica de aula. *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, 13(26), 5-14. <https://doi.org/10.29197/cpu.v13i26.259>
- Valenti, G., y Duarte, J. (2022). Percepciones docentes sobre la evaluación del desempeño profesional en México. *Calidad en la educación*, (57), 261-293. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-45652022000200261&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652022000200261&lng=es&tlng=es).
- Vold, G. (1967). *Theoretical criminology*. Universidad de Oxford.
- Weible, C. M., y Sabatier, P. A. (2017). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Weiss, E. (2019). Evaluación de los aprendizajes y de los docentes en la educación básica. En A. Buendía y G. Álvarez (eds.), *La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México: reflexiones y propuestas para el futuro* (pp. 167-174). Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Wong, A. P. (2019, 29 de abril). CNTE logra acuerdo con AMLO para la reinstalación de 386 maestros. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/cnte-acuerdo-con-amlo-reinstalacion-de-386-maestros>
- Zurita, U. (2020). La participación social en la reforma educativa en México 2012-2018. *Perfiles Educativos*, 42(168), 103-121. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2020.168.59384>