

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica

Auditoría de Desempeño: 15-0-42100-07-0133

133-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 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 comprendió 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 para la formulación de políticas que apoyen la toma de decisiones de las autoridades educativas y el avance en la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa; el costo unitario de las evaluaciones de la calidad educativa; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; 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. El año de revisión corresponde al ejercicio 2015.

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 los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación básica.

Antecedentes

Las evaluaciones de la calidad educativa son instrumentos necesarios para diagnosticar y, a partir de ello, proponer acciones integrales que permitan corregir deficiencias y limitaciones, a fin de mejorar la calidad de la educación; fortalecer el ejercicio del derecho constitucional de recibir una educación de calidad; favorecer la calidad de todo el Sistema Educativo Nacional (SEN); contribuir a la formación de políticas educativas; mejorar la gestión escolar y

los procesos educativos, y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del SEN, con objeto de resarcir el bajo logro educativo del nivel básico.^{1/}

La obligación del Estado de evaluar la calidad de la educación se estableció en la Ley General de Educación, publicada en 1993, que en su artículo 12, precisó que la SEP evaluaría el SEN, mediante evaluaciones sistemáticas y permanentes, cuyos resultados constituirían el insumo para la toma de decisiones de las autoridades.^{2/}

Antes de 2001, las evaluaciones de la calidad de la educación estuvieron a cargo de la SEP; sin embargo, los resultados de dichas evaluaciones no se difundían y se limitaban a la educación básica, por lo que en 2002 se instituyó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como organismo descentralizado de 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 en educación básica y media superior.

En 2005, se publicó el Reglamento Interior de la SEP 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 PND y el PSE 2007-2012, el Gobierno Federal estableció que las evaluaciones aplicadas a la educación tenían como fin contribuir a elevar la calidad educativa. Para tal efecto, se definieron tres instrumentos para la evaluación del aprendizaje de los alumnos: 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.

Los resultados de estas evaluaciones coincidieron en que un porcentaje importante de estudiantes no estaba aprendiendo los contenidos mínimos para desarrollar sus capacidades intelectuales. En el ámbito internacional, los resultados de la prueba PISA de 2012 mostraron que de los 65 países evaluados, en lectura, México retrocedió cuatro lugares en comparación con los resultados de PISA 2009, al pasar del lugar 48 al 52; en matemáticas, retrocedió tres lugares, al pasar del lugar 50 al 53, y en ciencias, retrocedió cinco lugares, al pasar del lugar 50 al 55.

En la planeación nacional y sectorial se diagnosticó que las evaluaciones sobre la calidad educativa no ofrecían información completa y confiable del Sistema Educativo Nacional (SEN) que apoyara la toma de decisiones y la formulación de políticas para mejorar la calidad de la educación.^{4/}

^{1/} INEE, **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, México, 2013, y **Gaceta Parlamentaria**, año XVI, número 3846-I, martes 27 de agosto de 2013.

^{2/} Secretaría de Educación Pública, **Ley General de Educación**, Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

^{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.

^{4/} Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**; Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013, p. 62.

Para atender esta problemática, en febrero de 2013, se reformó el artículo 3º constitucional para mandar que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

La reforma educativa estableció tres ejes de acción: 1) Establecer el Servicio Profesional Docente; 2) Hacer de la evaluación un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza, y 3) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para mejorar la infraestructura y resolver problemas de operación básicos de las escuelas.

Derivado de la reforma, se confirió al INEE, en su ley,^{5/} la responsabilidad de evaluar el SEN; para ello, se le dotó de atribuciones para expedir los lineamientos para la evaluación; diseñar y aplicar las mediciones que correspondan a componentes, procesos y resultados de dicho sistema; difundir la información, y emitir directrices que contribuyan a la mejora en la calidad de la educación.^{6/}

De acuerdo con la ley del INEE, la evaluación de la calidad consiste en la acción de emitir valoraciones que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del SEN con un referente previamente establecido.^{7/} 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.^{8/}

En consecuencia, con la reforma educativa, el INEE se constituyó como el actor más relevante de la política de evaluación de la calidad de la educación básica y media superior, ya que participa de manera central en las distintas etapas que integran el proceso de evaluación; define la normativa que regula esta tarea; diseña las evaluaciones que se aplicarán a los distintos componentes del SEN; aplica las pruebas de medición y analiza la información que recaba; difunde los resultados obtenidos, y emite directrices orientadas al mejoramiento de la calidad educativa, de acuerdo con las conclusiones que se deriven de los ejercicios de valoración.

La estructura del SNEE se presenta a continuación:

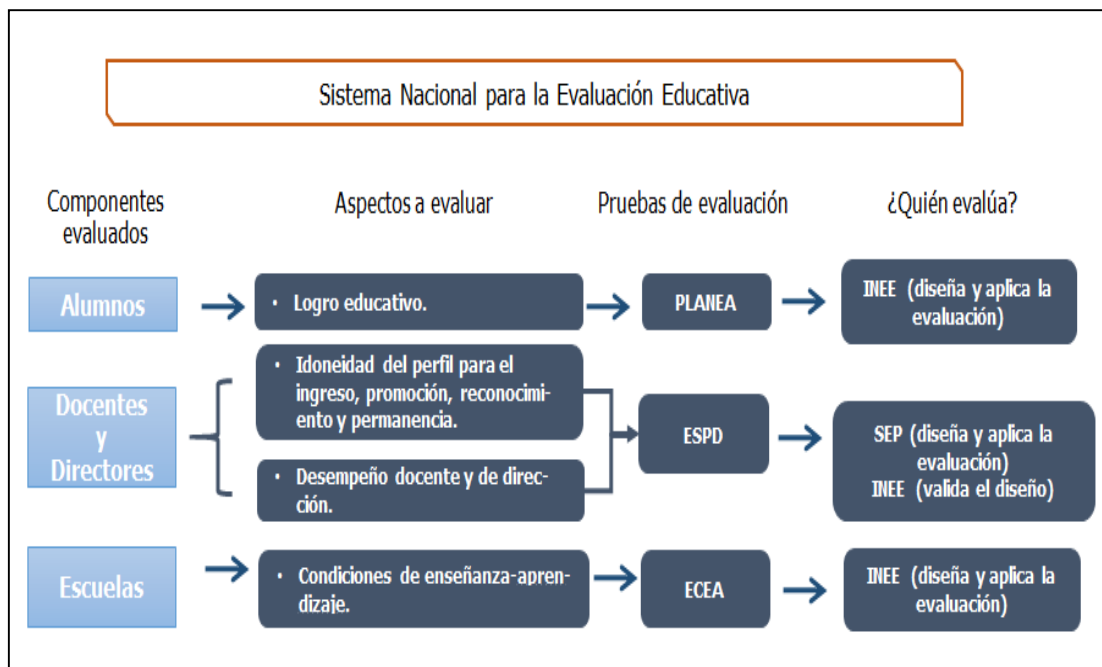
^{5/} **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013, artículo 25.

^{6/} Cámara de Diputados, **Gaceta Parlamentaria Número 3837-1**, publicada el 16 de agosto de 2013, México, 2013.

^{7/} **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013, artículo 6.

^{8/} Secretaría de Educación Pública, **ENLACE Básica y Media Superior. Información General**, México, 2010.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA:
PRODUCTOS Y RESPONSABLES



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Diario Oficial de la Federación, **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, México, 11 de septiembre de 2013.

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.

ESPD: Evaluación del Servicio Profesional Docente.

ECEA: Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje.

En el componente de alumnos, el INEE diseña y aplica, a partir de 2015, la prueba denominada “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes” (PLANEA), la cual tiene como propósito general conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria.

En cuanto al componente de docentes, en 2014 se instrumentó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (SPD), a cargo de la SEP, con el objetivo de establecer los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio y lograr que los alumnos sean educados por los mejores maestros. En esta materia, el INEE expide los lineamientos para todos los procesos de evaluación del SPD y valida la idoneidad de los parámetros e indicadores del perfil docente diseñados por la Secretaría.

Para la evaluación de las escuelas, el INEE diseña y aplica, a partir de 2014, la “Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje” (ECEA). Dicha evaluación tiene el objetivo de conocer la medida en que las escuelas de la educación obligatoria del país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento, tales como infraestructura, mobiliario, materiales de apoyo educativo, convivencia y organización escolar.

Resultados

1. *Diseño y expedición de lineamientos para la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN)*

El Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) fue aprobado por la Junta de Gobierno del INEE, el 26 de noviembre de 2015; en ese año el INEE no diseñó ni expidió lineamientos para realizar las funciones de evaluación a los componentes de alumnos; escuelas; planes, programas, métodos y materiales educativos, y la gestión educativa de la educación básica, ya que de acuerdo con el instituto “los proyectos y acciones que se realicen en materia de evaluación deberán llevarse a cabo conforme a la PNEE”, por lo que “es requisito que primero se emita la política y después los lineamientos”.

En el documento rector, se definió el eje “2. Regulación de los procesos de evaluación”, en el que se prevé la emisión de lineamientos para los componentes del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE); asimismo, se estableció la línea de acción “1. Normativa institucional para la evaluación educativa”, con el propósito de “regular, por medio de la emisión de lineamientos [...], las funciones de evaluación en el marco del SNEE”; sin embargo, a la fecha de cierre de este informe, el INEE no dispuso de un programa de trabajo para dar cumplimiento a la línea de acción de dicho eje integrante del Documento Rector de la PNEE.

En cuanto al diseño y expedición de los lineamientos para la evaluación del componente de docentes, el INEE contó con un calendario en el que se programaron los procedimientos a realizar para la evaluación del Servicio Profesional Docente (SPD) durante 2015, en el cual programó el diseño y expedición de 17 documentos para regular los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD para los ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017, según corresponda, los cuales estuvieron contenidos en nueve lineamientos, mismos que se expidieron en los plazos establecidos.

15-0-42100-07-0133-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no dispuso de un programa de trabajo calendarizado para dar cumplimiento a lo establecido en el eje número 2 de la Política Nacional de Evaluación de la Educación y, con base en ello, elabore un programa de trabajo en el que establezca los plazos para su implementación, a fin de definir las actividades, los responsables y los plazos para la emisión de lineamientos para la evaluación de todos los componentes del SNEE, en términos del artículo 17 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

Con la finalidad de diseñar, implementar y mantener actualizado el sistema de indicadores educativos para alumnos, docentes y escuelas, la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación (UIFCE) del INEE estableció el “Estudio de seguimiento al uso de la información generada por el INEE”, el cual contiene los indicadores definidos por dicha unidad, que sirvieron como base para elaborar los documentos siguientes: “Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional”; “Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2014-2015”, y “Revisión, formación y edición

de indicadores para el Banco de Indicadores Educativos (BIE)", así como el informe "Los docentes en México. Informe 2015", los cuales fueron aprobados por la Junta de Gobierno del instituto. Asimismo, estos documentos se utilizaron para diagnosticar la situación educativa del país.

Se constató que en 2015, el instituto definió 46 indicadores de educación básica, a fin de medir los componentes de alumnos, docentes y escuelas del SEN para ser incluidos en el documento "Panorama Educativo de México. Indicadores Educativos del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior" por publicarse en 2016, de los cuales 14 (30.4%) fueron diseñados en 2015 y 32 (69.6%) se implementaron desde 2014. Dichos indicadores se clasificaron en siete secciones: estructura y dimensión del Sistema Educativo Mexicano; contexto social; agentes y recursos; acceso y trayectoria; procesos educativos y gestión; resultados educativos, y entidades federativas.

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

En 2015, el INEE implementó el "Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)", que consta de tres modalidades: Evaluación del logro referida al SEN (ELSEN); Evaluación del logro referida a los centros escolares (ELCE), y Evaluación diagnóstica censal (EDC), a fin de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria, y emitió el documento rector del mismo.

Como resultado del análisis comparativo de los diseños de las pruebas ENLACE y PLANEA se identificó que ambos se constituyeron por 12 fases; las diferencias entre éstos se presentaron en la caracterización de las fases 2, 3, 5 y 6: en las etapas relacionadas con la elaboración de las tablas de especificaciones (fase 2) y la construcción de reactivos (fase 3); si bien en ambas pruebas se precisa la definición y construcción de los contenidos a evaluar, en el diseño del PLANEA estas actividades son realizadas por comités conformados por expertos en didáctica de los campos formativos evaluados y por especialistas en contenidos escolares. Asimismo, en el PLANEA, a diferencia de ENLACE, se validan los reactivos (fase 5) por medio un análisis sobre los distintos grupos étnicos, entidades y condiciones socioeconómicas para que se estudien de manera crítica y sistemática todos los reactivos formulados por el comité y se verifique que sean adecuados para estudiantes que viven en distintas circunstancias, por lo que también en el piloteo de la prueba (fase 6) incluyen escuelas rurales e indígenas como parte de sus muestras, a fin de incluir indicadores adecuados, tanto para los alumnos participantes en el piloteo, como para los alumnos de escuelas en contextos desfavorables.

En cuanto al esquema de aplicación del PLANEA, el INEE estableció un calendario de mediano plazo, en el cual se definió que el instituto aplicará la evaluación de forma muestral a los alumnos de grados terminales de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) 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 primaria.

4. *Diseño de evaluaciones del Servicio Profesional Docente*

En 2015, el INEE en coordinación con las autoridades educativas, diseñó las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia en el SPD del ciclo escolar 2015-2016; sin embargo, no se realizaron evaluaciones para el reconocimiento de docentes a pesar de que el instituto expidió lineamientos para este tipo de la evaluación, ya que “se les dio el reconocimiento a aquellos docentes que obtuvieron un resultado de nivel destacado (nivel IV)”, en la evaluación de desempeño en cuanto a la permanencia en el SPD.

El diseño de las evaluaciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el SPD en educación básica para el ciclo escolar 2015-2016, se realizó con base en los perfiles para docentes y técnicos docentes establecidos por la SEP y validados por el INEE.

Los parámetros diseñados no incluyeron un valor de referencia que permita medir los avances y resultados alcanzados en el cumplimiento de objetivos, metas y demás características de la función que se pretende evaluar, y los indicadores no determinan, por medio de unidades de medida, el grado de cumplimiento de la característica, cualidad, conocimiento, capacidad, objetivo o meta, empleado para valorar los factores que se desean medir de los perfiles.

15-0-11100-07-0133-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2015 no determinó los perfiles y los requisitos mínimos para las evaluaciones de reconocimiento de docentes y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para establecer los parámetros e indicadores para la evaluación de dicha etapa, a fin de evaluar el desempeño de los docentes en todos los procesos del SPD, en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-42100-07-0133-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que los parámetros e indicadores no permiten medir el grado de cumplimiento de las características y cualidades establecidas para los docentes y técnicos docentes que presentan la evaluación del Servicio Profesional Docente y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se revisen y adecuen los parámetros e indicadores, a fin de evaluar su desempeño y la idoneidad de los perfiles, en términos del artículo 4, fracciones XIII y XX, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. *Diseño de las evaluaciones de la calidad de las escuelas de educación básica*

En 2014, el instituto implementó la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), con el objetivo de conocer “la situación en la que operan y funcionan las escuelas del país, para producir información útil para la toma de decisiones orientada a la mejora de las condiciones en que operan éstas”.

El diseño de la ECEA partió de un marco básico conformado por siete ámbitos de evaluación: infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes; mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje; material de apoyo educativo; personal que labora

en las escuelas; gestión del aprendizaje; organización escolar, y convivencia escolar para el desarrollo personal y social. Estos ámbitos de evaluación se dividieron en 13 dimensiones y 24 condiciones básicas.

Asimismo, el INEE definió un plan de evaluación nacional de mediano plazo en el que estableció ciclos de cuatro años para evaluar los distintos niveles de la educación obligatoria, iniciando con primaria en 2014, media superior en 2015, preescolar en 2016 y secundaria en 2017.

La ECEA estableció una muestra aleatoria de escuelas a nivel nacional compuesta por seis estratos: general no multigrado, general multigrado, indígena no multigrado, indígena multigrado, comunitaria y privada.

6. *Aplicación y resultados de las evaluaciones de alumnos (PLANEA)*

En 2015, el INEE aplicó la prueba Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en su modalidad de Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) en 30 entidades federativas, debido a que en Oaxaca y Michoacán no se alcanzó el número de alumnos necesarios para que sus resultados fueran representativos. El propósito de dicha prueba fue conocer la medida en que los estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria logran el dominio de un conjunto de aprendizajes en lenguaje y comunicación, y matemáticas.

Los resultados de la evaluación muestran que, en primaria, en el área de lenguaje y comunicación, el 49.5% de los alumnos se ubicó en el nivel insuficiente, lo que significó que no pueden comprender información de textos expositivos y literarios, resumir información que se ubica en diferentes fragmentos de un texto, ni realizar inferencias como interpretar el sentido de una metáfora en una fábula; mientras que en matemáticas, en ese mismo nivel escolar, el 60.5% de los alumnos registró un nivel insuficiente, ya que no sabe aún resolver problemas que implican hacer operaciones básicas con números naturales.

En cuanto a los alumnos de secundaria, en lenguaje y comunicación el 46.0% se ubicaron en el nivel indispensable de conocimiento, ya que no pueden identificar secuencias argumentativas ni valorar sus fundamentos en un ensayo, un artículo de opinión y un debate; en tanto que en matemáticas, los resultados revelaron que el 65.4% tienen grandes dificultades para realizar operaciones de mayor complejidad, como multiplicar expresiones algebraicas.

En cuanto a los resultados por género, éstos muestran que tanto en educación primaria como en secundaria en el área de lenguaje y comunicación los hombres obtienen resultados de aprendizaje inferiores a los de las mujeres; no obstante, las brechas de género no son significativas. En relación con los resultados en el área de matemáticas, la brecha de aprendizaje entre hombres y mujeres es mínima, obteniendo ambos géneros similares resultados, tanto en educación primaria como secundaria.

Los resultados por tipo de escuela, tanto en educación primaria como en secundaria, evidenciaron que existen brechas importantes entre las distintas escuelas; en primaria, las escuelas indígenas y comunitarias tuvieron el logro educativo más bajo, y en secundaria, las telesecundarias y técnicas públicas registraron el menor logro educativo.

El INEE señaló que los resultados obtenidos por los diferentes tipos de escuela que integran el SEN, en lenguaje y comunicación, y matemáticas, en ambos grados evaluados, evidencian que la oferta educativa que brinda el Estado es desigual: está segmentada en función de las condiciones socioeconómicas de la población, ya que los alumnos que estudian en las escuelas con condiciones más desfavorables son quienes obtuvieron resultados de aprendizaje más bajos.

7. *Aplicación y resultados de las evaluaciones de docentes*

En 2015, el instituto y las autoridades educativas evaluaron el desempeño del personal docente y directivo de educación básica, para obtener los niveles de suficiencia del personal que realiza labores de enseñanza, a fin de asegurar el derecho a una educación de calidad; asimismo, identificaron las necesidades de formación de los docentes y los directivos para que se puedan planear y realizar acciones sistemáticas de formación.

En cuanto al ingreso, en el concurso de oposición del SPD, de los 151,663 aspirantes registrados, el 81.0% (122,831) se presentó a la evaluación; en cuanto al concurso extraordinario, de los 9,245 aspirantes, el 85.8% (7,934) fue evaluado; en total, se evaluó a 130,765 participantes. Del total de sustentantes evaluados para el ingreso al SPD en educación básica, del ciclo escolar 2015-2016, el 49.3% (64,403) fue calificado como idóneo, y el 50.7% (66,362), como no idóneo.

Acerca de la asignación de las plazas concursadas, de los 64,403 sustentantes idóneos para el ingreso al SPD en educación básica, al 39.5% (25,427) se le asignó una de las plazas disponibles; sin embargo, no fue posible determinar la cantidad de docentes idóneos a los que se les asignaron las 77,148 horas-clase.

En relación con la “Primera Evaluación del Personal Docente y Técnico Docente que ingresó al Servicio Profesional Docente en el ciclo escolar 2014-2015”, no se tiene información sobre los resultados obtenidos, debido a que la consulta se realiza en la página de internet de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD) de manera individual y por medio del CURP de cada sustentante, por lo que los resultados no son del dominio público.

Respecto del concurso de oposición ordinario para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección, Supervisión y Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en educación básica, para el ciclo escolar 2015-2016, de los 49,481 sustentantes que se registraron para los concursos ordinario y extraordinario para la promoción en el SPD, el 84.5% (41,814) realizó la evaluación correspondiente, y el 15.5% (7,667) no se presentó a la prueba. De acuerdo con los resultados de la evaluación, el 52.5% (21,970) del total de sustentantes evaluados resultó idóneo y el 47.5% (19,844), fue evaluado como no idóneo.

Para la promoción a cargos de dirección, se evaluó a 23,681 sustentantes para su promoción, de los cuales el 59.9% (14,181) obtuvo un resultado idóneo en las pruebas, y el 40.1% (9,500) careció de estas características necesarias para llevar a cabo sus funciones. Para la promoción a cargos de supervisión, se evaluó a 9,882 sustentantes, de los cuales el 56.4% (5,572) tuvo un resultado no idóneo, y el 43.6% (4,310) cubrió el perfil establecido, respecto de las cualidades necesarias para desempeñar el cargo.

De los 8,249 sustentantes evaluados para la promoción a funciones de asesoría técnica pedagógica (ATP) en educación básica, el 57.9% (4,773) fue calificado como no idóneo y el

42.1% (3,476) obtuvo un nivel de desempeño suficiente, para apoyar la práctica de los docentes.

En cuanto a la asignación de las plazas concursadas, de los 21,970 sustentantes idóneos para la promoción en el SPD en educación básica, el 36.1% (7,926) ocupó una de las plazas disponibles, de las cuales el 72.6% (5,757) correspondió a cargos con funciones de dirección; el 12.1% (961), a funciones de supervisión, y el 15.3% (1,208), a funciones de asesoría técnica pedagógica.

Los resultados de la evaluación del desempeño para la permanencia al primer grupo de docentes y técnico docentes en servicio, evidenciaron que de los 116,977 sustentantes evaluados, el 75.9% (88,768) fue evaluado como idóneo. Por grupo de desempeño, el 43.7% del total de sustentantes evaluados como idóneos se ubicó en el grupo de suficiente, lo que significa que sus conocimientos y habilidades para desempeñar el cargo son básicos o elementales; el 47.1% fue bueno, por lo que su didáctica para organizar y adecuar estrategias de enseñanza tiene un nivel esencial o indispensable, y sólo el 9.2% se calificó como destacado, puesto que sus conocimientos y habilidades son amplios para organizar, analizar, justificar, sustentar y adecuar estrategias de enseñanza; del total de evaluados, el 12.4% (14,545) tuvo una puntuación insuficiente para continuar con el desempeño de su cargo, y el 11.7% (13,664) no presentó o no concluyó las etapas de la prueba.

En cuanto a las evaluaciones para el reconocimiento en el SPD, el instituto señaló que “no hubo evaluaciones adicionales para este proceso, sino que se tomó como base la evaluación del desempeño docente para la permanencia en el SPD, por ello, a los docentes que obtuvieron un resultado en su evaluación de nivel destacado (nivel IV) se les dio el reconocimiento”.

Respecto de la evaluación de desempeño de los docentes de educación básica del sector privado, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente señaló que no ha aplicado evaluaciones de la calidad educativa a éstos.

15-0-11100-07-0133-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no evalúa el desempeño de los maestros que prestan sus servicios en instituciones privadas y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que garantice la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares, a fin de asegurar la calidad del desempeño de los maestros que prestan sus servicios en estas instituciones, en términos del artículo 21, párrafo segundo, de la Ley General de Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-42100-07-0133-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que en 2015 no realizó evaluaciones para el reconocimiento en el Servicio Profesional Docente y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para garantizar la consecución de las metas establecidas en el calendario de evaluaciones de docentes, a fin de asegurar el cumplimiento de los procesos para la evaluación del SPD, en términos del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la

Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Aplicación y resultados de las evaluaciones de escuelas (ECEA)

En 2014, el INEE aplicó la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), a fin de conocer en qué medida las escuelas de educación primaria del país contaron con las condiciones básicas para su operación y funcionamiento.

El calendario de aplicación de la ECEA incluyó ciclos de cuatro años para evaluar los distintos niveles de la educación obligatoria, iniciando su aplicación en primaria en 2014, en tanto que en secundaria se aplicará en 2018. Por ello, para el análisis se examinó la aplicación realizada en 2014, debido a que en 2016 se presentaron los resultados referidos a la evaluación de escuelas primarias. La aplicación de la ECEA 2014 tuvo un alcance nacional, y se dividió en seis estratos: general multigrado, general no multigrado, indígena multigrado, indígena no multigrado, comunitaria y privada.

El marco de referencia de la evaluación lo integraron 1,425 escuelas seleccionadas de manera aleatoria; 1,222 directores escolares; 2,864 docentes; 1,411 integrantes de asociaciones de padres de familia; 58,460 estudiantes de cuarto, quinto y sexto grados, y 156 líderes para la educación comunitaria, de 31 entidades federativas, ya que el Instituto Estatal de Educación de Oaxaca declinó participar en dicha evaluación.

La ECEA 2014 evaluó siete ámbitos: infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes; mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje; material de apoyo educativo, personal que labora en las escuelas; gestión del aprendizaje; organización escolar, y convivencia escolar para el desarrollo personal y social.

Los resultados de éstos evidenciaron lo siguiente:

- 1) Infraestructura. No todas las escuelas contaron con infraestructura básica, como servicios sanitarios para uso exclusivo de los estudiantes (que es una condición de seguridad y privacidad). El 80.0% de las escuelas contó con infraestructura sanitaria en servicio; el 42.6%, careció de espacios adicionales a las aulas, y el 25.9%, presentó 5 o más riesgos para los estudiantes. Las mayores carencias se encontraron en las escuelas en contexto más pobres del medio rural.
- 2) Mobiliario. El 78.2% de los estudiantes de 4°, 5° y 6° grados contó con un mueble para sentarse y apoyarse, en buen estado y de tamaño apropiado al nivel educativo; el 79.7% de los docentes contó con una silla en buenas o regulares condiciones, mientras que el 82.1%, señaló esto mismo en relación con un escritorio u otro mueble para escribir.
- 3) Materiales de apoyo. El 68.0% de los docentes contó con el programa de estudios vigente del grado o grados que imparte, al inicio del ciclo escolar. El 74.3% de las escuelas contó con libros de texto gratuito oportunamente; el 23.9%, los recibió ya comenzadas las clases, en tanto que sólo en el 1.8% de las escuelas no se había recibido al momento de la aplicación (noviembre).
- 4) Personal que labora en las escuelas. En el 22.7% de las escuelas hubo rotación docente, en el 19.0%, hubo sustitución de éstos, y en el 3.7%, no se contó con docentes. Asimismo, el 67.0% de las escuelas tuvo estudiantes con necesidades educativas

especiales; sin embargo, sólo el 33.8%, contó con personal especializado para apoyar su atención.

- 5) Gestión del aprendizaje. En el 71.9% de las primarias del país no se suspendieron las clases por razones distintas de las oficiales, lo que significó que hasta ese momento esas escuelas estaban cumpliendo con el calendario escolar; no obstante, fue en las escuelas ubicadas en los contextos rurales (comunitarias, indígenas y multigrado) donde se reportó una mayor proporción de escuelas con suspensiones.
- 6) Organización escolar. Entre los aspectos que funcionaron mejor en las escuelas están el trabajo colegiado de los docentes y la participación de los padres de familia (87.9% de participación).
- 7) Convivencia escolar. De acuerdo con la información de los estudiantes, en las escuelas hubo prácticas disciplinarias que vulneraron sus derechos. Resaltó la situación de ser reprendidos o castigados por hablar su lengua materna cuando es indígena, lo que fue reportado por el 5.1% de los estudiantes de todos los tipos de escuela, llegando a ser hasta el 15.8%, en las escuelas indígenas.

9. *Integralidad de los resultados de las evaluaciones del Sistema Educativo Nacional*

En 2015, el INEE no contó con una metodología para analizar la relación mutua de los datos, la asignación de valores numéricos estandarizados, las ponderaciones o combinaciones de los resultados de las evaluaciones de los componentes de alumnos, docentes y escuelas, con el propósito de evaluar de manera integral el SEN, además de que no realizó evaluaciones a los componentes de planes, programas, métodos y materiales educativos, y gestión escolar.

La correlación de los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa en los componentes de alumnos y docentes realizada por la ASF, demostró que se desconocen los factores y circunstancias que influyen en el logro educativo de los alumnos de la educación básica, debido a la falta de contextualización de las evaluaciones y a la desarticulación de sus resultados.

15-0-42100-07-0133-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que en 2015 no realizó evaluaciones de los planes, programas, métodos y materiales educativos y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para garantizar la evaluación de todos los componentes del Sistema Educativo Nacional, a fin de asegurar que las autoridades educativas cuenten con la información válida y confiable que contribuya a la toma de decisiones para mejorar la educación básica, en términos del artículo 25 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-42100-07-0133-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que en 2015 no contó con una metodología para la sistematización e integralidad de los resultados de las evaluaciones de alumnos, docentes y escuelas y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para garantizar el análisis de los resultados de la evaluación del Sistema Educativo Nacional, a fin de contribuir a la mejora de la educación básica, en términos

del artículo 8 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-42100-07-0133-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que en 2015 no aplicó los cuestionarios de contexto para la aplicación de las evaluaciones de la calidad educativa y, con base en ello, programe su aplicación, a fin de contar con información que permita analizar los factores que influyen en la heterogeneidad del logro educativo de los alumnos de educación básica, en términos del artículo 25 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. *Difusión de los resultados de las evaluaciones del Sistema Educativo Nacional*

En 2015, el INEE elaboró el “Plan de difusión” en el que estableció actividades específicas para la difusión de los resultados de la prueba PLANEA en su modalidad de Evaluación del logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) que incluyó: el reporte de la Evaluación del logro de centros escolares y de los informes nacionales y temáticos, mismas que se desarrollaron conforme al plan. Asimismo, por medio de su página de internet dio a conocer los resultados de los concursos extemporáneos del Servicio Profesional Docente, del concurso extraordinario para el ingreso al Servicio Profesional Docente 2014-2015, así como de las Evaluaciones de Desempeño de éstos. La SEP, en el portal de internet: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx>, difundió los resultados de la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente de manera individualizada, por lo que fue necesario que cada docente ingresara su Clave Única de Registro de Población, permitiendo así que el sustentante conociera el resultado de su evaluación.

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

De los siete elementos que conforman el ciclo de directrices, a la fecha se cumplieron cuatro de ellos, ya que el INEE construyó y emitió en 2015 cuatro directrices dirigidas a la formación inicial de los docentes de educación básica, con el fin de que las autoridades educativas tomen decisiones orientadas a garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de quienes ingresen al SPD en educación básica, y establecer nuevas dinámicas de trabajo académico, social e institucional para que la formación inicial de docentes se convierta en una prioridad de la política educativa nacional; sin embargo, se determinó que de todos los elementos que componen el SEN, el instituto emitió únicamente directrices para el de docentes.

En cuanto a los tres elementos restantes del ciclo de directrices: la implementación es competencia de las autoridades educativas locales y su ejecución obedece a las fechas compromiso que establezcan en su plan de trabajo, y el monitoreo y la actualización son competencia del INEE; sin embargo, el instituto indicó que se encuentra en construcción la estrategia de seguimiento de las directrices.

El INEE difundió las directrices a las autoridades educativas, mediante el oficio núm. A1001-897-2015 del 7 de septiembre de 2015, dirigido al Secretario de Educación; asimismo, envió oficios a las 32 entidades federativas, con los cuales recomendó establecer un plan de trabajo que incluya los compromisos básicos, los responsables, las metas y los tiempos que se requieren para la atención e implementación de las directrices; las 32 entidades aceptaron implementar dichas directrices, pero únicamente 14 remitieron un plan de trabajo en su respuesta; cabe señalar que la normativa no establece la obligación para el establecimiento de los planes; sólo 18 de las 32 autoridades educativas respondieron en el plazo establecido por la ley, sin que el INEE acreditara la promoción de alguna responsabilidad administrativa a los servidores públicos responsables.

Asimismo, el instituto proporcionó un listado con la relación de medios de comunicación que difundieron la información al público en general y creó el micrositio de directrices, al que se puede tener acceso en la liga: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyec-tos/directrices>.

15-0-42100-07-0133-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no promovió la responsabilidad administrativa a los servidores públicos responsables de dar respuesta a las directrices en un plazo no mayor a 60 días naturales y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se asegure el cumplimiento de los plazos previstos en la ley, a fin de asegurar la mejora en la calidad de la educación básica, en términos de los artículos 51 y 65, fracción II, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

En 2015, la SEP no formuló propuestas de políticas, prioridades, programas y 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 la evaluación, debido a la consolidación de las nuevas atribuciones del INEE y la CNSP; además de que dicha atribución fue derogada en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el DOF del 8 de febrero de 2016.

Asimismo, la SEP no dispuso de evidencia de la contribución de los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación básica en la toma de decisiones de las autoridades educativas, a fin de mejorar la calidad de la educación, ni de los avances en el desarrollo de las competencias de dichas autoridades definidas en el documento rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación.

15-0-11100-07-0133-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2015 no contó con evidencia sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación básica, ni del avance en el desarrollo de sus competencias y, con base en ello, implemente los mecanismos necesarios, a fin de que los resultados de las evaluaciones se utilicen en la toma de decisiones e incidan en la mejora de la calidad de la educación básica, en términos de los

artículos 28 bis, fracción I, y 29, párrafo penúltimo, de la Ley General de Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. *Avances en la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación*

En 2015, el INEE aprobó el documento “Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) Documento Rector” con el propósito de establecer las líneas de acción que, en materia de evaluación, atenderán los actores del Sistema Educativo Nacional (SEN) en la educación obligatoria en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), para fortalecer el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad. La PNEE Documento rector se integra por siete ejes de política: cinco relacionados directamente con la evaluación del SEN y dos transversales, vinculados con la organización y funcionamiento del SNEE; dichos ejes cumplen con las cinco áreas clave de política en materia de evaluación de la calidad educativa definidas por el Comité de Política de Educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): 1) gobernanza; 2) carácter sistémico de la evaluación; 3) uso adecuado de resultados; 4) desarrollo de capacidades en todos los niveles del sistema, y 5) condiciones de implementación.

Para la implementación de la PNEE, en 2015 el INEE realizó dos rondas de diálogos con las autoridades educativas federal y locales, mediante las cuales se acordó la coordinación en los temas siguientes: Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE); Diálogo con las autoridades educativas; Directrices para Mejorar la Formación Inicial de los Docentes de Educación Básica, y avances en el Servicio Profesional Docente 2015.

De acuerdo con el INEE, una vez definida la PNEE, se construirán los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), y una vez que se cuente con los 32 programas estatales, se construirá el Programa de Mediano Plazo del SNEE, donde se definirán las metas e indicadores concretos de resultados, así como las estrategias de monitoreo y seguimiento. La PNEE cerrará la etapa de formulación en 2020, que incluye la emisión del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 y de los PEEME.

Asimismo, el INEE propuso una ruta de trabajo para la formulación de los PEEME, por lo que de enero a julio de 2016 se realizaron 21 reuniones, de las cuales dos se dirigieron a asesorar a las autoridades educativas locales sobre la metodología propuesta por el INEE para formular los PEEME; 17, para verificar los avances en la conformación de dichos programas; una, con las subsecretarías de Planeación y Evaluación de Políticas, de Educación Básica y de Educación Media Superior de la SEP para abordar temas relacionados con los avances en la construcción de los PEEME, y una relacionada con el plan de emisión de directrices para la mejora de la educación; además, se integró un comité interinstitucional entre el INEE y la SEP, a fin de establecer la relación entre los PEEME con el Programa de Mediano Plazo del SNEE, y se acordaron los mecanismos mediante los cuales la SEP integrará los proyectos de evaluación y acompañamiento a las autoridades educativas locales; sin embargo, la información proporcionada no permite identificar los avances de las autoridades educativas en la formulación de los PEEME para la conformación de la PNEE y la consolidación del Programa de Mediano Plazo del SNEE.

15-0-42100-07-0133-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no dispuso de evidencia que permita constar que realizó las acciones establecidas en la "Ruta de trabajo para la formulación de los PEEME" relacionadas con asesorar y acompañar a los equipos estatales en la formulación de los PEEME; realizar reuniones de trabajo con las subsecretarías de Planeación y Evaluación de Políticas, de Educación Básica y de Educación Media Superior de la SEP; realizar una reunión de trabajo para la presentación de los avances de los PEEME estatales; realizar una reunión de trabajo para presentar finalmente los PEEME estatales, e integrar un comité interinstitucional INEE-SEP para la validación de los PEEME y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se asegure el cumplimiento de lo establecido en su "Ruta de trabajo para la formulación de los PEEME", en términos del artículo 17, de Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14. *Costo de las evaluaciones de la calidad educativa a cargo de la SEP y el INEE*

En la Cuenta Pública de 2015 se informó que se ejercieron 956,064.8 miles de pesos para las evaluaciones de la calidad de la educación básica, el 36.8% (352,151.3 miles de pesos) correspondió a la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el 63.2% (603,913.5 miles de pesos), al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Asimismo, la SEP y el INEE contaron con una metodología para calcular el costo unitario por componente de las evaluaciones que realizan, por lo que sus registros presupuestales contribuyeron a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto presupuestal en 2015.

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

En la MIR 2015 del programa presupuestario E003 "Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados", a cargo de la SEP, no se estableció la alineación con la planeación nacional; en el caso de la alineación con la programación sectorial, en el nivel de fin se incorporó el objetivo relativo a "Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población".

Respecto de la lógica vertical, la MIR del programa presentó deficiencias, ya que no permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz; en el nivel de fin no se especifica que la información derivada de las evaluaciones de la calidad educativa se utilizarán para la toma de decisiones, para asegurar la calidad de los aprendizajes; en el nivel de componente, no se establece de forma clara la manera en que los bienes y servicios que produce el programa cumplirán su propósito, además de que la sintaxis de los objetivos no se ajustó a la Metodología de Marco Lógico (MML), ya que no se incluyeron los productos terminados y no se utilizaron verbos en pasado participio, y en el nivel de actividad, los objetivos no se corresponden con las principales acciones emprendidas, mediante las cuales se movilizan los insumos para producir bienes o servicios relacionados con las evaluaciones educativas.

En cuanto a la lógica horizontal, la MIR incluye 17 indicadores, de los cuales 5 corresponden a la educación básica, 6 a la educación media superior, y en 6 indicadores no fue posible identificar a qué nivel educativo pertenecen.

Los indicadores de nivel fin no fueron suficientes para medir el cumplimiento del objetivo, ya que en dos de ellos no se especifica el tipo de herramientas de toma de decisiones que se formulará a partir de la información de las evaluaciones, ni permiten medir el efecto de dichas herramientas en la calidad de los aprendizajes, y otro, se basa en una prueba que fue cancelada en 2014. Los de nivel de propósito, no establecen la forma en que permitirán verificar la cobertura o el cambio producido en la población o área de enfoque a la que atiende el programa. Los del nivel componente, no establecen de manera clara la forma en que cumplirán el propósito, y sólo un indicador mide un aspecto de las evaluaciones de la calidad; sin embargo, este indicador se refiere a una prueba que fue cancelada en 2014. Los del nivel de actividad, se consideran insuficientes, puesto que no abordan todas las actividades para el otorgamiento de los bienes y servicios del programa. Asimismo, debido a que la MIR se diseñó para evaluar las actividades que realiza la unidad responsable de su implementación, se incluyeron indicadores relacionados con otras actividades que no se vinculan con las evaluaciones de la calidad educativa.

En la ficha técnica de los seis indicadores no se señalan ni se justifican los seis criterios para su elección: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte marginal, establecidos en la “Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos emitida por la SHCP.

15-0-11100-07-0133-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de las deficiencias en la definición 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" y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se revisen y actualicen, a fin de que su diseño sea suficiente para evaluar los resultados del programa, en términos del artículo 28, fracción I, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y del numeral noveno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16. *Avances en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en el INEE*

En 2015, el INEE realizó el estudio “Análisis base para la implementación de proyectos de desarrollo organizacional del INEE: Gestión de procesos, Evaluación del Desempeño y Gobierno Abierto”, en el que se estableció el proyecto “Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (SEDI)”, con el objetivo de “propiciar la disposición de un instrumental metodológico que permita tener un modelo proxy de la dinámica organizacional del INEE, a fin de definir la relación de producción (eficiencia y eficacia) en elementos seleccionados que estén estrechamente vinculados con la teoría de cambio e incidencia en el problema público que se atiende globalmente” y señaló que, por la naturaleza del trabajo y sus implicaciones en la organización, es un proyecto que se debe programar para dos años (2017) y esperar a ver sus primeros resultados a los doce meses de iniciados los trabajos (2018).

17. Rendición de cuentas a cargo de la SEP

La SEP no reportó en la Cuenta Pública 2015 información sobre el cumplimiento de 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”, y la línea de acción “Garantizar el establecimiento de vínculos formales de interacción entre las instancias que realizan evaluaciones y las áreas responsables del diseño e implementación de la política educativa”, establecidas en el PND 2013-2018, y la línea de acción “Vincular los resultados de las evaluaciones a la toma de decisiones, los procesos de gestión y la operación de los servicios”, definida en el PSE 2013-2018, por lo que se careció de indicadores que permitieran medir los resultados de las evaluaciones de la calidad del sistema educativo en educación básica, a fin de contribuir en la toma de decisiones.

15-0-11100-07-0133-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Cuenta Pública 2015 no retomó los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el PND y el PSE 2013-2018, en materia de las evaluaciones de la calidad educativa y, con base en ello, incorpore información sobre éstos en dicho documento, a fin de que la información presupuestaria y programática se relacione con el cumplimiento de los objetivos y prioridades contenidos en la planeación nacional y la programación sectorial, en términos del artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-11100-07-0133-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en sus documentos de rendición de cuentas no se identificaron indicadores que permitieran medir los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica y, con base en ello, implemente los mecanismos necesarios, a fin de contribuir en la toma de decisiones, en términos de los artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

18. Rendición de cuentas a cargo del INEE

En 2015, el INEE reportó información en la Cuenta Pública sobre lo definido en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y lo relacionado con el cumplimiento de las estrategias establecidas en el PND y en el PSE 2013-2018, en cuanto a impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación; a fortalecer los procesos de planeación y evaluación del sector educativo, y a vincular los resultados de las evaluaciones a la toma de decisiones, los procesos de gestión y la operación de los servicios; informó lo referente al diseño e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE); al Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA); la emisión de los resultados previstos en el Servicio Profesional Docente, y la emisión de directrices orientadas a la formación inicial de los docentes de educación básica.

19. Evaluación del Control Interno de la SEP

En 2015, con el análisis del Sistema de Control Interno de la SEP, se determinó que de los 74 aspectos evaluados que componen las cinco normas generales de control interno, en dos no se demostró que existieran mecanismos de control que garantizaran el cumplimiento de los aspectos evaluados, ya que en el componente de “Actividades de control”, no contó con mecanismos para informar a los mandos superiores y al Comité de Ética, las denuncias de actos contrarios a la ética institucional, y en la norma cuarta “Información y comunicación”, la SEP no dispuso de la información que produce y registra el nivel directivo y que debe ser actualizada, verificada y presentada con oportunidad, en lo referente a el análisis y atención de quejas y denuncias.

15-0-11100-07-0133-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2015 su Sistema de Control Interno presentó deficiencias y, con base en ello, elabore e implemente un programa de trabajo para mejorar dicho sistema, en el que establezca acciones, plazos y responsables de su implementación, a fin de fortalecer las actividades de ambiente de control e información y comunicación, en términos del artículo segundo, numeral 10, normas primera y cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

20. Evaluación de control Interno del INEE.

En 2015, el INEE, contó con mecanismos de control adecuados, ya que en el componente de “Ambiente de control”, contó un código de ética que permitió su operación íntegra y con valores éticos; la misión, los objetivos y las metas de cada unidad administrativa son consistentes entre sí y fueron difundidos a todos los niveles por medio de su página de internet; asimismo, dispuso de una estructura organizada que atiende el marco de su planificación, ejecución y supervisión de las diversas actividades para la consecución de los objetivos institucionales; en la evaluación de riesgos, identificó el riesgo relacionado con los objetivos específicos de programas, proyectos y operaciones, y dispuso de una Metodología para la Administración de Riesgos, que le permitió captar oportunamente los cambios que amenacen el cumplimiento de los objetivos y metas, así como los vinculados a la posibilidad de fraude; en las actividades de control, dispuso de procedimientos orientados a la prevención y neutralización de los riesgos, y contó con un sistema de información de los procesos de transacciones; en información y comunicación, contó con los manuales de organización, de funciones y de procedimientos, así como con información clara y oportuna que permitió a los funcionarios cumplir sus obligaciones y responsabilidades, y en las actividades de monitoreo, realizó evaluaciones periódicas de las actividades de control de los sistemas, mediante dos modalidades de supervisión: actividades continuas o evaluaciones puntuales.

Consecuencias Sociales

A 2015, el INEE y la SEP contaron con los resultados de la prueba Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en su modalidad de Evaluación del Logro referida al

Sistema Educativo Nacional (ELSEN) para medir el aprendizaje de los alumnos de educación básica; las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia en el Servicio Profesional Docente, y la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) para escuelas; sin embargo, no utilizaron los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones de las autoridades educativas que incidan en la mejora del aprendizaje de los alumnos de educación básica, ya que el INEE sólo emitió directrices para docentes y no dispuso de un programa de trabajo para establecer directrices en los demás componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN), ni implementó la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), ya que sólo contó con el documento rector de dicha política, lo anterior muestra que no se ha consolidado el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), ni constituido como un conjunto articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones, dirigidos a mejorar la calidad de la educación a partir de las evaluaciones, por lo que se desconoce la contribución de los resultados de éstas en la mejora de la calidad de la educación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 13 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 10 restante(s) generó(aron): 15 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 30 de septiembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó con base en 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 con el alcance establecido. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar, el presente dictamen.

En la planeación nacional y sectorial se diagnosticó que las evaluaciones sobre la calidad educativa no ofrecían información completa y confiable del Sistema Educativo Nacional (SEN) que apoyara la toma de decisiones y la formulación de políticas para mejorar la calidad de la educación. Para atender esta problemática, en febrero de 2013, se realizó una reforma constitucional en materia educativa, con la que se confirió al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la responsabilidad de evaluar la calidad del SEN; para ello, se le dotó con atribuciones para expedir los lineamientos para la evaluación; diseñar y aplicar las mediciones que correspondan a componentes, procesos y resultados de dicho sistema; difundir la información, y emitir directrices que contribuyan a la mejora en la calidad de la educación. A la SEP se le asignaron responsabilidades para formular propuestas de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico a partir de los resultados de las evaluaciones de la calidad.

La fiscalización reveló que, en 2015, el INEE no diseñó ni expidió lineamientos para realizar las evaluaciones de los componentes de alumnos, escuelas, planes, programas, métodos y materiales educativos y la gestión educativa, ni definió un programa de trabajo para tal efecto. En cuanto al componente de docentes, diseñó y expidió los lineamientos para regular

los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento en el Servicio Profesional Docente (SPD).

En 2015, el INEE diseñó, programó y aplicó la prueba Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), la cual se integró por tres modalidades: del logro educativo del SEN; del logro en las escuelas, y la diagnóstica censal. Respecto de los docentes, el INEE validó el diseño de las evaluaciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el SPD del ciclo escolar 2015-2016 propuestas por la SEP, y no se diseñó la evaluación para el reconocimiento en dicho servicio.

En cuanto a las evaluaciones de escuelas, el instituto diseñó la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), con el objetivo de informar sobre la situación en la que operan y funcionan éstas.

En 2015, el INEE aplicó la prueba PLANEA en su modalidad de Evaluación del Logro Referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) en 32 entidades federativas, pero en Oaxaca y Michoacán no se alcanzó el número de alumnos necesarios para que sus resultados fueran representativos. Los resultados demostraron que, en lenguaje y comunicación, el 49.5% de los alumnos de primaria registró conocimientos insuficientes; el 33.2%, indispensables; el 14.7%, satisfactorios, y sólo el 2.6% alcanzó un resultado sobresaliente. En matemáticas, el 60.5% de los alumnos registró un aprendizaje insuficiente; el 18.9%, indispensable; el 13.8%, satisfactorio, y únicamente el 6.8% adquirió un conocimiento sobresaliente.

Los resultados de lenguaje y comunicación en secundaria, mostraron que la mayor proporción de alumnos (46.0%) tuvo conocimientos indispensables; el 29.4%, insuficientes; el 18.4%, satisfactorios, y el 6.1% sobresalientes. En matemáticas, la mayoría de alumnos evaluados obtuvieron resultados insuficientes (65.4%); el 18.9%, indispensables; el 13.8%, satisfactorios, y sólo el 6.8% de los alumnos alcanzó un aprendizaje sobresaliente.

Con base en los resultados por tipo de escuela, tanto en educación primaria como en secundaria, persisten brechas importantes entre las distintas escuelas; en primaria, las escuelas indígenas y comunitarias tuvieron el logro educativo más bajo, y en secundaria, las telesecundarias y las técnicas públicas registraron el menor logro educativo.

Los resultados de las evaluaciones de docentes, en el concurso de oposición para el ingreso al SPD, mostraron que de los 130,765 sustentantes evaluados, el 49.3% (64,403) fue idóneo, y el 50.7% (66,362) no idóneo; de los 64,403 sustentantes idóneos, el 39.5% (25,427) ocupó una de las plazas disponibles. Respecto del concurso de oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección, Supervisión y Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica (ATP) en educación básica, de los 41,814 sustentantes evaluados, el 52.5% (21,970) resultó idóneo y el 47.5% (19,844), no idóneo, y el 36.1% (7,926) de los 21,970 sustentantes idóneos, ocupó una de las plazas disponibles, de las cuales el 72.6% (5,757) correspondió a cargos con funciones de dirección; el 12.1% (961), a funciones de supervisión, y el 15.2% (1,208), a funciones de ATP.

Los resultados del desempeño para la permanencia de docentes y técnico-docentes en servicio, evidenciaron que, de los 116,977 sustentantes evaluados, el 75.9% (88,768) resultó idóneo y el 24.1% (28,209), no idóneo. Por nivel de desempeño, el 43.7% de los evaluados como idóneos se ubicó en el grupo de suficiente, por lo que sus conocimientos y habilidades

son básicos; el 47.1%, fue bueno, ya que su didáctica para adecuar estrategias de enseñanza tiene un nivel esencial, y sólo el 9.2%, fue destacado, dado que puede organizar, analizar, justificar y sustentar estrategias de enseñanza; el 12.4% (14,545) tuvo una puntuación insuficiente, y el 11.7% (13,664) no presentó o no concluyó las etapas de la prueba.

En 2015, el INEE aprobó el “Documento rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE)”, a fin de establecer líneas de acción para la evaluación del SEN y determinar mecanismos de coordinación con las autoridades educativas locales para la elaboración de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), para que una vez que se cuente con éstos, se formule el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación; sin embargo, a la fecha de este informe el instituto no contó con información sobre el avance en la conformación de dicho programa.

A 2015, de los cinco componentes que integran el SEN, el INEE sólo emitió directrices dirigidas para docentes, sin que dispusiera de un programa de trabajo para la emisión de directrices para el resto de los componentes. Asimismo, el instituto y la SEP no dispusieron de evidencia sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación básica en la toma de decisiones de las autoridades educativas, a fin de mejorar la calidad de la educación.

En opinión de la ASF, en 2015, el INEE y la SEP no consolidaron el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), definido como un conjunto articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones, y sólo se emitieron directrices dirigidas a los docentes, y no se contó con un programa de trabajo para la emisión de directrices en los demás componentes del SEN, situación que no permite visualizar la mejora en la calidad de la educación básica. Asimismo, el INEE y la SEP no dispusieron de información sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación básica en la toma de decisiones de las autoridades educativas, a fin de mejorar la calidad de la educación, que es el fin último de las evaluaciones.

Los hallazgos de la auditoría permitirán al INEE y la SEP implementar acciones, a fin de concretar la consolidación del SNEE y utilizar los resultados de las evaluaciones en la formulación de políticas educativas; emitir las directrices que contribuyan a mejorar la calidad de la educación, y que éstas se traduzcan en políticas dirigidas a solucionar las problemáticas educativas, a fin de contribuir en la mejora de la calidad de la educación básica.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la expedición y el diseño de los lineamientos en 2015, por parte del INEE, para evaluar la calidad educativa de los alumnos, docentes y escuelas de educación básica.
2. Verificar el diseño, la implementación y la actualización en 2015, por parte del INEE, del sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones.
3. Verificar el diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de los alumnos de educación básica en 2015, por parte del INEE, a fin de comprobar que se cumplieron

los propósitos establecidos en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

4. Verificar el diseño de las evaluaciones de los docentes en 2015, por parte del INEE, para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en educación básica, a fin de comprobar que se cumplieron los propósitos establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente en 2015.
5. Verificar el diseño de las evaluaciones en 2015, por parte del INEE, sobre las características de las escuelas de educación básica, a fin de comprobar que se cumplieron los propósitos establecidos en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
6. Verificar los resultados de la evaluación de los alumnos de educación básica en la prueba "Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes" (PLANEA), realizada por el INEE en 2015.
7. Verificar los resultados de la evaluación de los docentes de educación básica para el ingreso y permanencia en el Servicio Profesional Docente, realizada por la SEP en 2015.
8. Verificar los resultados de la evaluación de las características de las escuelas de educación básica en 2015, a fin de comprobar que se cumplieron los propósitos establecidos en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
9. Verificar los mecanismos de integralidad de los resultados obtenidos en las evaluaciones de la calidad educativa, realizadas por la SEP y el INEE en 2015.
10. Verificar la difusión, por parte de la SEP y del INEE, de los resultados obtenidos en 2015 en las evaluaciones de los alumnos y docentes de educación básica.
11. Verificar que el INEE, con base en los resultados de las evaluaciones de 2015, emitió directrices relevantes para contribuir a las decisiones relativas a mejorar la calidad de la educación.
12. Verificar las políticas, prioridades, programas y medidas de acción formuladas por la SEP, con base en los resultados de 2015 de las evaluaciones del SEN, dirigidas a mejorar la calidad de la educación.
13. Verificar el avance a 2015 de la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, en términos del cumplimiento de los objetivos y de la definición de los métodos, parámetros, procedimientos y directrices del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
14. Verificar la metodología definida por la SEP y el INEE para determinar el costo unitario de las evaluaciones de la calidad educativa desarrolladas en 2015.
15. Verificar el cumplimiento en 2015, por parte de la SEP, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
16. Verificar el avance del cumplimiento en 2015, por parte del INEE, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.

17. Verificar los resultados reportados por la SEP, relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación básica en 2015.
18. Verificar los resultados reportados por el INEE, relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación básica en 2015.
19. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que la SEP, en 2015, contó con los mecanismos de control que asegurarán 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 2015, contó con los mecanismos de control que asegurarán 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), así como 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, y 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. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 28, fracción I
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54, párrafo primero.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Educación, artículos 21, párrafo segundo, 28 bis, fracción I y 29, párrafo penúltimo; Ley General del Servicio Profesional Docente, artículo 4, fracciones XIII y XX; Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículos 8, 17, 25, 51, 65, fracción II; Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno, y Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 10, normas primera y cuarta.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de

mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.