

Secretaría de Educación Pública

Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica

Auditoría de Desempeño: 14-0-11100-07-0187

DS-001

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las evaluaciones de la calidad de la educación básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría incluye la evaluación del diseño de los lineamientos y de las evaluaciones de la calidad educativa de alumnos, docentes y escuelas; los resultados de las evaluaciones; el uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa que apoyen la toma de decisiones de las autoridades educativas para la formulación de políticas, y el avance en el establecimiento e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación dentro del marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa; la aplicación de los recursos asignados; la evaluación del Sistema de Control Interno, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos en materia de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.

Antecedentes

La evaluación de la calidad educativa se remonta a la década de los 60 cuando, derivado de la carencia de instrumentos que evaluaran de manera sistemática el desempeño de los estudiantes, algunas instituciones de educación superior iniciaron tareas de evaluación en el ámbito interno. En la década de los 70, la SEP promovió su ejecución, pero no fue sino en la

década de los 90 que se establecieron las bases para llevar a cabo la evaluación de la calidad educativa.^{1/}

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se señaló que la calidad de la educación era deficiente, ya que no proporcionaba el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.^{2/}

En 1993, se publicó la Ley General de Educación que reguló la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares. En 2002 inició operaciones el INEE, como organismo descentralizado del sector educativo, coordinado sectorialmente por la SEP, con el propósito de contar con un sistema de evaluación confiable y transparente, que permitiera asegurar la calidad de la educación.^{3/} El INEE colaboraría con la SEP en las evaluaciones del SEN, limitándose a los tipos de educación básica y media superior en sus diferentes estratos y modalidades educativas.

En 2005 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, que estableció en su artículo 40, fracción IX, que corresponde a la Dirección General de Evaluación de Políticas “proponer las políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico que pudieran derivarse de la evaluación del desarrollo educativo nacional”.

En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el Gobierno Federal estableció que las evaluaciones aplicadas a la educación tenían como fin contribuir a elevar la calidad educativa. Para el efecto, se desarrollaron los tres instrumentos de evaluación del aprendizaje de los alumnos siguientes: la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), a cargo de la SEP; el Examen de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), a cargo del INEE, y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), a cargo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y coordinada por el INEE.

En 2012, se publicó una reforma al Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, mediante la cual se dotó al instituto de mayores atribuciones (técnicas, operativas y de decisión), y siguió operando como organismo descentralizado del sector educativo, sin estar sectorizado a la SEP, por lo que operó con autonomía presupuestaria.

En febrero de 2013, se realizó una reforma constitucional en materia educativa, la cual tuvo como principal objetivo garantizar el derecho a la educación de calidad de los mexicanos, por lo cual se fortaleció la evaluación de la calidad educativa, y se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad y para resarcir la falta de información válida y confiable de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica y media superior, así como la inexistencia de parámetros de medición que permitan medir la calidad educativa y el logro educativo de los alumnos, y

^{1/} Secretaría de Educación Pública, **Programa para la Modernización Educativa 1989-1994**, Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989.

^{2/} Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 1992.

^{3/} Poder Ejecutivo Federal, **Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002.

que apoyen la toma de decisiones de las autoridades educativas para la formulación de políticas, programas y acciones, a fin de mejorar la calidad educativa del país.

La reforma educativa estableció tres ejes de acción:

1. Hacer de la evaluación un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza. Para ello, la reforma elevó a rango constitucional al INEE y le otorgó plena autonomía. Además, ordenó la creación del SNEE, con el propósito de contar con una evaluación objetiva y técnicamente elaborada en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior.
2. Lograr que los alumnos sean educados por los mejores maestros, para lo cual se creó el Servicio Profesional Docente, con el propósito de establecer reglas para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en dicho servicio.
3. Mejorar las condiciones para la formación integral de todos los alumnos del país; con este fin, la reforma fortalecería la autonomía de gestión de las escuelas.

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia educativa, se encomendó al INEE la responsabilidad de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN; para ello, el instituto contó con atribuciones para diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos y resultados del SEN, así como la expedición de lineamientos para llevar a cabo la evaluación, emisión y difusión de la información y, con base en ésta, emitir directrices que contribuyan a las decisiones de mejora en la calidad de la educación.^{4/}

En congruencia con la reforma educativa, se publicó la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el DOF del 11 de septiembre de 2013, en la cual se dotó de mayores atribuciones al INEE en materia de evaluaciones de la calidad educativa.

En el artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se señala que la evaluación del SEN tendrá como fines los de contribuir a mejorar la calidad de la educación y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del SEN. Esta ley también regula el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), constituido como un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones que tienen por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Como resultado de las diversas modificaciones jurídicas se definió que la evaluación de la calidad consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del SEN con un referente previamente establecido.^{5/} Los resultados que se derivan de esas evaluaciones posibilitan medir el logro educativo de los estudiantes del nivel básico, el cual se define como el resultado alcanzado de la comparación de las variables del aprendizaje obtenido por los alumnos contra lo que se desea que aprendan en cada una de las asignaturas de los diferentes grados escolares^{6/}. El nivel de aprendizaje de los educandos está en función de los

^{4/} Cámara de Diputados, **Gaceta Parlamentaria Número 3837-1**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2013, México, 2013.

^{5/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, México, 2013.

^{6/} Secretaría de Educación Pública, **ENLACE Básica y Media Superior. Información General**, México, 2010.

conocimientos, habilidades y competencias establecidos en los contenidos curriculares de la educación básica.

Las evaluaciones de la calidad educativa son instrumentos necesarios para diagnosticar y proponer de manera integral las acciones que permitan corregir deficiencias y limitaciones, cuyos resultados sirvan para mejorar la calidad de la educación que se tiene en México; fortalecer el derecho constitucional de recibir una educación de calidad; favorecer la calidad de todo el SEN; estar dentro de los estándares internacionales, respecto de la formación de los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria; contribuir a la formación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; mejorar la gestión escolar y los procesos educativos, y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del SEN, con el objeto de resarcir el bajo logro educativo del nivel básico.^{7/}

En cumplimiento de su nuevo mandato, en 2015 el INEE realizó la investigación: “Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación”^{8/}, en el que se analizaron dichas evaluaciones y se plantearon las condiciones y los factores necesarios para que el SNEE cuente con evaluaciones de aprendizaje que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.

Los resultados del estudio señalaron que la prueba EXCALE evaluó periódicamente el aprendizaje de los estudiantes de manera válida, confiable y estable; no obstante, sus resultados tuvieron poca visibilidad social e insuficiente presencia en la toma de decisiones de la política educativa. Respecto de ENLACE, la información sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos y las escuelas fueron utilizados en alguna medida por las autoridades para definir programas e intervenciones de política educativa; sin embargo, algunos de los usos que se hicieron de esos resultados provocaron que el indicador de aprendizaje se corrompiera y se desgastara su credibilidad, por parte de distintos actores sociales y educativos.^{10/}

En atención a los resultados obtenidos con el estudio de validación de ENLACE y EXCALE, en el comunicado de prensa número 1, publicado el 20 de enero de 2015,^{9/} el instituto señaló que a partir del ciclo escolar 2014-2015 instrumentará la nueva evaluación denominada “Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA)”, cuyos instrumentos de evaluación se aplicarán a los alumnos de tercero de preescolar, sexto de primaria, tercero de secundaria y último grado de bachillerato, de manera coordinada entre el INEE, la SEP y las autoridades educativas locales. Con PLANEA, el INEE sustituirá las pruebas ENLACE y EXCALE, debido a que tiene un sólo esquema de evaluaciones censales anuales y muestrales cuatrianuales. En el ciclo escolar 2013-2014, la prueba ENLACE fue suspendida para la educación básica.

De acuerdo con dicho comunicado, los propósitos centrales de PLANEA son los siguientes:

^{7/} INEE, *Op. Cit.*, y *Gaceta Parlamentaria*, año XVI, número 3846-I, 27 de agosto de 2013.

^{8/} Martínez Rizo Felipe, *Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación*, INEE, México, 2015.

^{9/} INEE. Comunicado de prensa núm. 1, *Pone en operación el INEE nueva generación de evaluaciones del aprendizaje*, publicado el 20 de enero de 2015, México, 2015.
http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/boletines/Comunicado_No.1.pdf

- Conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación obligatoria.
- Ofrecer información contextualizada para la mejora de los procesos de enseñanza en los centros escolares.
- Informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación, en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes.
- Aportar a las autoridades educativas información relevante y utilizable para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares.

Resultados

1. *Diseño y expedición de lineamientos para la evaluación de alumnos*

En 2014, el INEE no diseñó ni expidió los lineamientos generales ni iniciales para llevar a cabo la evaluación de alumnos de educación básica a los que se sujetarán las autoridades educativas. Al respecto, el instituto proporcionó los “Criterios Técnicos para el Desarrollo y Uso de Instrumentos de Evaluación Educativa 2014-2015”, como la metodología previa al diseño y expedición de los lineamientos para la evaluación de los componentes del SEN; sin embargo, con su revisión se determinó que no tienen relación con el proceso de diseño, elaboración o expedición de lineamientos, por lo que no fue posible conocer el avance por parte del instituto en el diseño y expedición de dichos lineamientos.

El INEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para contar con un programa institucional para el diseño y expedición de los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan en la educación obligatoria.

2. *Diseño y expedición de lineamientos para el Servicio Profesional Docente*

En 2014, el INEE expidió dos lineamientos iniciales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica, cuyas disposiciones fueron congruentes con lo mandatado en la Ley General del Servicio Profesional Docente: “Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015” y “Lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015”, en los plazos establecidos.

Respecto de la expedición de los lineamientos sucesivos a los lineamientos iniciales de ingreso al Servicio Profesional Docente, se verificó que el INEE realizó el “Calendario para la implementación de los concursos y procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente”, el cual incluyó ocho documentos para regular los procesos de ingreso y promoción al Servicio Profesional Docente (siete lineamientos y uno de criterios),

los cuales fueron expedidos por el INEE; sin embargo, uno de los lineamientos no cumplió con la fecha establecida en el calendario.

Adicionalmente a la programación establecida, el INEE expidió tres lineamientos, para regular la certificación de aplicadores de las evaluaciones; seleccionar a los tutores que acompañarán a los docentes que ingresen al Servicio Profesional Docente, y seleccionar a los docentes que se desempeñarán con carácter temporal; así como tres criterios, para seleccionar a los aplicadores con la modalidad de revisores, analizar los instrumentos de evaluación y seleccionar a los aplicadores en los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente.

En total, en 2014, el instituto diseñó y expidió 12 documentos normativos (lineamientos y criterios), mediante los cuales se establecieron los principios rectores de la evaluación para el ingreso y la promoción al Servicio Profesional Docente; sin embargo, no diseñó ni expidió los lineamientos para regular los procesos de reconocimiento y permanencia, y no se identificó la existencia de un programa para realizar esas actividades.

14-1-42100-07-0187-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que los "lineamientos para la selección, previa evaluación, de los docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas en educación básica" no se expidieron en la fecha establecida en el "Calendario para la implementación de los concursos y procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente" y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para asegurar que se cumpla con la programación interna, a fin de que las autoridades educativas estén en condiciones de llevar a cabo las funciones de evaluación de docentes de educación básica, en los términos del Calendario para la implementación de los concursos y procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

14-1-42100-07-0187-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no diseñó ni expidió los lineamientos para las evaluaciones de docentes de educación básica para el reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para asegurar que se diseñen y expidan dichos lineamientos, a fin de que las autoridades educativas estén en condiciones de llevar a cabo las funciones de evaluación de docentes de educación básica, en los términos de los artículos 3º, fracción IX, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, de la Ley General de Educación; 8 y 14, segundo párrafo, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y 7, fracción III, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

3. *Diseño y expedición de lineamientos para la evaluación de escuelas*

En 2014, el INEE no diseñó ni expidió los lineamientos generales ni iniciales para llevar a cabo la evaluación de escuelas de educación básica a los que se sujetarán las autoridades educativas. Al respecto, el instituto proporcionó los "Criterios Técnicos para el Desarrollo y Uso de Instrumentos de Evaluación Educativa 2014-2015" señalándolos como la metodología previa al diseño y expedición de los lineamientos para la evaluación de los componentes del SEN; sin embargo, con su revisión se determinó que no tienen relación con el proceso de diseño y expedición de lineamientos, por lo que no fue posible identificar el avance del instituto en el proceso de diseño y expedición de lineamientos a los que se sujetarán las

autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación de las escuelas en educación básica.

El INEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para contar con un programa institucional para el diseño y expedición de los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan en la educación obligatoria.

4. *Diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de los alumnos de educación básica*

Para realizar el diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de los alumnos de educación básica, en 2014, el INEE incluyó en el proyecto “Evaluaciones nacionales e internacionales de resultados educativos”, la actividad denominada “Planeación y elaboración de cuatro nuevas pruebas nacionales”, que correspondió al diseño de las pruebas que posteriormente se denominaron Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA).

El diseño de PLANEA consiste en cinco etapas: selección de contenidos a evaluar; determinación de la manera de evaluar los contenidos; elaboración de los reactivos; validación de los reactivos, piloteo de los reactivos y desarrollo de versiones finales de las pruebas.

La prueba PLANEA se integró por tres tipos de evaluaciones: 1) evaluaciones de logro del SEN, que permiten evaluar los contenidos en competencias de lenguaje y comunicación, matemáticas y habilidades socioemocionales, y se aplican a muestras representativas de estudiantes de todo el país que cursan los grados terminales de la educación obligatoria (tercero de preescolar, sexto de primaria y tercero de secundaria), con objeto de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación obligatoria. Dicha evaluación tiene como propósito informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación, en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes y aportar a las autoridades educativas información relevante y utilizable para el monitoreo, planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares; 2) evaluaciones de logro en las escuelas, que miden una cantidad reducida de contenidos académicos y se aplicarán anualmente en todas las escuelas del país, en los grados terminales de primaria, secundaria y educación media superior, con el propósito de ofrecer información contextualizada para la mejora de los procesos de enseñanza en los centros escolares, la cual tiene como propósito brindar a los directores y consejos técnicos información que les permita realizar una planeación de las actividades escolares orientada al logro de resultados educativos, y apoyar a los docentes en el mejoramiento de sus prácticas de enseñanza y el aprendizaje de sus estudiantes, y 3) la evaluación diagnóstica censal, para cuya aplicación serán entregadas pruebas estandarizadas a los docentes de cuarto grado de primaria al inicio del curso. Al finalizar la aplicación, la comunidad escolar (el consejo técnico escolar y el consejo escolar de participación social) analizará los resultados, a partir de una guía, y los utilizará como elementos para planear el trabajo en el aula. Asimismo, permitirá a los docentes adecuar los planes de enseñanza a las necesidades de sus alumnos.

En cuanto al esquema de aplicación de PLANEA, en el nivel de educación básica, el INEE estableció un calendario de mediano plazo, en el cual definió que el instituto la aplicará de forma muestral a los alumnos de grados terminales de la educación básica (preescolar,

primaria y secundaria) evaluándose cada cuatro años; respecto de las evaluaciones de logro en las escuelas, la SEP las aplicará anualmente de forma censal a los alumnos de grados terminales de primaria y secundaria, y para el caso de la evaluación diagnóstica censal, será aplicada por la escuela y los docentes de forma anual a los alumnos del cuarto grado de educación primaria.

La prueba PLANEA terminó de desarrollarse en 2015, y se constató que fue en la sexta sesión ordinaria de ese año cuando la Junta de Gobierno del INEE la aprobó de manera definitiva, mediante el Acuerdo núm. SOJG/6-15/09,R del 25 de junio del 2015.

5. *Diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de docentes*

El INEE programó la instrumentación de las etapas de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del Servicio Profesional Docente, la primera se llevaría a cabo en 2014 y las siguientes para 2015.

Se verificó que el INEE recibió y aprobó la propuesta elaborada por la SEP sobre los parámetros e indicadores correspondientes a los “perfiles docentes” y “técnicos docentes”, así como los elementos, métodos y etapas para el diseño de las evaluaciones del ingreso al Servicio Profesional Docente de 2014, correspondiente a educación básica.

La propuesta de la SEP contiene las definiciones de las etapas, aspectos y métodos para realizar la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica, así como los parámetros e indicadores correspondientes a los “perfiles docentes” y “técnicos docentes” para los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

El INEE acreditó la vinculación entre los perfiles, los parámetros e indicadores, respecto de las evaluaciones para la etapa de ingreso al Servicio Profesional Docente y la promoción a cargos con funciones de dirección en educación básica; sin embargo, los parámetros no permitieron medir los avances y resultados alcanzados; y los indicadores no correspondieron a unidades de medida para evaluar el grado de cumplimiento de una característica, cualidad, conocimiento, capacidad, objetivo o meta.

14-1-42100-07-0187-07-003 *Recomendación al Desempeño*

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que los indicadores no permiten medir el grado de cumplimiento de las características y cualidades establecidas para los docentes y técnicos docentes que presentan la evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se revisen y adecúen los indicadores, a fin de evaluar su cumplimiento, en los términos del artículo 4, fracción XIII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

14-1-42100-07-0187-07-004 *Recomendación al Desempeño*

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que los parámetros establecidos no permiten medir los avances y resultados alcanzados en el cumplimiento de objetivos y metas de la evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se revisen y adecúen los parámetros, a fin de contar con referentes para la medición de los resultados de las evaluaciones, en los términos del artículo 4, fracción XX, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

6. *Diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de las escuelas de educación básica*

Para el diseño e implementación de la evaluación de las escuelas, el INEE incluyó en su programa anual de actividades de 2014 el proyecto “Evaluaciones sobre la oferta educativa en los niveles de educación básica y media superior”, cuyo objetivo fue orientar la formulación de políticas que busquen la mejora de los distintos componentes de la oferta educativa del SEN, el cual integró la actividad de “Observación y análisis de la aplicación piloto de Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje en el nivel de educación primaria”.

En 2014, respecto del diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de las escuelas de educación básica, el INEE realizó la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) que se basa en un modelo de evaluación de escuelas, parte de un marco básico de operación y condiciones con que deben funcionar las escuelas para conocer que el derecho a la educación se ejerce de manera aceptable. Los ámbitos previstos de evaluación incluidos en el marco básico de operación y condiciones en las que deben funcionar las escuelas fueron: infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes; mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje; materiales de apoyo educativo; recursos humanos en la escuela; gestión del aprendizaje; organización escolar, convivencia escolar para el desarrollo personal y social.

7. *Resultados de la evaluación docente para el ingreso al Servicio Profesional Docente*

En la revisión de la documentación proporcionada, se identificó que en el “Calendario de evaluaciones del Servicio Profesional Docente 2014”, emitido por el INEE, se programó que la SEP debería realizar una propuesta de la convocatoria para el ingreso al Servicio Profesional Docente a más tardar el 14 de marzo de 2014, para que las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados convocaran al concurso, la cual debía ser validada y aprobada por el instituto; sin embargo, la SEP entregó la propuesta de convocatoria al INEE el 24 de marzo de 2014, lo que significó 10 días después del plazo establecido.

En el Programa Anual de los Procesos de Evaluación del Servicio Profesional Docente 2014, emitido por el INEE, se programaron dos metas, una para la emisión de convocatorias, y otra para la aplicación de los concursos. Respecto de la primera meta, se constató que en abril de 2014 se publicaron en la página del Servicio Profesional docente 32 convocatorias para docentes en la modalidad de egresados de escuelas normales, una por cada entidad federativa, y 32 convocatorias para docentes en la modalidad de pública y abierta, una por cada entidad federativa. En cuanto a la segunda, se constató que la aplicación de la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente se realizó en julio de 2014. Asimismo, en diciembre 2014, se realizó un concurso extraordinario para el ingreso al Servicio Profesional Docente.

Los resultados de las evaluaciones de ingreso al Servicio Profesional Docente realizadas en julio y diciembre de 2014 evidenciaron que de los 146,794 sustentantes, el 60.4% (88,714) fue calificado como no idóneo, lo que significa que tuvieron dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente; el 36.3% (53,229), tiene dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente; el 3.3% (4,842), supera ese dominio y tiene amplia capacidad de generalización a situaciones

didácticas novedosas y complejas, y en 9 sustentantes no se definió al grupo de desempeño al que pertenecieron.

De los 58,071 docentes que tuvieron resultado idóneo en el concurso de ingreso al SPD (53,229 que tuvieron dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades, y 4,842 que superaron ese dominio), el 20.3% obtuvo una de las plazas concursadas.

14-0-11100-07-0187-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que realizó la propuesta de la convocatoria para el concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente 2014 fuera del plazo establecido y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para asegurar que en lo subsecuente se realicen las propuestas en las fechas establecidas por el instituto, a fin de asegurar el cumplimiento de los procesos para la evaluación del Servicio Profesional Docente, en los términos del artículo 10, fracción V, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

8. *Difusión de los resultados de las evaluaciones de docentes*

La SEP y el INEE realizaron la difusión de los resultados del concurso para el ingreso al Servicio Profesional Docente llevado a cabo en julio de 2014 y del concurso extraordinario para el ingreso al Servicio Profesional Docente realizado en diciembre de 2014 y en enero de 2015. El instituto acreditó la difusión de los resultados, por medio de las publicaciones realizadas el 27 de febrero de 2015 y el 22 de julio de ese mismo año, en su página de internet. La SEP evidenció la difusión de los resultados del concurso, por medio de la página de internet, en la cual se publicaron los resultados nacionales y los informes individualizados de los participantes en el proceso de evaluación de docentes de educación básica.

9. *Formulación de políticas, prioridades, programas y medidas de acción derivadas de la evaluación educativa*

En 2014, la SEP no formuló propuestas de políticas, prioridades, programas ni medidas de acción de carácter estratégico que pudieran derivarse de la evaluación del desarrollo educativo nacional, ni medidas de acción de carácter estratégico con base en los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.

14-0-11100-07-0187-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no retomó los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para formular propuestas de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico, a fin de cumplir con su mandato y atribuciones y mejorar la calidad de la educación básica, en los términos de los artículos 29, penúltimo párrafo, de la Ley General de Educación, y 40, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

10. *Emisión de directrices derivadas de los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa*

En 2014, respecto de la emisión de directrices derivadas de los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa, el INEE contó con el “Modelo para la Construcción y Emisión de Directrices para la Mejora Educativa”, el cual fue elaborado durante 2014 y aprobado por la Junta de Gobierno del INEE el 30 de abril de 2015. Para medir el avance en el cumplimiento

de dicho modelo, el instituto estableció un indicador interno denominado: “Porcentaje de avance en el diseño del Modelo de Directrices de mejora educativa”, en el cual incluyó la realización de cinco acciones, que reportó alcanzadas al 100.0% en el mismo año; sin embargo, no se identificó un programa para la emisión de dichas directrices, por lo que se desconocen los plazos en que el INEE prevé comenzar a emitir las para contribuir a las decisiones dirigidas a mejorar la calidad de la educación.

El INEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, evidenció que el 7 de septiembre de 2015 entregó al Secretario de Educación Pública las primeras directrices derivadas de los resultados de las evaluaciones, las cuales tienen como propósito contribuir a mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica, y fueron publicadas el 8 de septiembre de ese año en el “Micrositio de directrices” de la página del instituto.

11. *Establecimiento de la Política Nacional de Evaluación de la Educación*

En 2014, el INEE llevó a cabo acciones y contó con avances para la formulación e implementación de la PNEE, los cuales se centraron en tres documentos: “Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa”; “Elementos para la formulación y diseño de la Política Nacional de Evaluación Educativa”, y “Construyendo la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE)”. En el análisis de dichos documentos se identificó que el INEE, en coordinación con las autoridades educativas federal y locales, realizó propuestas sobre los componentes que debería contener dicha política; sin embargo, en la información proporcionada no se identificaron acuerdos que surgieran de las propuestas de las autoridades educativas ni fechas compromiso para la implementación de dicha política nacional, por lo que se desconoce en qué plazo se obtendrán los resultados que permitan la mejora de la calidad del SEN.

14-1-42100-07-0187-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que en los avances de la formulación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación no se fijaron acuerdos que surgieran de las propuestas realizadas por las autoridades educativas, ni fechas compromiso para la implementación de dicha política y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para establecer acuerdos y fechas para su implementación, a fin de conocer en qué plazo se obtendrán los resultados que permitan la mejora de la calidad del Sistema de Educación Nacional, en los términos de los artículos 17 y 27, fracción VI, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

12. *Diseño del sistema de indicadores educativos para alumnos, docentes y escuelas*

En 2014, el INEE, con la finalidad de diseñar, implementar y mantener actualizado su sistema de indicadores educativos, incluyó en su programa anual de actividades los proyectos “Indicadores diseñados, desarrollados, integrados y analizados” y “Acciones de seguimiento y evaluación a la educación obligatoria realizadas”. Para cumplir con los compromisos establecidos en el programa anual, definió diversas actividades y acciones, entre las cuales se ubicó el documento “Panorama Educativo de México. Indicadores Educativos del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior”, que publica anualmente, y que contiene el sistema de indicadores educativos, que son seleccionados de forma interna.

Para actualizar, definir e integrar nuevos indicadores al “Panorama Educativo de México. Indicadores Educativos del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior”, el instituto se basa en el documento denominado “Propuesta y experiencias para desarrollar un sistema nacional de indicadores educativos” elaborado desde 2007, el cual cuenta con las dimensiones de calidad que responden a los indicadores propuestos.

Como consecuencia del proceso anterior, en 2014, el INEE definió 56 indicadores de educación básica para ser incluidos en el “Panorama Educativo de México. Indicadores Educativos del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior” a publicarse en 2015, los cuales se clasifican en cinco secciones: 7 de contexto social (12.5%); 10 de agentes y recursos (17.9%); 24 de acceso y trayectoria (42.9%); 6 de procesos educativos y gestión (10.7%), y 9 de resultados educativos (16.0%), por lo que se determinó que el instituto mantiene actualizado su sistema de indicadores educativos de alumnos, docentes y escuelas de educación básica.

13. Costo de las evaluaciones de docentes a cargo de la SEP

La SEP determinó que el costo de las evaluaciones de docentes de educación básica realizadas en 2014 fue de 159,623,399.6 pesos y que el costo unitario por docente evaluado fue de 1,086.69 pesos. Al respecto, la ASF verificó los montos de los conceptos utilizados para la determinación de dicho costo.

14. Costo de las evaluaciones de docentes a cargo del INEE

Con la finalidad de conocer el costo de las evaluaciones de docentes de educación básica erogado por el INEE, se analizó el presupuesto ejercido por partida presupuestaria en 2014, en el cual se identificaron los procesos de expedición de lineamientos, supervisión del proceso y emisión de resultados de la evaluación de docentes de educación básica; el costo ascendió a 7,279.6 miles de pesos, y correspondió a los proyectos de lineamientos expedidos para normar los procesos de evaluación en el Servicio Profesional Docente; a las visitas aleatorias realizadas a entidades federativas para la supervisión de procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente, así como a recursos humanos, financieros y materiales gestionados, y servicios jurídicos proporcionados. El INEE proporcionó los registros de su sistema contable que soportan dicho costo.

15. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) por parte de la SEP

En la MIR 2014 del programa presupuestario E003 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados”, a cargo de la SEP, la alineación del objetivo de nivel fin se realizó con el objetivo 3.1 “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” y con la estrategia 3.1.6 “Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación” establecidos en el PND 2013-2018.

En cuanto a la lógica vertical de la MIR del programa, el objetivo de nivel fin no se ajustó a la sintaxis sugerida en la metodología de marco lógico, ya que se establecieron dos formas de contribuir al objetivo de desarrollo nacional. El objetivo de propósito no se alineó con el objetivo de fin, ya que no se estableció la forma en que contribuirá en el aseguramiento de la calidad del aprendizaje en la educación básica y media superior, ni para el uso de la información para la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas. Los objetivos

de nivel componente fueron insuficientes, ya que no se incluyeron objetivos para obtener información sobre las evaluaciones de la calidad de la educación básica y media superior, a fin de que las autoridades educativas contaran con información válida y confiable derivada de las evaluaciones en educación básica y media superior, y la sintaxis de los objetivos no se ajustó a la señalada en la metodología de marco lógico.

En cuanto a los objetivos de actividad siguientes: “entidades federativas que participan en la Olimpiada del Conocimiento Infantil”, “diseño del instrumento diagnóstico de conocimientos para el ingreso a las escuelas normales (IDCIEN)”, y “coordinación de la evaluación externa de programas federales”, no tuvieron estrecha vinculación con las evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados.

En lo que se refiere a la lógica horizontal, la MIR incluyó 16 indicadores, de los cuales 6 correspondieron a la educación básica; 6, a la educación media superior, y en 4 indicadores no fue posible identificar a qué nivel educativo pertenecen. De los 16 indicadores se incluyeron los datos absolutos de los numeradores y denominadores, y se distinguieron las metas de los niveles de fin, propósito y componente que serían comprometidas para cada nivel educativo.

Además, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la SHCP, no se reportó información sobre los indicadores, ni de los resultados y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E003 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados”, a cargo de la SEP, debido a que la SHCP y la SFP no los seleccionaron para integrar dichos informes trimestrales.

14-0-11100-07-0187-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de las deficiencias de los objetivos y los indicadores incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E003 "Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados" para cumplir con lo establecido en la metodología del marco lógico y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se revise y actualice, a fin de que su diseño sea suficiente para evaluar los resultados del contenido del programa, en los términos de los artículos 2, fracción LI, 27, párrafo segundo, 107 y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

16. Sistema de Evaluación del Desempeño del INEE

Para 2014, el INEE no emitió las disposiciones para el Sistema de Evaluación del Desempeño, que debía implementar. En ese año, el instituto contó con una matriz de indicadores por cada uno de los siete programas presupuestarios que tiene a su cargo; sin embargo, al no contar con las disposiciones antes señaladas no fue posible realizar una valoración objetiva sobre su diseño y sus indicadores, a fin de conocer el efecto social que tuvieron los programas a su cargo.

El INEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para contar con un programa de trabajo para el desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional, el cual incluye desde la formulación de las disposiciones normativas para la evaluación del desempeño institucional hasta la incorporación del sistema de evaluación.

17. Rendición de cuentas a cargo de la SEP

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2014 y su exposición de motivos no se identificó el problema público en materia de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, ni las acciones que la SEP debió realizar con el gasto asignado a la política pública auditada. Asimismo, no se retomaron los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el PND y el PSE 2013-2018.

En la Cuenta Pública 2014 se incluyó información sobre la gestión financiera del programa presupuestario E003 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados”, pero no se integró información suficiente, ni indicadores que permitieran conocer los resultados del programa, ni su contribución en el logro de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, por lo que la rendición de cuentas no permite conocer los resultados del ejercicio del gasto y el grado de atención del problema público.

14-0-11100-07-0187-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2014 y su exposición de motivos no se identificó el problema público en materia de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, ni las acciones que la SEP debió realizar con el gasto asignado a la política pública auditada y, con base en ello, incorpore dicha información en sus documentos, a fin de que la rendición de cuentas permita evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

14-0-11100-07-0187-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no se retomaron los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 en materia de las evaluaciones de la calidad educativa y, con base en ello, incorpore dicha información en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su exposición de motivos, a fin de que la información presupuestaria se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, en términos del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

14-0-11100-07-0187-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Cuenta Pública 2014 no se incluyó información suficiente, ni indicadores que permitieran conocer los resultados del programa ni su contribución en el logro de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad educativa y, con base en ello, incorpore dicha información en la Cuenta Pública, a fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, en términos de los artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

18. Rendición de cuentas a cargo del INEE

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2014 y su exposición de motivos se identificó el problema público de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, así como las acciones que el INEE debía realizar con el presupuesto asignado a la política pública auditada.

La Cuenta Pública 2014 incluyó información sobre la gestión financiera de los programas presupuestarios E001 “Normatividad y Política Educativa”, E002 “Evaluación del Sistema Educativo Nacional”, E003 “Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación”, E035 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados” y P001 “Coordinación de la Política Nacional de Evaluación y del Programa Estratégico de Desarrollo Institucional”, a cargo del INEE; sin embargo, no fue suficiente para verificar que cumplió con las acciones previstas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, principalmente en cuanto a impulsar el SNEE para ordenar, articular y racionalizar los elementos y el ejercicio de medición de la evaluación de la educación, ni para la emisión de directrices que contribuyan a la mejora de la calidad educativa y su equidad, ni el diseño y expedición de lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación de alumnos y de escuelas, así como la determinación de métodos para vigilar la aplicación de los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el Servicio Profesional Docente, por lo que la rendición de cuentas no permite conocer los resultados del ejercicio del gasto y el grado de atención del problema público.

14-1-42100-07-0187-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que la información reportada en la Cuenta Pública 2014 no fue suficiente para verificar que cumplió con las acciones previstas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, principalmente en cuanto a impulsar el SNEE para ordenar, articular y racionalizar los elementos y el ejercicio de medición de la evaluación de la educación, ni para la emisión de directrices que contribuyan a la mejora de la calidad educativa y su equidad, ni el diseño y expedición de lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación de alumnos y de escuelas, así como la determinación de métodos para vigilar la aplicación de los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el Servicio Profesional Docente y, con base en ello, incorpore dicha información en sus documentos, a fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, en los términos de los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3, fracción XIV, inciso d), y 4, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 7, fracción V, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

19. *Evaluación del Control Interno de la SEP*

Con el análisis del Sistema de Control Interno de la SEP, se determinó que de los 34 aspectos evaluados de las cinco normas generales de control interno, en el componente de supervisión y mejora continua no se acreditó que en 2014 dispusiera de lineamientos para supervisar que sus sistemas de control interno funcionaran adecuadamente, ni que las instancias de fiscalización revisaran de forma periódica sus controles internos.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones necesarias para contar con los mecanismos de control para el cumplimiento de los 34 aspectos evaluados de las cinco normas generales de control interno en 2014, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos.

20. Evaluación del control interno del INEE

Con el análisis del Sistema de Control Interno del INEE, se determinó que de los 30 aspectos evaluados de los cinco componentes de control interno, en el componente de supervisión y mejora continua no se demostró que en 2014 existieron mecanismos de control que garantizaran el cumplimiento de los aspectos evaluados, ya que no se dispuso de lineamientos y políticas que regularan las actividades de supervisión y vigilancia de las actividades que realiza.

El INEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones necesarias para contar con los mecanismos de control para el cumplimiento de los 30 aspectos evaluados de los cinco componentes de control interno en 2014, a fin de que el diseño del control interno asegure el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales.

Consecuencias Sociales

En 2014, no se consolidó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), constituido como un conjunto articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones, ni se formularon propuestas de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico, ni directrices derivadas de las evaluaciones de la calidad educativa, por lo que persiste el riesgo de que no se contribuya a mejorar la calidad de la educación.

No se emitieron lineamientos para realizar evaluaciones para medir los resultados de los alumnos y escuelas, por lo que se continúa careciendo de resultados que proporcionen información válida y confiable para apoyar la toma de decisiones de las autoridades educativas; además, los resultados de las evaluaciones practicadas en años anteriores no han sido utilizados por el INEE y la SEP para impulsar la mejora en la educación, situación que incide en la calidad de la educación que reciben 25,939.2 miles de alumnos de educación básica (4,787.0 miles de preescolar, 14,580.4 miles de primaria y 6571.9 miles de secundaria) registrados en el ciclo escolar 2013-2014.

Respecto de los docentes, en 2014, la SEP y el INEE realizaron el concurso para el ingreso al SPD, en el cual participaron 146,794 sustentantes; el 60.4% (88,714) fue calificado como no idóneo, lo que significa que tuvieron dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente; el 36.3% (53,229), tuvo dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente; el 3.3% (4,842), superó ese dominio y tenía amplia capacidad de generalización a situaciones didácticas novedosas y complejas, y de 9 sustentantes no se definió al grupo de desempeño al que pertenecieron.

De los 58,071 docentes que tuvieron resultado idóneo en el concurso de ingreso al SPD (53,229 que tuvieron dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades, y 4,842 que superaron ese dominio), el 20.3% obtuvo una de las plazas concursadas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 14 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 8 restante(s) generó(aron): 12 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 2 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar las evaluaciones de la calidad de la educación básica para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados de auditoría, el presente dictamen.

La problemática de las evaluaciones de la calidad educativa se señaló en la “Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación y crea tanto la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como la Ley General del Servicio Profesional Docente”^{10/}, y el documento de “Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación”^{11/}, la cual consiste en que: “las autoridades educativas carecen de información válida y confiable derivada de las evaluaciones de la calidad de la educación básica que apoyen la toma de decisiones y la formulación de políticas para mejorar la calidad educativa”.

Para resolver el problema anteriormente consignado, en febrero de 2013, se realizó una reforma constitucional en materia educativa, la cual tuvo como principal objetivo garantizar el derecho a la educación de calidad de los mexicanos, por lo cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En congruencia con la reforma educativa, en el PSE 2013-2018, se estableció el objetivo de “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación” y la estrategia de “utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación”. La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación dispuso que la evaluación es la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional. La evaluación del Sistema Educativo Nacional tendrá, entre otros, los fines siguientes: contribuir a mejorar la calidad de la educación y la formulación de políticas educativas. En el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, los proyectos y acciones que se realicen en materia de evaluación se llevarán a cabo conforme a una Política Nacional de Evaluación de la Educación.

El marco normativo de las evaluaciones de la calidad educativa establece que el INEE, en coordinación con la SEP, deberá diseñar, aplicar, analizar y difundir las evaluaciones de la calidad de la educación, así como el establecimiento e implementación de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE).

Los resultados de la fiscalización muestran que en 2014 el INEE no diseñó ni expidió los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de alumnos y escuelas a los que se sujetarían las autoridades educativas, y no acreditó avances en esas acciones. En lo referente a los lineamientos de docentes, el instituto publicó 12 lineamientos y criterios para llevar a cabo el ingreso y promoción al Servicio Profesional Docente (SPD); sin embargo, no expidió los correspondientes a los procesos de reconocimiento y permanencia en el SPD.

^{10/} “Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación y crea tanto la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como la Ley General del Servicio Profesional Docente”, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3846-I, el martes 27 de agosto de 2013.

^{11/} INEE, *Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación*, INEE, México, 2015.

En cuanto al diseño de las evaluaciones de los alumnos de educación básica, el INEE diseñó la prueba “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)”, la cual se integró por tres tipos de evaluaciones: evaluaciones de logro del Sistema Educativo Nacional (SEN), evaluaciones de logro en las escuelas, y la evaluación diagnóstica censal, dicha prueba fue aprobada por la Junta de Gobierno del instituto en junio de 2015. Respecto del componente de docentes, se diseñó la evaluación para el ingreso al SPD, y el INEE recibió y aprobó la propuesta de la SEP; sin embargo, los parámetros no permitieron medir los avances y resultados alcanzados; y los indicadores no correspondieron a unidades de medida para evaluar el grado de cumplimiento de una característica, cualidad, conocimiento, capacidad, objetivo o meta. En lo que se refiere a las evaluaciones de escuelas, el instituto realizó la prueba “Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA)”, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de garantizar el derecho a la educación y planear e impulsar las acciones de mejora.

En 2014, el INEE y la SEP llevaron a cabo el concurso para el ingreso al SPD, en el cual participaron 146,794 sustentantes, donde el 60.4% (88,714) fue calificado como no idóneo, lo que significa que tuvieron dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades para el adecuado desempeño docente; el 36.3% (53,229), tiene dominio suficiente de los conocimientos y habilidades; el 3.3% (4,842) superó ese dominio, y en 9 sustentantes no se definió al grupo de desempeño al que pertenecieron. De los 58,071 docentes con resultado suficiente o superior, el 20.3% logró contar con una de las plazas concursadas.

La SEP y el INEE difundieron los resultados del concurso para el ingreso al SPD el 27 de febrero de 2015, así como los resultados del concurso extraordinario para el ingreso al Servicio Profesional Docente realizado el 22 de julio de ese mismo año; ambos concursos se aplicaron en 2014.

Derivado de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica, la SEP no realizó propuestas de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico; además, el INEE no emitió las directrices derivadas de los resultados de la evaluación, ni contó con un programa para su emisión, situación que no permite visualizar a corto o mediano plazos la mejora en la calidad de la educación básica.

Sobre la implementación de la PNEE se identificaron mecanismos de coordinación con las autoridades educativas locales y federales para contar con propuestas sobre sus componentes, pero no se identificaron fechas compromiso ni acuerdos sobre su implementación definitiva.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEP y el INEE no cumplieron con el objetivo de utilizar los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica para la toma de decisiones de las autoridades educativas con el propósito de emitir directrices y formular políticas, a fin de contribuir en la mejora de la calidad educativa, ya que al cierre de 2014 el INEE no emitió directrices para mejorar la calidad educativa; mientras que la SEP no acreditó la utilización de la información derivada de las evaluaciones para la formulación de políticas. En consecuencia, prevalece la falta de políticas integrales diseñadas a partir de los resultados de las evaluaciones de la calidad, y que las autoridades educativas no cuenten con información suficiente, pertinente y confiable que apoye la toma de decisiones, lo cual incide en la calidad de la educación.

La atención de las recomendaciones de desempeño contribuirán a que el INEE y la SEP, con base en el análisis de las causas raíz de las deficiencias encontradas, implementen acciones, a fin de utilizar los resultados de las evaluaciones en la formulación de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico; se emitan las directrices que contribuyan a mejorar la calidad de la educación, y se programe la implementación definitiva de la Política Nacional de Evaluación Educativa, que le permita al INEE coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, con el propósito de contribuir en la mejora de la calidad de la educación básica.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el INEE, en 2014, diseñó y expidió los lineamientos para evaluar la calidad educativa de los alumnos de educación básica.
2. Verificar que el INEE, en 2014, diseñó y expidió los lineamientos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el Servicio Profesional Docente en educación básica.
3. Verificar que el INEE, en 2014, diseñó y expidió los lineamientos para evaluar la calidad educativa de las escuelas de educación básica.
4. Verificar el diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de los alumnos de educación básica por parte del INEE.
5. Verificar el diseño de las evaluaciones de los docentes de educación básica para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en educación básica por parte del INEE.
6. Verificar el diseño de las evaluaciones sobre las características de las escuelas de educación básica por parte del INEE.
7. Verificar los resultados obtenidos en la evaluación de los docentes de educación básica para el ingreso al Servicio Profesional Docente, realizada por la SEP y el INEE en 2014.
8. Verificar que la SEP y el INEE, en 2014, difundieron los resultados obtenidos en la evaluación de los docentes de educación básica para el ingreso al Servicio Profesional Docente.
9. Verificar que la SEP, con base en los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa, formuló políticas, prioridades, programas y medidas de acción.
10. Verificar que el INEE, con base en los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa, emitió directrices relevantes para contribuir a las decisiones relativas a mejorar la calidad de la educación.
11. Verificar que el INEE, en 2014, avanzó en el establecimiento de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, en términos de definir objetivos, métodos, parámetros, procedimientos, directrices y consecuencias sociales de la evaluación, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

12. Verificar que el INEE, en 2014, diseñó, implementó y mantuvo actualizado un sistema de indicadores educativos.
13. Verificar que la SEP determinó, en 2014, el costo unitario de la evaluación de los docentes de educación básica para el ingreso al Servicio Profesional Docente.
14. Verificar que el INEE determinó, en 2014, el costo de la evaluación de los docentes de educación básica para el ingreso al Servicio Profesional Docente.
15. Verificar que la SEP, en 2014, cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
16. Verificar que el INEE, en 2014, cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
17. Verificar que la SEP incluyó en la Cuenta Pública de 2014 los resultados relacionados con el cumplimiento de los objetivos de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.
18. Verificar que el INEE incluyó en la Cuenta Pública de 2014 los resultados relacionados con el cumplimiento de los objetivos de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.
19. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que la SEP, en 2014, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de evaluaciones de la calidad de la educación básica.
20. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que el INEE, en 2014, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de evaluaciones de la calidad de la educación básica.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP); las unidades de Normatividad y Política Educativa, de Evaluación del Sistema Educativo Nacional, de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación, y de Planeación, Coordinación y Comunicación Social, así como la Presidencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 3º, fracción IX, inciso b).
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 1; 2, fracción LI; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 107, y 111.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 2 y 54.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Educación, artículo 10, fracción I, y 29; Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículos 7, fracciones I, II, III, IV y V, 8, 14, segundo párrafo, 27, fracción VIII, 47, segundo párrafo, 63, fracción II y sexto transitorio; Ley General del Servicio Profesional Docente, artículos 7, fracción III, 10 y 13; Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental, artículos 3, fracción XIV, inciso d), y 4, fracción IV; Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, artículo 40, fracción IX; Criterios Técnicos para el Desarrollo y Uso de Instrumentos de Evaluación Educativa 2014-2015, apartados 4.2 y 5.1.; Lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica, artículos 4 y 6 de los; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, y componentes primero, segundo, cuarto y quinto de control interno establecidos en el modelo COSO.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.