

EDUCATIONAL QUALITY IN MEXICO: SIX-YEAR PROMISES, UNFINISHED REFORMS, AND PENDING LEARNING OUTCOMESJaime Anisio Portal-Gallardo¹E-mail: jaimeportalgallardo@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8396-1231>Yasdeimi Ramírez-González¹E-mail: yasde0606@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6918-6771>¹ Universidad del Golfo de California. México.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Portal-Gallardo, J. A., & Ramírez-González, Y. (2026). La calidad educativa en México: promesas sexenales, reformas inconclusas y aprendizajes pendientes. *Revista UGC*, 4(3), 23-36.

Fecha de presentación: 11/03/2026

Fecha de aceptación: 26/05/2026

Fecha de publicación: 01/07/2026

RESUMEN

El presente artículo analiza la evolución del concepto de calidad educativa en México desde el gobierno de Vicente Fox hasta el inicio de la administración de Claudia Sheinbaum. El objetivo es examinar críticamente la manera en que la calidad educativa ha sido definida en los principales documentos de política pública, incorporada en el marco constitucional y normativo, y vinculada con los organismos responsables de la evaluación y la mejora del sistema educativo. La investigación se desarrolló mediante un enfoque documental, histórico-comparativo y crítico-interpretativo, sustentado en el análisis de programas sectoriales de educación, reformas constitucionales, leyes generales, informes institucionales y literatura científica especializada. Los resultados evidencian una transformación progresiva del concepto de calidad educativa, que transitó desde enfoques centrados en la modernización, la gestión escolar y la equidad hacia perspectivas asociadas con la evaluación, el desarrollo de competencias, el desempeño docente, la excelencia educativa, la inclusión, el humanismo y la mejora continua. Sin embargo, estos cambios conceptuales no han estado acompañados por una política educativa estable y sostenida. Asimismo, los indicadores recientes sobre rendimiento académico, financiamiento educativo y pobreza de aprendizajes muestran la persistencia de desafíos estructurales que afectan la calidad de la educación. Se concluye que, aunque el discurso oficial ha evolucionado significativamente, México aún enfrenta el reto de consolidar una política educativa coherente, verificable y socialmente equitativa que garantice mejoras sostenibles en los aprendizajes y en las oportunidades educativas de la población.

Palabras clave:

Calidad educativa, política educativa, evaluación educativa, reforma educativa.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of the concept of educational quality in Mexico from the administration of Vicente Fox to the beginning of Claudia Sheinbaum's government. The objective is to critically examine how educational quality has been defined in the main public policy documents, incorporated into the constitutional and legal framework, and linked to the institutions responsible for the evaluation and improvement of the educational system. The study was conducted using a documentary, historical-comparative, and critical-interpretative approach, based on the analysis of sectoral education programs, constitutional reforms, general laws, institutional reports, and specialized scientific literature. The findings reveal a progressive transformation of the concept of educational quality, moving from approaches focused on modernization, school management, and equity toward perspectives associated with evaluation, competency development, teacher performance, educational excellence, inclusion, humanism, and continuous improvement. However, these conceptual changes have not been accompanied by a stable and sustained educational policy. Furthermore, recent indicators on academic achievement, educational funding, and learning poverty reveal the persistence of structural challenges that continue to affect the quality of education. It is concluded that, although the official discourse has evolved significantly, Mexico still faces the challenge of consolidating a coherent, verifiable, and socially equitable educational policy capable of

ensuring sustainable improvements in learning outcomes and educational opportunities for the population.

Keywords:

Educational quality, educational policy, educational evaluation, educational reform.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Educativo Nacional (SEN) ha experimentado una metamorfosis legislativa y pedagógica sin precedentes durante el primer cuarto del siglo XXI. Esta evolución no ha sido lineal, sino que se ha caracterizado por tensiones ideológicas fundamentales entre modelos de gestión tecnocrática y enfoques de justicia social comunitaria. El análisis de las políticas públicas educativas en México desde el año 2000 hasta 2026 permite identificar una transición conceptual que va de la modernización administrativa a la excelencia humanista.

La calidad educativa ha sido una de las categorías más persistentes y, al mismo tiempo, más inestables de la política educativa mexicana durante el siglo XXI. Desde el año 2000, prácticamente todos los gobiernos federales han utilizado alguna variante del concepto para justificar reformas curriculares, modificaciones legales, transformaciones institucionales, programas compensatorios, evaluaciones de aprendizaje, políticas docentes y cambios en la gestión escolar. Sin embargo, el significado de la calidad no ha sido uniforme. En el sexenio de Vicente Fox se vinculó con la idea de una “educación de buena calidad para todos”; durante Felipe Calderón se relacionó con competencias, evaluación y logro educativo; con Enrique Peña Nieto se constitucionalizó como derecho y se asoció con evaluación docente; con Andrés Manuel López Obrador se desplazó hacia las nociones de excelencia, inclusión, humanismo y mejora continua; y con Claudia Sheinbaum se proyecta como continuidad de la Nueva Escuela Mexicana, con énfasis en trayectorias educativas, equidad territorial y bienestar. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 colocó explícitamente la “buena calidad” en el centro de su orientación, mientras que el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 declara la continuidad de la Nueva Escuela Mexicana como modelo humanista e inclusivo orientado a la equidad y la excelencia (México. Secretaría de Educación Pública, 2001, 2025).

Esta trayectoria conceptual ha sido documentada, desde distintos ángulos, por una creciente producción académica. En estudios como el publicado en la Revista Anual Acción y Reflexión Educativa, titulado “Reformas educativas en México. En busca de la calidad”, Baron Tirado (2015) analiza cada sexenio a partir de sus programas sectoriales y muestra cómo el concepto de calidad operó como eje articulador y, al mismo tiempo, como significante inestable de la política educativa en cada administración. En la misma línea, la obra colectiva Calidad educativa.

Historia de una política para la desigualdad, publicada por el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2018), ofrece una genealogía del concepto que visibiliza el papel de los expertos y los organismos internacionales en la producción discursiva de la calidad en México y América Latina. Por su parte, Cruz Pineda (2019), muestra, mediante análisis político del discurso, cómo los significantes “calidad” y “evaluación” se desplazan y disputan el significado de la política educativa en documentos oficiales de las tres últimas décadas.

Este cuerpo de investigación establece un diálogo indispensable para el presente artículo. Mientras esos trabajos contribuyeron a mapear el campo y a mostrar la naturaleza disputada del concepto, el presente estudio extiende el análisis al periodo 2025-2030, incorpora una estructura teórica combinada (Bacchi & Goodwin, 2016; Ball, 1993; Tello, 2012) y contrasta la evolución normativo-discursiva con indicadores empíricos recientes, incluyendo PISA 2022, Education at a Glance 2025 y Learning Poverty Brief 2024 del Banco Mundial. La originalidad del trabajo no reside en inaugurar el campo, sino en extender su alcance temporal, profundizar el análisis institucional y articular la dimensión empírica con la dimensión discursiva.

El problema científico que orienta este artículo no consiste únicamente en describir los cambios sexenales del concepto, sino en analizar si esas transformaciones discursivas, jurídicas e institucionales han contribuido a mejorar la educación en México. La cuestión es relevante porque la calidad educativa ha funcionado como concepto legitimador de reformas de alto impacto. La reforma constitucional de 2013 estableció que el Estado debía garantizar la calidad de la educación obligatoria y vinculó esa garantía con materiales, métodos, organización escolar, infraestructura y docentes. En 2019, la reforma educativa modificó el enfoque previo y colocó en el centro las nociones de excelencia, equidad, inclusión, mejora continua y reconocimiento del magisterio. La Constitución vigente establece que la educación será de excelencia, entendida como mejoramiento integral constante orientado al máximo logro de aprendizaje, pensamiento crítico y fortalecimiento de los vínculos entre escuela y comunidad.

Este desplazamiento conceptual no es menor. La sustitución del lenguaje de calidad por el de excelencia y mejora continua implica un cambio de paradigma normativo. Mientras la reforma de 2013 articuló calidad con evaluación, desempeño y rectoría estatal, la reforma de 2019 amplió el discurso hacia derechos humanos, inclusión, equidad, dignidad, pensamiento crítico, formación integral y comunidad. La Ley General de Educación vigente señala que el Estado, a través de la Nueva Escuela Mexicana, buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua, colocando en el centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026a).

No obstante, los cambios en el lenguaje legal no garantizan por sí mismos la mejora educativa. La evidencia disponible muestra un panorama crítico. En PISA 2022, solo el 34 % de los estudiantes mexicanos alcanzó al menos el nivel 2 en matemáticas, frente al 69 % del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; alrededor del 53 % alcanzó el nivel 2 o superior en lectura, frente al 74 % del promedio de dicha organización; y el 49 % alcanzó ese nivel en ciencias, frente al 76 % correspondiente al promedio internacional. Estos datos no agotan la discusión sobre calidad, pero sí ofrecen evidencia comparativa sobre aprendizajes fundamentales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023). A ello se suma que el Instituto Mexicano para la Competitividad (2023) reportó que México ocupó el lugar 35 de 37 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos evaluados en PISA 2022 y que la tendencia en matemáticas muestra una caída continua de al menos quince años. Colella & Díaz-Salazar (2015), desde el análisis del discurso, argumentan que el concepto de calidad educativa opera como una «plenitud» que moviliza deseos y justifica intervenciones políticas, pero cuya concreción empírica resulta sistemáticamente elusiva.

La discusión se vuelve más compleja si se considera el financiamiento educativo. Según Education at a Glance 2025, México gasta USD 2,790 por estudiante desde primaria hasta educación postsecundaria no terciaria, ubicándose en el extremo inferior de los países comparados. Además, el gasto por estudiante desde educación primaria hasta educación terciaria disminuyó de USD 4,079 a USD 3,650 entre 2015 y 2022, mientras que la proporción del presupuesto público destinada a educación descendió de 15.8 % a 13.2 % (OCDE, 2025).

Por otra parte, es preciso señalar que la gobernanza educativa en México ha estado sujeta a una dialéctica constante entre la autoridad del Estado y la influencia de las organizaciones sindicales, principalmente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Investigaciones recientes han documentado que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha recuperado el control de las plazas docentes durante el periodo 2018-2024, generando opacidad en los procesos de asignación y una lógica corporativa que debilita los mecanismos de selección por mérito (Compañ, 2024). Este equilibrio de fuerzas ha determinado, en gran medida, la viabilidad de las reformas y la profundidad de su implementación en las aulas.

El objetivo general es analizar críticamente la evolución de la concepción de calidad educativa en México entre 2000 y 2030, tomando como eje de periodización los sexenios presidenciales, sus documentos rectores, reformas normativas, organismos responsables, fundamentos teóricos, influencias internacionales e indicadores educativos.

MATERIALES Y MÉTODOS

La presente investigación se desarrolla desde un enfoque cualitativo de carácter documental, histórico-comparativo y crítico-interpretativo, orientado al análisis de la evolución de la calidad educativa como categoría central de la política educativa mexicana entre los años 2000 y 2030. El estudio se inscribe en el campo de la investigación en políticas educativas y asume que los conceptos que estructuran las reformas educativas no constituyen categorías neutras ni universales, sino construcciones históricas sujetas a disputas ideológicas, transformaciones institucionales y procesos de resignificación política.

Desde esta perspectiva, el análisis metodológico combina tres marcos complementarios. En primer lugar, se adopta la propuesta de Ball (1993), quien plantea que las políticas pueden ser estudiadas simultáneamente como texto y como discurso. Como texto, la política se materializa en programas, leyes, reglamentos y documentos oficiales susceptibles de análisis documental; como discurso, configura marcos de interpretación que delimitan aquello que puede ser considerado legítimo, deseable o problemático dentro del sistema educativo. Este enfoque permite examinar no solo las definiciones explícitas de calidad educativa presentes en los documentos oficiales, sino también los supuestos, valores y racionalidades que orientan las decisiones gubernamentales en cada periodo presidencial.

En segundo lugar, se incorpora el enfoque de problematización de políticas What's the Problem Represented to Be (WPR), desarrollado por Bacchi & Goodwin (2016). Esta perspectiva parte de la premisa de que las políticas públicas no responden simplemente a problemas preexistentes, sino que construyen determinadas representaciones de dichos problemas. En consecuencia, el análisis se orienta a identificar cómo cada administración federal definió los desafíos educativos nacionales, qué significados atribuyó a la calidad educativa, qué soluciones propuso y cuáles fueron los efectos discursivos e institucionales derivados de tales representaciones.

En tercer lugar, la investigación incorpora elementos del institucionalismo histórico para comprender la evolución de los organismos, normas y estructuras de gobernanza educativa. Este enfoque permite analizar las continuidades, rupturas, coyunturas críticas y dependencias de trayectoria que han caracterizado la construcción de la política educativa mexicana durante las últimas tres décadas. Particular atención se presta a la creación, consolidación y desaparición de instituciones como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y al surgimiento de nuevos mecanismos orientados a la mejora continua del sistema educativo.

Asimismo, el estudio asume los planteamientos de Tello (2012) sobre las epistemologías de la política educativa, reconociendo la necesidad de explicitar los fundamentos

teóricos y metodológicos que orientan la investigación. Desde esta perspectiva, se considera indispensable mantener una vigilancia epistemológica permanente sobre la relación entre teoría, método y objeto de estudio, evitando interpretaciones reduccionistas o exclusivamente normativas de la política educativa.

El propósito de la investigación no consiste en establecer relaciones causales de carácter estadístico entre los distintos sexenios y los resultados educativos observados, sino en reconstruir de manera crítica y contextualizada los procesos mediante los cuales el concepto de calidad educativa ha sido producido, redefinido, juridificado, institucionalizado y disputado dentro del sistema educativo mexicano. En consecuencia, el interés analítico se concentra en comprender las transformaciones conceptuales, normativas e institucionales que han acompañado la evolución de dicho concepto durante el periodo estudiado.

Para alcanzar este objetivo, el análisis se estructura en tres niveles complementarios. El primero corresponde al nivel discursivo-programático, centrado en los documentos rectores de política educativa y en las definiciones oficiales de calidad formuladas por cada administración gubernamental. El segundo nivel es el jurídico-institucional, integrado por las reformas constitucionales, leyes educativas, organismos de evaluación y estructuras de gobernanza que han regulado la implementación de las políticas educativas. Finalmente, el tercer nivel corresponde al plano empírico-descriptivo, conformado por indicadores relacionados con aprendizaje, financiamiento, cobertura, infraestructura y trayectorias educativas. La articulación de estos tres niveles permite contrastar las aspiraciones expresadas en los discursos oficiales, las disposiciones establecidas en el marco normativo y los resultados observables reflejados en los principales indicadores educativos nacionales e internacionales.

El corpus documental se integró mediante una estrategia de revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias vinculadas con la formulación, implementación, evaluación y análisis de la política educativa mexicana. Con el propósito de garantizar una visión amplia y contextualizada del fenómeno estudiado, se seleccionaron cinco grupos documentales complementarios.

En primer lugar, se analizaron los principales documentos rectores de política educativa emitidos durante el periodo de estudio: el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 y el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 (México. Secretaría de Educación Pública, 2001, 2007, 2013, 2020, 2025). Estos instrumentos constituyen la principal expresión programática de las prioridades gubernamentales y permiten identificar las distintas concepciones de calidad educativa promovidas en cada sexenio.

En segundo lugar, se examinaron las principales fuentes normativas que han regulado el sistema educativo nacional. Entre ellas destacan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b), la Ley General de Educación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026a), la Ley General del Servicio Profesional Docente (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013a), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013b), la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley Reglamentaria del Artículo 3º Constitucional en materia de Mejora Continua de la Educación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019). El análisis de estas fuentes permitió identificar las transformaciones jurídicas experimentadas por el concepto de calidad educativa y los principios que han orientado su regulación.

En tercer lugar, se incorporaron documentos elaborados por organismos nacionales responsables de la evaluación y mejora educativa, particularmente aquellos vinculados con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2002 constituyó una coyuntura crítica para la institucionalización de la evaluación educativa en México (México. Secretaría de Educación Pública, 2002), mientras que las reformas posteriores modificaron sustancialmente la arquitectura institucional encargada de estas funciones. Diversos estudios han señalado que la reforma de 2013 otorgó a dicho organismo una centralidad inédita dentro del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (Flamand et al., 2020).

En cuarto lugar, se revisaron documentos producidos por organismos internacionales con influencia significativa en la formulación de políticas educativas. En este sentido, se consideraron informes y publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2005, 2026) aporta una comprensión de la calidad educativa asociada con los derechos humanos, la inclusión, la equidad y el aprendizaje a lo largo de la vida; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos proporciona información comparativa sobre desempeño educativo, competencias y financiamiento (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023, 2025); mientras que el Banco Mundial incorpora categorías analíticas como la pobreza de aprendizajes y la centralidad del aprendizaje efectivo como finalidad de la educación (Banco Mundial, 2018, 2024).

Finalmente, se integró literatura académica arbitrada especializada en política educativa mexicana. Entre las

contribuciones más relevantes se encuentran los estudios de Flamand et al. (2020) sobre evaluación educativa; Cuevas (2021) acerca de la carrera docente; Solís del Moral & Tinajero Villavicencio (2022) sobre inclusión educativa; Cruz Pineda (2019) respecto al discurso pedagógico de las reformas educativas; Colella & Díaz-Salazar (2015) sobre el discurso de la calidad educativa; Compañ (2024) acerca del sindicalismo magisterial; y De la Cruz Flores (2022) en relación con la equidad educativa. La incorporación de esta literatura permitió contrastar las posiciones gubernamentales con análisis académicos independientes y enriquecer la interpretación crítica de los procesos estudiados. El análisis se estructuró a partir de ocho categorías (Tabla 1):

Tabla 1. Categorías de análisis y su definición.

Categoría	Definición operativa
Concepción de calidad	Forma en que cada sexenio define o sustituye el concepto de calidad educativa
Fundamento teórico	Enfoques subyacentes: capital humano, derechos humanos, gestión por resultados, inclusión, justicia social, mejora continua
Expresión normativa	Presencia del concepto en Constitución, Ley General de Educación y leyes secundarias
Política pública dominante	Programas, reformas, evaluaciones, becas, currículo, infraestructura y políticas docentes
Institucionalidad	Organismos responsables de evaluar, gestionar o mejorar la calidad educativa
Influencia internacional	Relación con UNESCO, OCDE y Banco Mundial
Indicadores empíricos	Aprendizaje, cobertura, financiamiento, infraestructura, brechas y trayectorias
Valoración crítica	Contradicción entre discurso, norma, institucionalidad y resultados

El procedimiento consistió en cuatro fases. Primero, se identificaron los documentos rectores de cada sexenio y se extrajeron las formulaciones explícitas sobre calidad, excelencia, equidad, evaluación y mejora. Segundo, se analizó la traducción normativa de esas nociones en reformas constitucionales y leyes secundarias. Tercero, se reconstruyó la evolución institucional de los organismos responsables de evaluación o mejora. Cuarto, se contrastaron los discursos y normas con indicadores recientes de aprendizaje, financiamiento y cobertura.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La primera constatación es que México no ha sostenido una definición estable de calidad educativa. En cada sexenio, el concepto ha sido reinterpretado desde el proyecto político dominante. Esto coincide con lo documentado por Cruz Pineda (2019) y por la obra colectiva del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

(2018): la calidad educativa funciona como significativo políticamente disputado cuya definición depende más de la coyuntura gubernamental que de una acumulación científica de evidencias.

Evolución conceptual de la calidad educativa en los sexenios mexicanos

Durante el sexenio de Vicente Fox, la calidad educativa se articuló con las nociones de modernización democrática, equidad, federalismo educativo, gestión escolar y evaluación. El Programa Nacional de Educación 2001-2006, titulado Por una educación de buena calidad para todos, evidencia la centralidad que adquirió este concepto en la agenda gubernamental (México. Secretaría de Educación Pública, 2001). La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2002 fue coherente con esta orientación, ya que buscó dotar al sistema educativo de una instancia técnica especializada para la evaluación de la educación. Sin embargo, en esta etapa inicial el INEE aún no contaba con autonomía constitucional, lo que limitaba su independencia respecto de la autoridad educativa federal.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, la calidad educativa se vinculó de manera más explícita con el logro académico, el desarrollo de competencias, la aplicación de pruebas estandarizadas, el desempeño docente y la modernización de los centros escolares. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 estableció como uno de sus principales objetivos elevar la calidad de la educación en todos sus tipos y modalidades (México. Secretaría de Educación Pública, 2007). Asimismo, la Alianza por la Calidad de la Educación, suscrita en 2008, materializó esta visión mediante acciones orientadas al fortalecimiento de la infraestructura educativa, la profesionalización docente, la evaluación, la actualización curricular y la participación social (México. Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2008).

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la calidad educativa alcanzó su mayor grado de institucionalización jurídica. La reforma constitucional de 2013 estableció que el Estado debía garantizar la calidad de la educación obligatoria (Presidencia de la República, 2013). Esta noción se vinculó con la disponibilidad de materiales y métodos educativos adecuados, la organización escolar, la infraestructura y la idoneidad del personal docente. Asimismo, el INEE adquirió autonomía constitucional y asumió la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Paralelamente, la Ley General del Servicio Profesional Docente reguló los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente mediante perfiles, parámetros e indicadores de desempeño (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013a).

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador se produjo una ruptura tanto discursiva como institucional. La reforma educativa de 2019 sustituyó la noción de calidad por conceptos como excelencia, equidad, inclusión, humanismo, justicia social, interculturalidad y mejora continua. La Constitución vigente reconoce a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y establece su derecho a un sistema integral de formación, capacitación y actualización sustentado en evaluaciones diagnósticas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b). A diferencia de la reforma de 2013, la permanencia en el servicio docente dejó de estar vinculada a mecanismos de evaluación con consecuencias laborales de alto impacto.

El sexenio de Claudia Sheinbaum debe analizarse con cautela debido a que aún se encuentra en desarrollo. Por esta razón, no resulta posible evaluar resultados plenamente consolidados, sino únicamente examinar su orientación programática e institucional. El Programa Sectorial de Educación 2025-2030 declara la continuidad de los principios de la Nueva Escuela Mexicana y la define como un modelo educativo humanista e inclusivo orientado a la equidad, la excelencia, el desarrollo integral y la contextualización de los procesos de enseñanza y aprendizaje (México. Secretaría de Educación Pública, 2025). Asimismo, el documento reconoce la magnitud del Sistema Educativo Nacional, integrado por 34.8 millones de estudiantes, cerca de 2.2 millones de docentes y 261,749 escuelas durante el ciclo escolar 2023-2024, lo que evidencia la complejidad de los desafíos asociados a la mejora de la calidad educativa en el país.

La evolución general puede sintetizarse así (Tabla 2):

Tabla 2. Concepción de calidad dominante en cada sexenio.

Sexenio	Concepción dominante
Fox	Buena calidad para todos, equidad, gestión escolar, evaluación técnica
Calderón	Calidad como logro, competencias, evaluación, modernización y desempeño
Peña Nieto	Calidad como derecho constitucional, evaluación docente y rectoría estatal
López Obrador	Excelencia, inclusión, humanismo, equidad y mejora continua
Sheinbaum	Continuidad de la NEM, trayectorias educativas, bienestar y pertinencia territorial

Esta evolución revela una tensión central: México ha cambiado repetidamente el significado oficial de calidad, pero esos cambios no han consolidado una política sostenida y acumulativa de mejora. Esa discontinuidad no es un dato menor: la investigación educativa comparada muestra que los sistemas con mejores resultados son aquellos que mantienen políticas consistentes durante al menos

dos o tres décadas (De la Cruz Flores, 2022; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2025).

De la calidad educativa a la excelencia: transformaciones normativas y constitucionales

La segunda constatación es que el concepto de calidad educativa transitó de una aspiración programática a una categoría con rango constitucional y, posteriormente, fue parcialmente sustituido por el concepto de excelencia educativa.

Durante el periodo 2000-2012, la calidad funcionó principalmente como un principio orientador de la política educativa y de los programas sectoriales. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se formuló bajo la premisa de una “educación de buena calidad para todos” (México. Secretaría de Educación Pública, 2001), mientras que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 la vinculó con el logro educativo, el desarrollo de competencias y los procesos de evaluación (México. Secretaría de Educación Pública, 2007). En ambos casos, la calidad ocupó una posición central en la planeación gubernamental; sin embargo, aún no poseía el estatus jurídico que alcanzaría a partir de la reforma constitucional de 2013.

La reforma constitucional de 2013 constituye el momento de mayor juridificación del concepto de calidad educativa. A partir de esta modificación, el Estado asumió la obligación constitucional de garantizar la calidad de la educación obligatoria (Presidencia de la República, 2013). Este cambio significó que la calidad dejó de concebirse exclusivamente como una meta administrativa o programática para convertirse en una condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho a la educación. No obstante, dicha concepción quedó estrechamente asociada a la evaluación docente, la idoneidad profesional, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la rectoría del Estado sobre el sistema educativo.

La reforma educativa de 2019 modificó sustancialmente este marco conceptual y normativo. La Constitución vigente establece que la educación será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica; que se fundamentará en el respeto irrestricto de la dignidad humana; que promoverá los derechos humanos, la igualdad sustantiva, la cultura de paz y la mejora continua de los procesos de enseñanza y aprendizaje; y que será de excelencia, entendida como un proceso de mejoramiento integral y permanente orientado al máximo logro de aprendizaje de los estudiantes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b). Esta transformación ha sido documentada por Cruz Pineda (2019) y por los análisis sobre la Nueva Escuela Mexicana publicados en la Revista Española de Educación Comparada (2025), los cuales sostienen que el tránsito de la noción de calidad hacia la de excelencia representa un cambio de paradigma y no simplemente una sustitución terminológica.

La Ley General de Educación profundizó esta nueva orientación. En su artículo 11 establece que la Nueva Escuela Mexicana promoverá la equidad, la excelencia y la mejora continua de la educación, colocando en el centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026a). Esta formulación resulta particularmente significativa porque articula dos dimensiones que históricamente han tendido a analizarse de manera separada: la calidad de los aprendizajes y la justicia social.

No obstante, en este punto emerge una tensión fundamental. El concepto de excelencia posee un alcance normativo más amplio que la concepción tecnocrática de calidad predominante durante la década de 2010; sin embargo, también presenta mayores dificultades para su operacionalización y evaluación. Si la excelencia comprende dimensiones como el pensamiento crítico, el desarrollo integral, la vinculación entre escuela y comunidad, la inclusión, la equidad y el bienestar, entonces la valoración de las políticas educativas no puede reducirse exclusivamente a los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas de aprendizaje. Al mismo tiempo, si se prescinde de indicadores comparables y verificables, existe el riesgo de que la excelencia se convierta en una categoría normativamente robusta, pero con limitada capacidad para orientar la evaluación empírica de los resultados educativos. Esta tensión constituye uno de los principales desafíos conceptuales y metodológicos de la política educativa mexicana contemporánea.

Institucionalidad, evaluación e influencias internacionales en la política educativa mexicana

El tercer hallazgo se refiere a la inestabilidad institucional que ha caracterizado la política de evaluación y mejora educativa en México. La evolución de los organismos responsables de estas funciones revela una trayectoria marcada por cambios estructurales, discontinuidades organizacionales y redefiniciones sucesivas de sus atribuciones. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue creado en 2002 como un organismo técnico especializado (México. Secretaría de Educación Pública, 2002). La literatura académica reconoce que su creación permitió otorgar mayor relevancia a la evaluación educativa dentro de los procesos de planeación, seguimiento y rendición de cuentas. Antes de su establecimiento, la Secretaría de Educación Pública concentraba la mayor parte de las funciones evaluativas, mientras que la participación de las autoridades educativas estatales era relativamente limitada (Flamand et al., 2020).

La reforma constitucional de 2013 transformó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en un organismo público autónomo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013b). A partir de ese momento, asumió un papel central dentro de la política educativa nacional al convertirse en la principal autoridad en

materia de evaluación educativa. Entre sus atribuciones se encontraban el diseño y la aplicación de mediciones relacionadas con los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional; la emisión de lineamientos para las autoridades educativas; la generación y difusión de información especializada; y la formulación de directrices orientadas al mejoramiento de la calidad y la equidad educativas.

Sin embargo, esta ampliación de competencias también generó importantes tensiones institucionales y políticas. Flamand et al. (2020) señalan que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación pasó de ser una entidad técnica enfocada principalmente en la evaluación de los aprendizajes a desempeñar funciones más amplias, visibles y políticamente sensibles. En particular, su participación en la definición y validación de criterios técnicos para la evaluación docente lo situó en un escenario de creciente conflictividad, ya que la evaluación dejó de percibirse exclusivamente como un instrumento para la mejora pedagógica y comenzó a asociarse con consecuencias laborales para el personal docente.

La reforma educativa de 2019 modificó nuevamente la arquitectura institucional del sistema. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue eliminado y sus funciones fueron sustituidas por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. La Ley Reglamentaria del Artículo 3º Constitucional en materia de Mejora Continua de la Educación estableció que el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación estaría conformado por actores, instituciones y procesos articulados y coordinados con el propósito de contribuir al mejoramiento permanente de la educación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019). Asimismo, la legislación dispuso que dicho sistema tendría como finalidad fortalecer la excelencia y la equidad de los servicios educativos.

El problema fundamental no radica únicamente en la sustitución de una institución por otra, sino en la profunda transformación de la estructura institucional encargada de la evaluación y mejora educativa en un periodo relativamente corto. En menos de dos décadas, México pasó de carecer de un organismo nacional especializado en evaluación educativa a crear una institución técnica específica, otorgarle autonomía constitucional, ampliar significativamente sus atribuciones y, posteriormente, reemplazarla por una entidad con una orientación conceptual y funcional distinta. Esta trayectoria pone de manifiesto las dificultades estructurales para consolidar una política de evaluación y mejora educativa capaz de trascender los ciclos gubernamentales y mantener continuidad a largo plazo.

La discontinuidad institucional genera efectos significativos sobre la calidad educativa. La ausencia de series históricas plenamente comparables, la modificación recurrente de los mecanismos de evaluación, la falta de

claridad en la articulación entre diagnóstico y toma de decisiones, así como las limitaciones para garantizar una autonomía técnica estable, reducen la capacidad del sistema para generar evidencia consistente y orientar procesos sostenidos de mejora. En este contexto, existe el riesgo de que la política de calidad educativa se mantenga principalmente en el plano discursivo, sin traducirse de manera efectiva en mecanismos institucionales duraderos capaces de producir transformaciones verificables en los aprendizajes y en el funcionamiento del sistema educativo.

El concepto de calidad educativa en México no se ha construido de manera aislada. Por el contrario, ha estado influido por diversas corrientes internacionales y ha dialogado, de manera explícita o implícita, con los enfoques promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial. Cada una de estas instituciones ha contribuido con marcos conceptuales, indicadores y recomendaciones que han incidido en la formulación de políticas educativas nacionales durante las últimas décadas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha promovido una concepción de calidad educativa estrechamente vinculada con el derecho a la educación, la equidad, la inclusión y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos de 2005, titulado *Education for All: The Quality Imperative*, sostuvo que la calidad debía considerarse una condición indispensable para que la expansión de la cobertura educativa tuviera sentido social y educativo (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005). De manera complementaria, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2026). Desde esta perspectiva, la calidad no se limita a los resultados académicos, sino que incorpora principios relacionados con la igualdad de oportunidades, la participación, la inclusión y el desarrollo integral de los estudiantes.

La influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha manifestado principalmente a través del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, los sistemas de indicadores comparados, los estudios sobre competencias, el análisis del financiamiento educativo y las recomendaciones sobre políticas docentes. Su incidencia fue particularmente visible durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, periodos en los cuales la calidad educativa se vinculó estrechamente con el logro académico, las competencias, la evaluación y el desempeño docente. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional

de los Estudiantes 2022 y los indicadores publicados en *Education at a Glance* muestran la importancia de atraer, formar, desarrollar y retener docentes eficaces, así como de utilizar evidencia empírica para fortalecer los sistemas educativos y mejorar los aprendizajes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023, 2025). En este enfoque, la calidad educativa se encuentra estrechamente asociada con la medición de resultados, la comparabilidad internacional y la eficiencia de las políticas públicas.

Por su parte, el Banco Mundial ha contribuido a la discusión mediante una perspectiva centrada en el aprendizaje, el capital humano y la eficacia de los sistemas educativos. El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018 planteó que los sistemas educativos deben colocar el aprendizaje en el centro de sus prioridades y orientarse a garantizar que los estudiantes desarrollen efectivamente los conocimientos y habilidades esperados (Banco Mundial, 2018). Uno de los aportes más relevantes de este organismo ha sido la diferenciación entre escolarización y aprendizaje, enfatizando que la asistencia a la escuela no garantiza, por sí sola, la adquisición de competencias fundamentales. Más recientemente, la categoría de pobreza de aprendizajes ha permitido visibilizar las dificultades que enfrentan millones de estudiantes para alcanzar niveles mínimos de comprensión lectora y aprendizaje significativo, aun cuando permanecen dentro del sistema educativo.

Aunque estas tres tradiciones comparten la preocupación por mejorar la educación, sus enfoques presentan diferencias sustanciales. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura privilegia una visión basada en los derechos humanos, la inclusión, la equidad y la justicia educativa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos enfatiza la evaluación, las competencias, la medición de resultados y la comparación internacional. Por su parte, el Banco Mundial otorga especial importancia al aprendizaje efectivo, la formación de capital humano y la contribución de la educación al desarrollo económico y social.

La experiencia mexicana muestra que las políticas educativas han incorporado elementos provenientes de estas tres corrientes internacionales, aunque no siempre de manera articulada o coherente. En distintos momentos, las reformas educativas han combinado enfoques orientados a la equidad, la evaluación, la mejora del aprendizaje, la rendición de cuentas y la inclusión social. Sin embargo, la coexistencia de estas perspectivas también ha generado tensiones conceptuales y desafíos de implementación. Diversas investigaciones han documentado esta apropiación selectiva de referentes internacionales y su influencia en la construcción de la política educativa mexicana (véase, entre otros, la producción del Consejo Mexicano de Investigación Educativa sobre esta temática, 2023). En consecuencia, la evolución del concepto de calidad

educativa en México no puede comprenderse únicamente a partir de dinámicas nacionales, sino también como resultado de la interacción constante entre actores, organismos y agendas educativas de alcance internacional.

Resultados educativos, desafíos estructurales y discusión crítica

El análisis de los indicadores educativos permite valorar en qué medida la evolución conceptual, normativa e institucional de la calidad educativa se ha traducido en avances verificables dentro del sistema educativo mexicano. La evidencia disponible no permite sostener de manera simplista que la situación educativa haya empeorado en todos sus componentes; sin embargo, sí muestra la persistencia de problemas estructurales y señales de estancamiento en áreas fundamentales, particularmente en los aprendizajes, el financiamiento y las condiciones de equidad educativa.

En materia de aprendizaje, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes 2022 evidencian rezagos significativos. México se ubicó por debajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en matemáticas, lectura y ciencias. Únicamente el 34 % de los estudiantes alcanzó al menos el nivel 2 de desempeño en matemáticas, considerado el umbral mínimo para aplicar conocimientos básicos en situaciones cotidianas. Asimismo, la presencia de estudiantes mexicanos en los niveles más altos de rendimiento fue prácticamente inexistente, mientras que el promedio de los países de la organización alcanzó el 9 % en los niveles 5 y 6 de desempeño matemático (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023). De manera complementaria, el Instituto Mexicano para la Competitividad (2023) informó que México ocupó el lugar 35 entre los 37 países miembros evaluados y que la tendencia negativa en matemáticas se ha mantenido durante al menos los últimos quince años.

Los resultados obtenidos en lectura y ciencias muestran un panorama igualmente preocupante. Aproximadamente el 53 % de los estudiantes mexicanos alcanzó el nivel 2 o superior en lectura y el 49 % en ciencias, mientras que los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos fueron de 74 % y 76 %, respectivamente (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023). Estas diferencias reflejan que una proporción considerable de estudiantes de quince años no desarrolla plenamente las competencias fundamentales necesarias para continuar estudios superiores, participar críticamente en la vida social o incorporarse de manera exitosa a entornos laborales cada vez más complejos y demandantes.

La categoría de pobreza de aprendizajes propuesta por el Banco Mundial refuerza esta preocupación. De acuerdo con la actualización correspondiente a México publicada

en 2024, la tasa de pobreza de aprendizajes alcanzó el 48 %, mientras que la privación de aprendizaje se estimó en 47.2 % (Banco Mundial, 2024). Estos resultados indican que casi la mitad de los niños no logra desarrollar las competencias mínimas de lectura esperadas al finalizar la educación primaria, situación que compromete significativamente sus trayectorias educativas futuras.

El financiamiento educativo también presenta señales de alerta. Según los datos más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México invierte USD 2,790 por estudiante en los niveles que abarcan desde la educación primaria hasta la educación postsecundaria no terciaria, y USD 4,430 por estudiante en educación terciaria. Estas cifras se encuentran considerablemente por debajo del promedio internacional, que alcanza USD 15,102 por estudiante en este último nivel educativo. Además, entre 2015 y 2022 se registró una disminución tanto del gasto por estudiante como de la proporción del presupuesto público destinada al sector educativo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2025). Esta tendencia resulta particularmente relevante debido a que la disponibilidad de recursos constituye una condición fundamental para garantizar infraestructura adecuada, formación docente, materiales educativos y oportunidades de aprendizaje de calidad.

En relación con la cobertura y las trayectorias educativas, el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 reconoce avances importantes, aunque también identifica brechas persistentes. Durante el ciclo escolar 2023-2024, la educación básica atendió a 23.9 millones de estudiantes y alcanzó una cobertura bruta del 90.6 %, con niveles de cobertura del 100 % en educación primaria, 92.2 % en educación secundaria y 67.6 % en educación preescolar (México. Secretaría de Educación Pública, 2025). No obstante, el propio documento señala la existencia de importantes desigualdades territoriales, insuficiencias de infraestructura y condiciones de exclusión que afectan de manera desproporcionada a poblaciones indígenas, habitantes de zonas rurales y personas con discapacidad. En este sentido, De la Cruz Flores (2022) documenta que dichas poblaciones continúan registrando niveles de desempeño significativamente inferiores a los observados en escuelas urbanas y de carácter general.

Las condiciones de infraestructura escolar constituyen otro elemento relevante para comprender los desafíos de la calidad educativa. El Programa Sectorial de Educación 2025-2030 reporta que, en educación básica, el 81.6 % de las escuelas públicas disponía de agua potable, el 94.4 % contaba con servicio eléctrico y únicamente el 38.6 % tenía acceso a internet (México. Secretaría de Educación Pública, 2025). Estos datos ponen de manifiesto que la calidad educativa no puede reducirse exclusivamente a los resultados obtenidos en pruebas de aprendizaje, ya que las condiciones materiales en las que

se desarrollan los procesos educativos siguen siendo profundamente desiguales entre regiones, comunidades y tipos de escuelas.

En conjunto, la evidencia empírica revela una contradicción estructural. Mientras que el marco normativo y discursivo de la política educativa mexicana se ha vuelto progresivamente más amplio, inclusivo y ambicioso, los indicadores de aprendizaje, financiamiento e infraestructura continúan mostrando rezagos significativos. Esta situación sugiere que las transformaciones conceptuales y jurídicas, aunque relevantes, no han sido suficientes para producir mejoras sostenidas y generalizadas en los resultados educativos. En consecuencia, uno de los principales desafíos para la política educativa contemporánea consiste en lograr que los avances normativos e institucionales se traduzcan efectivamente en mejores oportunidades de aprendizaje, mayor equidad y condiciones educativas más favorables para toda la población.

Los resultados muestran que la calidad educativa en México no ha constituido una categoría técnica neutral, sino un concepto sujeto a disputas políticas, ideológicas e institucionales. Cada sexenio ha construido su propia definición en función de las prioridades gubernamentales, las alianzas institucionales y las interpretaciones predominantes sobre los problemas del sistema educativo nacional. Colella & Díaz-Salazar (2015) sostienen que el concepto de calidad educativa opera como una “síntesis de ideas” capaz de legitimar diversas formas de intervención política sin que exista una definición única y estable de su contenido. En una línea similar, Cruz Pineda (2019) demuestra que los significantes “calidad” y “evaluación” se desplazan y compiten por definir el sentido de la política educativa de acuerdo con el proyecto hegemónico vigente. Como resultado, a lo largo de las últimas décadas se han acumulado distintos estratos discursivos que no han logrado consolidarse en una política educativa de Estado sostenida en el tiempo.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la calidad educativa se vinculó con la democratización, la gestión escolar, la equidad y la evaluación técnica (México. Secretaría de Educación Pública, 2001). En la administración de Felipe Calderón, se asoció con el desarrollo de competencias, la modernización institucional, las pruebas estandarizadas y el desempeño educativo (México. Secretaría de Educación Pública, 2007). Posteriormente, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la calidad adquirió una dimensión jurídica sin precedentes al incorporarse como una obligación constitucional del Estado y relacionarse estrechamente con la evaluación docente y la rectoría estatal del sistema educativo (Presidencia de la República, 2013). En el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, el discurso oficial desplazó el énfasis hacia las nociones de excelencia, inclusión, humanismo, equidad y mejora continua (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b). Finalmente, en la administración de

Claudia Sheinbaum, al menos desde el plano programático, la calidad educativa aparece vinculada a la continuidad de la Nueva Escuela Mexicana, el fortalecimiento de las trayectorias educativas, la inclusión y el bienestar integral de los estudiantes (México. Secretaría de Educación Pública, 2025).

Cada una de estas transformaciones conceptuales estuvo acompañada por modificaciones institucionales de distinta magnitud. El problema central no radica en la evolución de los conceptos, ya que toda política pública requiere procesos de actualización y adaptación a nuevos contextos, sino en la frecuencia y profundidad de los cambios implementados. Cuando las transformaciones institucionales ocurren de manera acelerada y con escasa continuidad entre administraciones, se dificulta la consolidación de capacidades técnicas, la acumulación de aprendizajes organizacionales y la evaluación sostenida de los resultados alcanzados. Esta dinámica ha sido identificada por diversos especialistas como una de las principales limitaciones estructurales de la política educativa mexicana (Ornelas, 2020).

La reforma educativa de 2013 representó un avance institucional importante al elevar la calidad educativa a rango constitucional y fortalecer la evaluación como instrumento de política pública. No obstante, en la práctica, la calidad quedó estrechamente asociada al desempeño docente y a mecanismos de evaluación con implicaciones laborales. Esta vinculación generó resistencias, conflictos y cuestionamientos sobre la legitimidad de la reforma.

La literatura especializada coincide en que la reforma de 2013 transformó profundamente la estructura de la evaluación educativa y consolidó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como la principal autoridad en esta materia (Flamand et al., 2020). Sin embargo, también señala que el organismo asumió responsabilidades técnicamente complejas y políticamente sensibles, especialmente en relación con la evaluación del personal docente. El análisis de Cuevas (2021) sobre la reforma de la carrera docente implementada en 2019 refuerza esta interpretación al mostrar que una parte importante del magisterio percibió el modelo previo como un sistema de carácter punitivo.

Desde una perspectiva más amplia, la asociación entre calidad educativa y evaluación docente tendió a concentrar el debate público en el papel de los maestros, desplazando la atención de otros factores estructurales que también condicionan los aprendizajes, tales como el financiamiento, la infraestructura escolar, las desigualdades socioeconómicas y la disponibilidad de apoyos pedagógicos. Asimismo, la conflictividad derivada de la reforma generó tensiones institucionales que limitaron la posibilidad de construir consensos duraderos orientados al fortalecimiento del sistema educativo.

La reforma de 2019 intentó corregir algunos de los desequilibrios observados en el modelo anterior. Entre sus principales modificaciones se encuentran el reconocimiento del magisterio como agente fundamental del proceso educativo, la eliminación de la relación entre evaluación y permanencia laboral, la incorporación de principios relacionados con los derechos humanos, la inclusión, la igualdad sustantiva y la interculturalidad, así como la creación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b). El estudio de Solís del Moral & Tinajero Villavicencio (2022) muestra que esta reforma introdujo nuevas exigencias para los docentes, particularmente en materia de educación inclusiva y atención a la diversidad.

Sin embargo, la ampliación conceptual de la excelencia educativa plantea nuevos desafíos. Si bien el enfoque anterior tendía a reducir la calidad a indicadores estandarizados, el paradigma de la excelencia corre el riesgo opuesto: convertirse en un concepto amplio, normativamente atractivo y éticamente deseable, pero difícil de operacionalizar y evaluar empíricamente. En consecuencia, la política educativa enfrenta el reto de evitar tanto el reduccionismo evaluativo como la construcción de discursos cuya verificación resulte limitada.

Esta preocupación adquiere relevancia en un contexto marcado por la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la reconfiguración institucional de los mecanismos nacionales de seguimiento y mejora educativa. Sin sistemas sólidos de información y evaluación resulta más complejo valorar el impacto real de las políticas implementadas y determinar en qué medida los objetivos declarados se traducen en mejoras efectivas de los aprendizajes.

México ha incorporado de manera selectiva elementos procedentes de diversas agendas internacionales. De la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha retomado los principios de inclusión, equidad y derecho a la educación (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005, 2026); de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha adoptado referentes relacionados con la evaluación comparada, las competencias y el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023, 2025); y del Banco Mundial ha incorporado la preocupación por los aprendizajes fundamentales y el desarrollo del capital humano (Banco Mundial, 2018, 2024).

La influencia internacional, por sí misma, no constituye un problema. Ningún sistema educativo contemporáneo se desarrolla de manera aislada. La dificultad radica en la apropiación fragmentaria de estos referentes. México ha utilizado los resultados de las evaluaciones internacionales para justificar reformas educativas, pero no siempre ha logrado consolidar políticas pedagógicas sostenidas

que mejoren los aprendizajes. Asimismo, ha adoptado el lenguaje de la inclusión y la equidad promovido por organismos internacionales, aunque persisten brechas territoriales, socioeconómicas, étnicas y asociadas a la discapacidad (De la Cruz Flores, 2022; Solís del Moral & Tinajero Villavicencio, 2022). De igual forma, ha incorporado la preocupación por el aprendizaje efectivo, pero mantiene niveles de inversión educativa inferiores a los observados en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2025).

La hipótesis inicial planteaba que la calidad educativa en México había disminuido considerablemente como resultado de las políticas implementadas durante el periodo analizado. Sin embargo, la evidencia examinada obliga a matizar esta afirmación.

No puede sostenerse que la calidad educativa haya disminuido de manera uniforme en todas sus dimensiones. Existen avances relevantes en ámbitos como la ampliación de derechos educativos, el reconocimiento constitucional de la educación superior, la incorporación de criterios de inclusión y equidad, la expansión de programas de apoyo estudiantil y el fortalecimiento de algunas estrategias de acceso al sistema educativo. El Programa Sectorial de Educación 2025-2030 reconoce progresos en materia de cobertura durante el periodo 2018-2024, aunque también identifica desafíos relacionados con la permanencia y la conclusión oportuna de los estudios (México. Secretaría de Educación Pública, 2025).

No obstante, sí es posible sostener una conclusión crítica más consistente: México enfrenta un escenario de estancamiento estructural de la calidad educativa, caracterizado por rezagos persistentes en los aprendizajes fundamentales, niveles de financiamiento relativamente bajos, brechas de equidad que continúan reproduciéndose y una marcada inestabilidad institucional en los sistemas de evaluación y mejora. Esta interpretación resulta más sólida desde el punto de vista científico porque reconoce el carácter multidimensional de la calidad educativa y evita simplificaciones que no reflejan la complejidad del fenómeno (Banco Mundial, 2024; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023, 2025).

CONCLUSIONES

El análisis realizado permite concluir que la calidad educativa en México ha sido uno de los conceptos más influyentes de la política educativa contemporánea, pero también uno de los más dinámicos y controvertidos. Entre 2000 y 2030, el concepto evolucionó desde nociones asociadas a la modernización, la gestión escolar y la equidad hacia enfoques centrados en las competencias, la evaluación, la excelencia, la inclusión, el humanismo y la mejora continua. Esta trayectoria evidencia una expansión conceptual significativa; sin embargo, dicha ampliación no ha estado acompañada por una continuidad política

e institucional capaz de sostener una estrategia de largo plazo orientada al fortalecimiento del sistema educativo.

La evolución de la calidad educativa en México ha estado marcada por una elevada discontinuidad conceptual y programática. Cada administración redefinió las prioridades educativas, reinterpretó los problemas del sistema y diseñó nuevos instrumentos de intervención, generando cambios frecuentes en los marcos normativos, institucionales y operativos de la política educativa (Ball, 1993; Cruz Pineda, 2019; Tello, 2012). Como consecuencia, la calidad educativa ha funcionado más como un concepto de legitimación política que como un referente estable para la construcción de políticas de Estado.

La reforma educativa de 2013 representó el momento de mayor institucionalización jurídica de la calidad educativa al elevarla a rango constitucional y fortalecer los mecanismos nacionales de evaluación. No obstante, la estrecha vinculación entre calidad, evaluación docente y permanencia laboral generó tensiones que debilitaron la legitimidad social y pedagógica de la reforma, dificultando la consolidación de consensos duraderos en torno a la mejora educativa (Cuevas, 2021; Flamand et al., 2020).

Por su parte, la reforma de 2019 amplió sustancialmente el horizonte normativo de la educación mexicana al incorporar principios relacionados con la excelencia, la inclusión, la equidad, los derechos humanos, la interculturalidad y la mejora continua (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2026b). Sin embargo, esta ampliación plantea el desafío de construir sistemas de información, indicadores y mecanismos de seguimiento que permitan evaluar de manera objetiva el cumplimiento de dichos principios y verificar su impacto sobre los aprendizajes y las trayectorias educativas (Colella & Díaz-Salazar, 2015; Solís del Moral & Tinajero Villavicencio, 2022).

La gobernanza de la evaluación educativa ha mostrado una notable fragilidad institucional. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, su posterior autonomía constitucional, la ampliación de sus atribuciones y su posterior desaparición reflejan la dificultad del Estado mexicano para consolidar una arquitectura institucional estable y capaz de trascender los ciclos políticos sexenales (Flamand et al., 2020). Esta inestabilidad limita la construcción de sistemas permanentes de evaluación, seguimiento y mejora.

Los principales indicadores educativos evidencian la persistencia de problemas estructurales. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes 2022 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023), los niveles de pobreza de aprendizajes reportados por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2024), la reducción relativa del financiamiento educativo documentada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2025) y

las brechas de infraestructura reconocidas en el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 (México. Secretaría de Educación Pública, 2025) muestran que los avances normativos no se han traducido plenamente en mejoras sostenidas de los resultados educativos.

La sexta conclusión es que la hipótesis inicial debe reformularse en términos más precisos. La evidencia analizada no permite afirmar que la calidad educativa haya disminuido de manera homogénea en todas sus dimensiones. Por el contrario, se observan avances en materia de derechos educativos, inclusión, cobertura y reconocimiento de grupos históricamente excluidos. No obstante, sí es posible sostener que México enfrenta un escenario de estancamiento estructural caracterizado por rezagos persistentes en los aprendizajes fundamentales, insuficiencia relativa de recursos, desigualdades territoriales y discontinuidad institucional en los procesos de evaluación y mejora.

El principal desafío para la política educativa mexicana consiste en transformar los avances discursivos y normativos en resultados verificables. La consolidación de una política educativa de Estado requiere garantizar condiciones mínimas de estabilidad institucional, financiamiento suficiente y sostenido, sistemas de evaluación técnicamente sólidos e independientes, así como políticas docentes centradas en la formación, el acompañamiento profesional y el reconocimiento del trabajo educativo. Sin estos elementos, las reformas continuarán enfrentando dificultades para producir mejoras sostenibles en los aprendizajes.

Finalmente, el desafío central del periodo 2024-2030 será demostrar que los principios que sustentan la Nueva Escuela Mexicana pueden traducirse en mejores resultados educativos, trayectorias escolares más completas, reducción de las desigualdades territoriales, fortalecimiento de la infraestructura escolar y consolidación institucional. En última instancia, la calidad educativa no puede evaluarse únicamente por la sofisticación de sus formulaciones normativas, sino por su capacidad para ampliar efectivamente las oportunidades de aprendizaje, bienestar y desarrollo de las actuales y futuras generaciones de estudiantes mexicanos (Bacchi & Goodwin, 2016).

REFERENCIAS

- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. Palgrave Pivot.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- Banco Mundial. (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1>

- Banco Mundial. (2024). *Mexico: Learning poverty brief 2024*. Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099060124164527937>
- Barrón Tirado, M. C. (2015). Reformas educativas en México. En busca de la calidad. *Acción y Reflexión Educativa*, (37), 24–51. https://revistas.up.ac.pa/index.php/accion_reflexion_educativa/article/view/2025
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013a). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgsdpd/LGSPD_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013b). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/linee/LINEE_orig_11sep13.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019a). *Ley Reglamentaria del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRAMCE.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2026a). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2026b). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Colella, L. J., & Díaz-Salazar, R. B. (2015). El discurso de la calidad educativa: Un análisis crítico. *Educación y Educadores*, 18(2), 287–303. <https://doi.org/10.5294/edu.2015.18.2.6>
- Compañ, J. (2024). Sindicalismo magisterial y corporativismo en los procesos de asignación, promoción y dedicación a la función docente. *Perfiles Educativos*, 46(184), 176–193. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2024.184.61344>
- Cruz Pineda, O. (2019). Configuración del discurso pedagógico y reformas educativas en México: Una aproximación a su análisis. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 565–591. <https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/399/733>
- Cuevas, Y. (2021). Sistema de carrera docente 2019 en México para maestros de educación primaria: Cambios, continuidades y desafíos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(89), 475–502. <https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/181/363>
- De la Cruz Flores, G. (2022). Política educativa y equidad: Desafíos en el México contemporáneo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 52(1), 71–92. <https://doi.org/10.48102/rlee.2022.52.1.468>
- Flamand, L., Arriaga, R., & Santizo, C. (2020). Reforma educativa y políticas de evaluación en México: ¿Instrumentos para abatir el rezago escolar y promover la igualdad de oportunidades? *Foro Internacional*, 60(2), 717–753. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2737>
- Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. (2018). *Calidad educativa: Historia de una política para la desigualdad*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.iisue.unam.mx/publicaciones/descargas/calidad-educativa-historia-de-una-politica-para-la-desigualdad.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2023). *PISA 2022: Dos de cada tres estudiantes en México no alcanzan el nivel básico de aprendizajes en matemáticas*. IMCO. <https://imco.org.mx/pisa-2022-dos-de-cada-tres-estudiantes-en-mexico-no-alcanzan-el-nivel-basico-de-aprendizajes-en-matematicas/>
- México. Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. SEP. <https://www.conafe.gob.mx/transparencia1/libro-blanco/2-anexos-edu-inicial/anexo21/Alianza%20por%20la%20Calidad%20de%20la%20Educacion.pdf>
- México. Secretaría de Educación Pública. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001–2006: Por una educación de buena calidad para todos*. SEP. <http://www.sev.gob.mx/hemeroteca/planacedu/introgeneral.pdf>
- México. Secretaría de Educación Pública. (2002). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Diario Oficial de la Federación. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15105/4/images/decreto_inee.pdf
- México. Secretaría de Educación Pública. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007–2012*. SEP. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5028684
- México. Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013–2018*. SEP. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- México. Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020–2024*. SEP. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf
- México. Secretaría de Educación Pública. (2025). *Programa Sectorial de Educación 2025–2030*. SEP. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/medianoplazo.aspx>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2005). *Education for all: The quality imperative. EFA global monitoring report 2005*. UNESCO Publishing. <https://doi.org/10.54676/CLEA4672>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2026). *SDG 4 – Education 2030*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/education/sdg4>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *PISA 2022 results (Volumes I and II): Country notes: Mexico*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_2fca04b9/mexico_515c0d35/519eaf88-en.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Education at a glance 2025: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>

Ornelas, C. (Coord.). (2020). *Política educativa en América Latina: Reformas, resistencias y persistencia*. Siglo XXI Editores.

Presidencia de la República. (2013). *Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0

Solís del Moral, S. S., & Tinajero Villavicencio, M. G. (2022). La reforma educativa inclusiva en México: Análisis de sus textos de política. *Perfiles Educativos*, 44(176), 120–136. <https://doi.org/10.22201/ii-sue.24486167e.2022.176.60534>

Tello, C. G. (2012). Las epistemologías de la política educativa: Vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. *Práxis Educativa*, 7(1), 53–68. <https://www.redalyc.org/pdf/894/89423377004.pdf>

Conflictos de interés:

Los autores declaran no tener conflictos de interés.

Contribución de los autores:

Jaime Anisio Portal-Gallardo, Yasdeimi Ramírez-González: Concepción y diseño del estudio, adquisición de datos, análisis e interpretación, redacción del manuscrito, revisión crítica del contenido, análisis estadístico, supervisión general del estudio.

Declaración ética:

El estudio aborda temas relacionados con estudiantes/ personas vulnerables, pero se realizó únicamente mediante revisión documental, análisis de información secundaria o bases de datos públicas. No implicó la participación directa de seres humanos ni el manejo de información personal identificable.