

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Evaluaciones de la Calidad de la Educación Media Superior

Auditoría de Desempeño: 15-0-42100-07-0134

134-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 media superior para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión del diseño de los lineamientos y de las evaluaciones de la calidad educativa de alumnos y docentes; de 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; del avance en la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación y su racionalidad; del costo unitario de las evaluaciones de la calidad educativa; del avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos en materia de las evaluaciones de la calidad de la educación media superior.

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 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 media superior.

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 el correcto funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN); contribuir a la formulación 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 Secretaría de Educación Pública (SEP) evaluaría el SEN, mediante evaluaciones sistemáticas y permanentes, cuyos resultados constituirían el insumo para la toma de decisiones de las autoridades educativas.^{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 no eran utilizadas en el diseño de políticas educativas, por lo que en 2002 se constituyó 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 Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (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 2013-2018 se diagnosticó que las evaluaciones sobre la calidad educativa no ofrecían información completa y confiable del Sistema Educativo

^{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.

Nacional (SEN) que apoyara la toma de decisiones y la formulación de políticas para mejorar la calidad de la educación.^{4/}

Para atender esta problemática, en febrero de 2013, se reformó el artículo 3° 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 definió 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.

Como resultado 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 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 deriven 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 se recaba; difunde los resultados, 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 Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) se presenta a continuación:

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

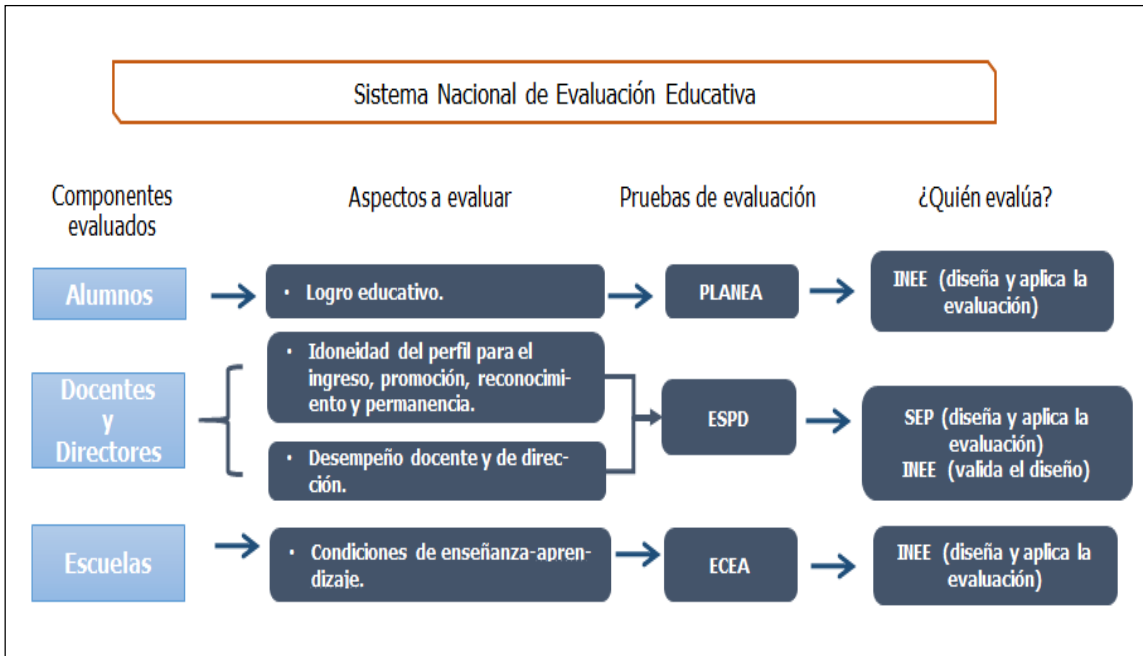
^{5/} **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013, artículo 25.

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



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 diseñó, a partir de 2015, la prueba denominada “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes” (PLANEA), con el propósito de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria. Existen tres modalidades de aplicación del PLANEA: Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), que informa sobre el estado que guarda la educación en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes; Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE), que ofrece información contextualizada de los centros escolares sobre el logro de aprendizaje de los estudiantes evaluados por la ELSEN, y la Evaluación Diagnóstica Censal (EDC), con el propósito de ofrecer información contextualizada a las escuelas.

En cuanto al componente de docentes, en 2014 se instrumentó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, a cargo de la SEP, con el objetivo de establecer los criterios, 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 Servicio Profesional Docente (SPD) y valida la idoneidad de los parámetros e indicadores del perfil docente diseñados por la SEP.

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 26 de noviembre de 2015, la Junta de Gobierno del INEE aprobó la “Política Nacional de la Evaluación de la Educación. Documento Rector”, la cual definió el eje 2. “Regulación de los procesos de evaluación”, en el que se prevé la emisión de lineamientos para los componentes del SNEE, con el objetivo de “regular los procesos de evaluación que desarrollen las autoridades educativas con la finalidad de garantizar la pertinencia, la transparencia, la calidad técnica y la justicia, así como supervisar su adecuado cumplimiento”. 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, de manera transparente, imparcial y objetiva, las finalidades, usos y condiciones bajo las cuales se desarrollan las funciones de evaluación en el marco del SNEE”.

En cuanto al diseño y expedición de los lineamientos para la evaluación de los componentes del SEN, en 2015, el INEE, sólo formuló nueve lineamientos para el componente de docentes, con los que normó 17 procesos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia del SPD para los ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017. Los lineamientos fueron aprobados y expedidos en los plazos establecidos.

Respecto del diseño y expedición de lineamientos para realizar las evaluaciones a los componentes de alumnos; de escuelas; de planes, programas, métodos y materiales educativos, y de gestión educativa en la educación media superior, durante la ejecución de esta auditoría, el INEE formuló el “Programa para la elaboración de lineamientos para la evaluación de Educandos, Políticas y Programas Educativos, Escuelas y Gestión Educativa”, en el que se establecen las actividades, los plazos y productos para la emisión de dichos lineamientos, programados a publicarse entre 2017 y 2018, con lo que se solventa lo observado.

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, el INEE estableció el “Estudio de seguimiento al uso de la información generada por el INEE”, que contiene los indicadores 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.

Además, se constató que, para 2015, el INEE definió 23 indicadores de educación media superior para ser incluidos en el “Panorama Educativo de México. Indicadores Educativos del

Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior”, por publicarse en 2016, de los cuales, 2 (8.7%) fueron diseñados en 2015 y 21 (91.3%), en 2014.

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

En 2015, el INEE implementó el PLANEA, con el propósito de conocer la medida en que los estudiantes de educación media superior logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales, para ello 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, y las principales diferencias se encontraron en los procesos de las fases 2, 3, 5 y 6, ya que en las etapas relacionadas con la elaboración de las tablas de especificaciones (fase 2) y la construcción de reactivos (fase 3) en ambas pruebas se definieron y construyeron los contenidos por evaluar, pero en el diseño del PLANEA, la definición y construcción de los reactivos fueron realizados por comités conformados por expertos en didáctica de los campos formativos evaluados y por especialistas en contenidos escolares. Asimismo, en el PLANEA, se validaron los reactivos (fase 5) por medio de 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 los reactivos sean adecuados para estudiantes que viven en distintas circunstancias, por lo que también en el piloteo de la prueba (fase 6) se incluyen escuelas rurales e indígenas como parte de sus muestras, a fin de incorporar indicadores adecuados, tanto para el total de alumnos participantes en el piloteo, como para los alumnos de escuelas en contextos desfavorables.

La aplicación de la prueba PLANEA se realiza conforme a tres modalidades: Evaluación del Logro referida al SEN (ELSEN), que informa sobre el estado que guarda la educación en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes de último grado de educación media superior; Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE), que ofrece información contextualizada de los centros escolares sobre el logro de aprendizaje de los estudiantes evaluados por la ELSEN, y Evaluación Diagnóstica Censal (EDC), con el propósito de ofrecer información contextualizada a las escuelas, que ayude a los docentes a mejorar sus prácticas de enseñanza y el aprendizaje de sus alumnos.

La aplicación de la prueba PLANEA a estudiantes de educación media superior comenzó en 2015 con la ELCE, esta prueba es implementada anualmente por la SEP de forma censal. Respecto de la ELSEN, ésta se prevé que se realice en 2017. De acuerdo con el INEE, al concluir el 2019 se terminará la primera aplicación de PLANEA, y es cuando se revisará la prueba con el propósito de mejorar el esquema. Por lo que corresponde a la Evaluación Diagnóstica Censal (EDC), de acuerdo con el diseño del PLANEA, se llevará a cabo únicamente en cuarto de primaria, debido a que dicho grado es el adecuado para evaluar un momento de inflexión en el que los alumnos inician la segunda mitad de su educación primaria, lo cual ofrece una oportunidad para redefinir, en caso de ser necesario, el curso del trabajo escolar.

4. *Diseño de evaluaciones del Servicio Profesional Docente*

En 2015, el INEE validó las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia en el SPD del ciclo escolar 2015-2016 propuestas por la SEP; no obstante, la secretaría no diseñó la

evaluación para el reconocimiento de docentes, técnicos docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos, pese a que el instituto emitió los lineamientos correspondientes. De acuerdo con el instituto, la secretaría “tomó como base para otorgar el reconocimiento, a los docentes que obtuvieron un resultado de nivel destacado (nivel IV) en su evaluación para la permanencia en dicho servicio”, por lo que este criterio no se ajustó a los lineamientos para llevar a cabo dicha evaluación.

El diseño de las evaluaciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el SPD en educación media superior, 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.

En cuanto al diseño de parámetros, se comprobó que éstos no contaron con un valor de referencia que permita medir los avances y resultados 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 de docentes, técnicos docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos.

15-0-11100-07-0134-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que los parámetros e indicadores establecidos en los perfiles de docentes, técnicos docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos no permitieron medir el grado de cumplimiento de las características y cualidades para la evaluación del Servicio Profesional Docente y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de garantizar la idoneidad de los docentes, en los 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.

15-0-11100-07-0134-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que, a 2015, no desarrolló los perfiles de docentes, técnicos docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos que permiten realizar las evaluaciones de reconocimiento y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de distinguir y promover el desarrollo profesional de los docentes que destacan en sus funciones, en los 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 media superior*

En 2014, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) diseñó la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en la educación media superior, con el objetivo de conocer “la situación en la que operan y funcionan las escuelas de ese nivel educativo, para producir información útil para la toma de decisiones orientada a la mejora de las condiciones en que operan éstas”. Asimismo, el instituto definió un Plan de Evaluación Nacional de Mediano Plazo, en donde estableció ciclos de tres años para evaluar la educación media superior, una aplicación piloto en 2015 y una definitiva en 2016, cuyos

resultados se presentarán en 2017; para 2019 se programó otra aplicación piloto y una definitiva en 2020, con resultados en 2021.

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; gestión escolar, y convivencia escolar para el desarrollo personal y social. Estos ámbitos de evaluación se dividieron en 21 dimensiones y 71 condiciones básicas.

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

En 2015, la SEP, en coordinación con las autoridades educativas estatales, aplicó la prueba PLANEA en su modalidad de ELCE en las 32 entidades federativas del país. El propósito de dicha prueba fue ofrecer información a las escuelas sobre el logro de los aprendizajes al término de la educación media superior, en las áreas de matemáticas y, lenguaje y comunicación.

Los resultados de matemáticas en educación media superior indicaron que el 51.3% de los alumnos se ubicó en el nivel I de conocimientos, lo que significó que pueden resolver problemas directos que requieren efectuar operaciones básicas con números enteros e identificar elementos gráficos, pero muestran deficiencias en el desarrollo de los conocimientos y habilidades relacionados con las competencias disciplinares básicas que se esperan de los egresados de este nivel educativo; el 29.9%, se situó en el nivel II del logro alcanzado, puesto que son capaces de aplicar procedimientos aritméticos y geométricos simples para la comprensión de diversas situaciones similares a las que estudian en las aulas, pero demuestran un dominio deficiente para resolver problemas relacionados con procesos sociales que involucran variables y unidades físicas; el 12.4%, se ubicó en el nivel III, dado que son aptos para analizar las relaciones entre dos o más variables de un problema contextualizado para estimar un resultado; no obstante, muestran un dominio deficiente para cuantificar y representar matemáticamente las magnitudes del espacio para resolver problemas que implican el manejo de figuras planas y tridimensionales, y sólo el 6.4% de los alumnos evaluados alcanzó el nivel IV, lo que significó que pueden evaluar el entorno e integrar los datos obtenidos, mediante diferentes procedimientos matemáticos, para contrastarlos con modelos establecidos o situaciones reales.

En cuanto a los resultados de las 32 entidades federativas, la proporción nacional más representativa (51.3%), en matemáticas, de los alumnos de educación media superior, se ubicó en el nivel I; 15 entidades federativas se situaron por arriba de dicho promedio nacional. En contraste, las entidades con el mayor porcentaje de alumnos en el nivel IV fueron Durango (10.7%), Sonora (11.3%) y Sinaloa (11.2%).

Los resultados por tipo de escuelas señalan que en educación media superior existen brechas entre los distintos tipos, ya que en matemáticas, en el nivel I, las escuelas de sostenimiento estatal presentaron el mayor porcentaje de alumnos (56.0%); en contraste, los centros autónomos tuvieron el menor porcentaje de alumnos (43.3%) en este nivel de logro; en el nivel IV, el mayor porcentaje de alumnos de ese estrato lo obtuvieron las escuelas de sostenimiento federal (8.5%) y el menor, las de sostenimiento estatal (4.6%).

Los resultados por subsistema, en el área de matemáticas, mostraron que existe heterogeneidad en el logro educativo de sus alumnos, ya que, en el nivel I, los subsistemas con menor proporción de alumnos en ese rango de logro fueron los del Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI) con el 13.4% y la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) con el 38.0%, mientras que en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) este porcentaje fue de 62.4% y en el Colegio de Bachilleres México (COLBACHMEX) de 64.9%.

Respecto de los resultados de lenguaje y comunicación, éstos mostraron que el 43.3% de los alumnos evaluados se ubicó en el nivel I, ya que pueden reconocer e identificar elementos de información que se incluyen de manera explícita en textos apelativos, argumentativos, expositivos y narrativos, pero demuestran deficiencias en el desarrollo de los conocimientos y habilidades relacionados con las competencias disciplinares básicas que se esperan de los egresados de la educación media superior; el 20.7%, se situó en el nivel II, porque pueden identificar, relacionar y ordenar elementos de información que se encuentran a lo largo de distintos tipos de textos; sin embargo, muestran un dominio deficiente para relacionar ideas y conceptos para identificar la función de elementos gráficos; el 23.8%, presentó un aprendizaje que lo posicionó en el nivel III, lo que significa que relacionan información en los textos para elaborar conclusiones simples; no obstante, demuestran un dominio deficiente para sintetizar el contenido de un texto y reconocer su propósito comunicativo por medio de inferencia, hipótesis y premisas, y únicamente el 12.2%, demostró un conocimiento sobresaliente, situándose en el nivel IV, por lo que además de dominar los conocimientos y habilidades de los niveles II y III, los alumnos son capaces de reconocer la función de recursos discursivos y elementos estructurales, y de contenido.

En relación con los resultados por entidad federativa, en lenguaje y comunicación, la proporción nacional más significativa (43.3%), de acuerdo con los resultados de las 32 entidades evaluadas, se ubicó en el nivel I; 15 entidades federativas se situaron por arriba de dicho promedio, y Puebla (18.4%), Baja California (17.8%) y Durango (17.5%) alcanzaron los mayores porcentajes en el nivel IV.

Respecto de los resultados por tipo de escuela, en lenguaje y comunicación, en el nivel I, las escuelas de sostenimiento estatal fueron las que presentaron el mayor porcentaje de alumnos (47.3%) ubicados en ese nivel; en oposición, los centros autónomos tuvieron el menor porcentaje (36.1%) de alumnos en ese nivel de logro; en el nivel IV, el mayor porcentaje de alumnos lo obtuvieron las escuelas particulares (17.4%) y el menor, las de sostenimiento estatal (9.2%).

En esa misma área de conocimiento, los subsistemas que obtuvieron los resultados menos favorables en el nivel de logro IV fueron los Telebachilleratos (6.5%), el CONALEP (6.5%), la Educación Media Superior a Distancia (6.9%) y el COLBACHMEX (2.8%). El CETI fue el subsistema que obtuvo los resultados más favorables en el área de lenguaje y comunicación, en los cuatro niveles de logro, en relación con las demás escuelas y con el porcentaje nacional, al obtener 37.9% en el nivel III y 30.8% en el nivel IV, en tanto que sólo el 13.0% de sus alumnos se situó en el nivel I.

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

En 2015, el INEE elaboró el “Programa de mediano plazo del Servicio Profesional Docente (2015-2020)”, en el que se establecieron las evaluaciones para el ingreso, la promoción, la permanencia y el reconocimiento en el SPD, mediante el cual las autoridades educativas evaluaron el desempeño del personal docente y directivo de educación media superior; asimismo, identificaron las necesidades de formación de los docentes y los directivos para la planeación sistemática de formación.

En cuanto al ingreso al SPD en educación media superior, del ciclo escolar 2015-2016, se identificó que en las tablas estadísticas que elaboró la SEP, se careció de información sobre el número de aspirantes evaluados para dicho proceso en los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca, por lo que se observó una variación entre los resultados de las evaluaciones por subsistema, respecto de las evaluaciones por grupo de desempeño, ya que en estas últimas, con información de las 32 entidades federativas, los sustentantes evaluados ascendieron a 28,983, de los cuales el 33.3% (9,658) fue calificado como idóneo, y el 66.7% (19,325), no idóneo.

Respecto de la asignación de las plazas concursadas, de los 9,658 sustentantes idóneos para el ingreso al SPD en educación media superior, el 8.4% (810) ocupó una de las plazas disponibles, y no se dispuso de información para determinar la cantidad de docentes idóneos a los que se les asignaron horas-clase.

En relación con el concurso para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección, Supervisión y Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica (ATP) en educación media superior, del ciclo escolar 2015-2016, de los 4,918 sustentantes que se registraron, el 82.3% (4,048) realizó la evaluación correspondiente y el 17.7% (870) no se presentó a la prueba. De acuerdo con los resultados de la evaluación, el 45.9% (1,860) del total de sustentantes evaluados resultó idóneo y el 54.1% (2,188) fue evaluado como no idóneo. Para la promoción a cargos de dirección, se evaluó a 3,424 sustentantes, de los cuales el 48.1% (1,646) obtuvo un resultado idóneo y el 51.9% (1,778) careció de las características necesarias para llevar a cabo sus funciones. Para la promoción a cargos de supervisión, se evaluó a 439 sustentantes, de los cuales el 72.2% (317) tuvo un resultado no idóneo, y el 27.8% (122) cubrió el perfil establecido para desempeñar el cargo. De los 185 sustentantes evaluados para la promoción a funciones de ATP en educación media superior, el 50.3% (93) fue calificado como no idóneo y el 49.7% (92) como idóneo. Respecto del concurso extraordinario para la promoción en el SPD, realizado del 5 al 12 de diciembre de 2015, se publicaron las convocatorias para la promoción a cargos de dirección y de supervisión; en cuanto a la consulta de resultados, se puede realizar en la página de la CNSP de manera individual por cada sustentante o de manera pública por entidad federativa y subsistema.

En relación con la asignación de las plazas concursadas, de las 8,446 plazas disponibles en el ámbito nacional, se ocupó el 22.0% (1,860), debido a que sólo esos sustentantes resultaron idóneos para la promoción en el SPD en educación media superior, de las cuales el 88.5% (1,646) correspondió a cargos con funciones de dirección; el 6.6% (122), a funciones de supervisión, y el 4.9% (92), a funciones de ATP, por lo que quedaron disponibles 6,586 plazas.

Los resultados de la evaluación del desempeño para la permanencia de docentes y técnicos docentes en servicio evidenciaron que, de los 29,043 sustentantes evaluados, el 77.6% (22,548) fue evaluado como idóneo. Por grupo de desempeño, el 38.7% (8,721) del total de sustentantes evaluados como idóneos se ubicó en el grupo de suficiente, lo que significó que sus conocimientos para desempeñar el cargo son básicos; el 50.8% (11,450) fue bueno, por lo que su didáctica para adecuar estrategias de enseñanza es esencial; el 6.8% (1,544) fue destacado, ya que sus capacidades son amplias para realizar las funciones de su cargo, y sólo el 3.7% (833) logró un resultado excelente, puesto que sus conocimientos y habilidades son amplios y detallados para organizar, analizar, justificar y adecuar estrategias de enseñanza. Del total de evaluados, el 17.7% (5,134) tuvo una puntuación insuficiente para continuar con el desempeño de su cargo, y el 4.7% (1,361) no presentó o no concluyó las etapas de la prueba.

En relación con 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 media superior del sector privado, la Coordinación Nacional del SPD señaló que no ha aplicado evaluaciones de la calidad educativa a éstos ya que, de acuerdo con la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEP, las autoridades educativas locales son las responsables de evaluar a este personal docente, debido a que son ellas quienes otorgan los permisos y autorizaciones para impartir la educación media del sector particular. Para realizar esas evaluaciones el INEE primero debe emitir los lineamientos que regulen dicho proceso, de conformidad con la ley de dicho instituto, puesto que éste es el responsable de emitir los lineamientos a que se sujetarán las autoridades federal y locales para realizar las evaluaciones que le corresponden en el marco de sus atribuciones.

15-0-11100-07-0134-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que Chiapas, Michoacán y Oaxaca no dispusieron de información sobre el número de aspirantes registrados para el Concurso de oposición para el Ingreso al Servicio Profesional Docente en educación media superior, del ciclo escolar 2015-2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de garantizar la idoneidad de los docentes, en los términos del artículo segundo, numeral 10, norma cuarta, fracción I, inciso a, 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.

15-0-11100-07-0134-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no determinó el número de plazas y horas-clase que fueron asignadas a los docentes y técnicos docentes con resultado idóneo, derivados de los concursos de oposición para el ingreso al SPD, en educación media superior, del ciclo escolar 2015-2016 y, con base en ello, adopte los mecanismos para que la información sea confiable, oportuna y suficiente, a fin de asegurar

que los datos reportados sean válidos y de utilidad para la toma de decisiones de las autoridades educativas, en los términos del artículo segundo, numeral 10, norma cuarta, fracción I, inciso a, 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.

15-0-42100-07-0134-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no emitió los lineamientos correspondientes a la evaluación del desempeño de los docentes de educación media superior que prestan sus servicios en instituciones privadas y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de asegurar el diseño y la aplicación de pruebas que certifiquen un nivel de suficiencia en el personal que ejerce labores de enseñanza en el sector privado e identificar las necesidades de formación de dichos docentes, en los términos de los artículos 29, fracción II, de la Ley General de Educación y 27 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. *Integralidad de los resultados de las evaluaciones del Sistema Educativo Nacional*

En 2015, el INEE dispuso de las evaluaciones de la calidad en la educación media superior para los componentes de alumnos y docentes; no obstante, no contó con una metodología para articular y analizar los resultados de dichas evaluaciones, por lo que no fue posible identificar en qué medida los resultados de un componente producen algún efecto en el resto, y cómo éstos, a su vez, pueden ser interpretados conjuntamente, además de que se desconoce de qué forma las diferentes evaluaciones de la calidad del SEN contribuyen a la mejora de la calidad educativa, no desde una óptica individual, sino como resultado de la implementación del SNEE.

Al respecto, el INEE, en la novena sesión ordinaria de su Junta de Gobierno, efectuada el 30 de septiembre de 2016, aprobó el “Documento Ampliado del Programa Estratégico de Desarrollo Institucional 2015-2020 (PROEDI)”, en el que definió la línea de acción 2.1.1 “Establecer un programa que articule y sistematice las mediciones y evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN que realice o regule el instituto”, para la cual estableció la meta a 2017 de “contar con marcos conceptuales y metodológicos consistentes entre sí, de las evaluaciones que realiza el instituto, a fin de que sus resultados permitan una visión articulada de los distintos aspectos evaluados”. Además, en 2016, y como resultado de la auditoría núm. 133 “Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica”, el instituto definió el “Programa para la elaboración de lineamientos para la evaluación de Educandos, Políticas y Programas Educativos, Escuelas y Gestión Educativa”, con el propósito de definir, desarrollar y establecer actividades, y plazos que propicien la formulación de los lineamientos para dichos componentes del SEN, por lo que, de acuerdo con dicho programa, se prevé que a finales de 2018 estén aprobados los proyectos de los lineamientos para la evaluación de los planes y programas de estudio, de las escuelas y de la gestión educativa, en la educación obligatoria, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, en el PLANEA, emitido por el INEE en 2015, se señaló que “para contextualizar las diferencias en los resultados de aprendizaje, tanto a nivel de sistema educativo como de plantel escolar, es necesario tomar en cuenta los elementos del entorno personal, familiar y escolar, incorporando una perspectiva que dé cuenta de los apoyos y los obstáculos existentes en la comunidad educativa para lograr los aprendizajes de los estudiantes, por lo cual se aplicaron cuestionarios de contexto que incluyeron variables como el servicio educativo, la entidad federativa, el sexo, la edad y los factores que se asocian al aprendizaje que contribuyen a explicar las variaciones en el logro educativo”. Al respecto, la SEP publicó el documento “PLANEA MS 2015-2016. Análisis de datos de contexto”, en el que se dieron a conocer los principales resultados derivados de la aplicación de dichos cuestionarios, en los que se destacó la condición socioeconómica y la disponibilidad de capital cultural predominante de cada subsistema educativo; las estrategias para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, haciendo énfasis en las variables contextuales identificadas, y la relación entre las habilidades emocionales y el nivel de logro educativo de los alumnos. Los resultados contextualizados del PLANEA 2015 en educación media superior se publicaron en la liga <http://planea.sep.gob.mx/ms/-estadisticas/resultadoscontextualizados/>.

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

En 2015, la SEP elaboró el “Plan de difusión”, mediante el cual dio a conocer los resultados del PLANEA-ELCE de educación media superior. Conforme al plan, se realizaron actividades específicas para la difusión de los resultados, entre las que destacan: el informe nacional sobre el logro de los aprendizajes de alumnos de educación media superior por centros escolares, presentada por nivel de dominio, por grado de marginación, por tipo de sostenimiento y por subsistema. Asimismo, la SEP puso a disposición de universidades, asociaciones y público en general las bases de datos de la evaluación PLANEA-ELCE, e integró los datos sobre componentes, procesos y resultados de docentes denominado “Los Docentes en México”, publicado en su página de internet.

10. *Emisión de directrices derivadas de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación media superior*

Para 2015, el INEE no programó ni emitió directrices aplicables a la educación media superior. En 2016, elaboró el “Programa para la construcción y emisión de directrices 2016”, en el que previó la emisión de una directriz orientada a reducir la deserción escolar en la educación media superior; sin embargo, a la fecha de este informe, el instituto no proporcionó evidencia sobre el avance en el desarrollo de dicha directriz, para contribuir en las decisiones dirigidas a mejorar la calidad de la educación media superior.

15-0-42100-07-0134-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación investigue las causas por las que no emitió directrices relacionadas con la educación media superior y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de contribuir en las decisiones dirigidas a mejorar la calidad de la educación media superior, en los términos de los artículos 10 de la Ley General de Educación y 27, fracción VIII, y 47 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.

11. Utilidad de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación media superior

Para 2015, la SEP realizó un análisis de los resultados del PLANEA aplicado en el nivel medio superior, por medio del cual se definió la situación que guardan 3,079 planteles de diversos subsistemas educativos en relación con el logro educativo.

Al respecto, mediante los resultados de las evaluaciones se identificó, por entidad federativa, a aquellos planteles que se encontraron en “estado crítico”, para los cuales la SEP definió un “Plan de mejora”, que contiene el diagnóstico de la problemática y las estrategias, actividades y responsables de implementar dicho plan. Para el seguimiento, la secretaría operó una plataforma informática, en la que se registraron los avances de cada uno de los planteles, por entidad federativa.

12. Avances en la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación

En 2015, el INEE aprobó la “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 SEN en la educación obligatoria, en el marco del SNEE, para fortalecer el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad. El 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 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, el INEE realizó, en 2015, dos rondas de diálogos con las autoridades educativas federal y locales, mediante las cuales se estableció coordinación con las autoridades educativas locales en los temas siguientes: PNEE; diálogo con las autoridades educativas; directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación media superior, y avances en el SPD 2015. Se señaló que la estrategia consiste en que, una vez acordada 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 planteen metas e indicadores concretos de resultados, así como estrategias de monitoreo y seguimiento. La PNEE cerrará la etapa de formulación a 2020, mediante la integración del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 y los PEEME.

Asimismo, en 2015 el INEE definió una ruta de trabajo para la formulación de los PEEME, la que se previó concluir en 2016. Durante la ejecución de la auditoría, el INEE informó que en junio de 2016 se recibieron los 32 PEEME; sin embargo se encuentran en proceso de validación, ya que “se están llevando a cabo adecuaciones de estilo y de estructura para su publicación, por lo que se estima que dichos programas serán públicos, a partir de los meses de enero y febrero de 2017 para su implementación”, con lo que se solventa lo observado.

13. Racionalidad de las acciones para la evaluación del Sistema Educativo Nacional

El Gobierno Federal estructuró una política pública para atender la problemática referente a la carencia de información válida y confiable derivada de las evaluaciones de la calidad en la

educación media superior, que estableció atribuciones, responsabilidades, objetivos y recursos, tanto para la SEP como para el INEE. En el marco de dicha política, en 2015, el instituto sólo diseñó lineamientos para uno (docentes) de los cinco componentes del SEN; diseñó, aplicó y difundió los resultados de las evaluaciones, en educación media superior para dos de ellos (alumnos y docentes); no formuló lineamientos ni realizó una evaluación para los componentes de planes y programas de estudio, y gestión educativa; careció de directrices para todos los componentes del SEN, y no dispuso de una metodología integral que articulara los resultados de las evaluaciones, lo que evidencia que la implementación de la PNEE se encuentra en proceso de implementación, por lo que se desconoce en qué medida los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación media superior contribuyeron a la toma de decisiones de las autoridades educativas, a fin de garantizar la calidad en la educación para obtener el máximo logro del aprendizaje de los alumnos.

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

De acuerdo con la Cuenta Pública de 2015, se ejercieron 956,064.8 miles de pesos para las evaluaciones de la calidad de la educación, el 36.8% (352,151.3 miles de pesos) correspondió a la SEP, y el 63.2% (603,913.5 miles de pesos), al INEE, sin que la estructura programática permitiera desagregar los recursos ejercidos por nivel educativo, ya que tanto para la SEP como para el INEE en la estructura programática sólo se presenta el presupuesto ejercicio por partida presupuestal.

Con base en la metodología de la SEP, el costo unitario de las 2,043,391 evaluaciones de alumnos de educación media superior realizadas en 2015 fue de 47.32 pesos por evaluación, y el de las 62,074 evaluaciones de docentes, de 75.50 pesos.

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, lo que impidió verificar la congruencia lógica de los objetivos del programa con los objetivos nacionales.

En el caso de la alineación con la programación sectorial, en el nivel fin se establece la vinculación con 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 E003 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 utiliza para la toma de decisiones, a fin de 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 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.

En relación con 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.

En cuanto a los indicadores de nivel fin, establecidos para la educación media superior, no fueron suficientes para medir el cumplimiento del objetivo, ya que no se especifica el tipo de herramientas de toma de decisiones que se formularon a partir de la información de las evaluaciones, ni permiten medir el efecto de dicha herramienta en la calidad de los aprendizajes; y otro corresponde a una prueba que fue cancelada en 2014. Los de nivel 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 de la educación media superior; sin embargo, este indicador se refiere a una prueba que no se realizó en ese año, por lo que no se considera útil. Los del nivel de actividad se consideran insuficientes, puesto que no establecen la manera en que contribuirán al cumplimiento 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. Al respecto, la SEP señaló que la actualización del indicador de nivel fin “no está en el ámbito de competencia de la secretaría, debido a que es un indicador establecido en el PSE 2013-2018 y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizar cualquier modificación que se haga a este documento. No obstante, cuenta con elementos para sustituir al indicador sectorial, una vez que se autorice por parte de la SHCP dicha actualización”, por lo que solicitó a la SHCP la actualización de los indicadores del programa sectorial y el indicador de nivel fin, para que se sustituya la prueba ENLACE y EXCALE por la prueba PLANEA.

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

15-0-11100-07-0134-07-005 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, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de que su diseño sea adecuado para evaluar el desempeño del programa, en los términos 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. Rendición de cuentas a cargo de la SEP

En 2015, la SEP implementó el programa presupuestario E003 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados”, el cual contó con un presupuesto de 352,151.3 miles de pesos para el logro de su objetivo.

Asimismo, la SEP reportó en el apartado “Avance en los Indicadores de los Programa presupuestarios de la Administración Pública Federal”, incluido en la Cuenta Pública 2015, el cumplimiento de las metas de los indicadores “Porcentaje de herramientas de toma de decisiones que utilizan los resultados de la evaluación en Educación Media Superior”, “Porcentaje de proyectos de evaluación en educación media superior que cuentan con difusión de resultados por internet”, “Porcentaje de alumnos evaluados en la prueba ENLACE de Educación Media Superior que cuentan con reporte de evaluación en internet”, y “Porcentaje de instituciones educativas públicas que cuentan con los resultados del Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior COMIPEMS”, pertenecientes al Programa presupuestario E003 “Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados”, el cual se alineó con el objetivo de “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, y con la estrategia de “Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación” del PND 2013-2018, así como con el objetivo de “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, a fin de que contribuyan al desarrollo de México”, y con la estrategia de “Orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior” del PSE 2013-2018.

En cuanto a la línea de acción de “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”, establecida en el PND 2013-2018, la secretaría reportó, en coordinación con el INEE, la realización de “La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa”, en la que se intercambiaron información y experiencias relacionadas con la evaluación de la educación en el marco del SNEE.

Respecto de la línea de acción de “Utilizar los resultados de las evaluaciones de logro para orientar los programas de nivelación de estudiantes y desarrollo profesional docente”, señalada en el PSE, la SEP reportó haber implementado plataformas de enseñanza digital, relacionadas con conocimientos en humanidades y ciencias, y de formalización y actualización docente, las cuales se relacionaron con la mejora del aprendizaje de los estudiantes y con el desarrollo profesional docente.

17. Rendición de cuentas a cargo del INEE

En la Cuenta Pública 2015, el INEE reportó información relacionada con lo definido en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese mismo año, y con el cumplimiento de las estrategias establecidas en el PND y en el PSE 2013-2018: en cuanto a la estrategia de “Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación” establecida en el PND, el instituto, reportó información concerniente a la regulación y supervisión de los procesos de evaluación y emisión de los resultados previstos en el SPD, lo cual contribuyó a impulsar un Sistema Nacional de Evaluación. Respecto de la línea de acción de “Garantizar el establecimiento de vínculos formales de interacción entre las instancias que generan las

evaluaciones y las áreas responsables del diseño e implementación de la política educativa”, el INEE informó que, en coordinación con la SEP y las autoridades educativas, pusieron en operación el PLANEA, y que para la implementación del PNEE se elaboró su documento rector.

18. Evaluación del Control Interno de la SEP

En 2015, con el análisis del Sistema de Control Interno de la SEP, se determinó que no se dispuso un sistema que proporcione información clara, confiable, oportuna y suficiente que soporte el funcionamiento de control interno, ya que si bien la secretaría documentó los ocho elementos de la supervisión y mejora continua, las deficiencias identificadas en el diseño de las evaluaciones de docentes reflejan que la implementación de dichos elementos no ha sido adecuada, por lo que no es posible asegurar que la aplicación de la norma quinta conduzca al cumplimiento de los objetivos del programa.

15-0-11100-07-0134-07-006 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 fortalecer su sistema de control interno institucional, en el que establezca acciones, plazos y responsables, a fin de dar cumplimiento a la norma quinta "Supervisión y Mejora Continua", para que los ocho elementos de este componente sean adecuados y aseguren que la aplicación de dicha norma conduzca al cumplimiento de los objetivos del programa para las evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados, en los términos del artículo segundo, numeral 10, norma quinta, 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.

19. Evaluación de control Interno del INEE

En 2015, el INEE, acreditó que dispuso de mecanismos de control adecuados para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, 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 con 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 a los Centros Escolares (ELCE) para medir el aprendizaje de los alumnos de educación media superior, y las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia en el Servicio Profesional Docente; sin embargo, no utilizaron los resultados de las evaluaciones para la definición de directrices, la toma de decisiones de las autoridades educativas y la implementación de políticas dirigidas a mejorar el aprendizaje de dichos alumnos; lo anterior significó que, al cierre del año 2015, la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) continuó en proceso de implementación, y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) no se había 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) 8 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) 5 restante(s) generó(aron): 8 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar las evaluaciones de la calidad de la educación media superior para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, y 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 la programación sectorial 2013-2018 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, y se le dotó con atribuciones para expedir los lineamientos para la evaluación; diseñar y aplicar las mediciones que correspondan a los cinco 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 Secretaría de Educación Pública (SEP) se le asignó la responsabilidad de formular propuestas de políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico a partir de los resultados de las evaluaciones de la calidad. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la estrategia de “impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.

La fiscalización reveló que, en 2015, la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) continuó en su fase de implementación; en ese año el INEE aprobó el documento rector de la PNEE, con el propósito de establecer las 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), a fin de que una vez que se cuente con éstos, se formule el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación; asimismo, se dispuso de un sistema de indicadores educativos actualizado, para los componentes de alumnos, docentes y escuelas, que se tomaron como base para diagnosticar la situación educativa del país.

Para el componente de alumnos, en 2015, el INEE diseñó la prueba Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), la cual se integró por tres modalidades: Evaluación de Logro referida al SEN (ELSEN); Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE), y Evaluación Diagnóstica Censal (EDC). Respecto del componente de docentes, el INEE validó el diseño de las evaluaciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el Servicio Profesional Docente (SPD) del ciclo escolar 2015-2016 propuestas por la SEP, pero no se diseñó la evaluación para el reconocimiento en dicho servicio. En cuanto a las evaluaciones de escuelas de educación media superior, 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. Para los componentes de planes y programas, y gestión educativa, no se diseñaron evaluaciones.

Los resultados de la prueba PLANEA, en su modalidad ELCE, en términos generales, mostraron que, de los 1,016,375 alumnos evaluados en el área de lenguaje y comunicación, el 43.3% presentó el logro educativo más bajo (nivel I), y de los 1,027,016 evaluados en matemáticas, el 51.3% se ubicó en ese mismo nivel, lo que significó que, en su mayoría, los estudiantes de educación media superior, en ambas áreas evaluadas, tienen deficiencias en el desarrollo de los conocimientos y habilidades relacionados con las competencias disciplinares básicas que se esperan de éstos, al egresar de ese nivel educativo.

Respecto de los resultados de las evaluaciones de docentes, de los 28,983 sustentantes evaluados para el ingreso al SPD en educación media superior, el 33.3% (9,658) fue calificado como idóneo, y el 66.7% (19,325), como no idóneo; en cuanto a la promoción en dicho servicio, de los 4,048 sustentantes evaluados, el 45.9% (1,860) fue calificado como idóneo, y el 54.1% (2,188), como no idóneo, y de los 29,043 docentes que presentaron la evaluación del desempeño para la permanencia, el 77.6% (22,548) obtuvo un resultado idóneo; el 17.7% (5,134) fue insuficiente, y el 4.7% (1,361) no concluyó las etapas de la prueba.

La evaluación para el componente de escuelas, en la educación media superior, está programada para 2016.

Asimismo, en 2015, el instituto sólo diseñó y expidió lineamientos para normar las evaluaciones al componente de docentes, y para los otros cuatro componentes de la educación (alumnos, escuelas, planes y programas de estudio, y gestión educativa) se careció de éstos. Además, a 2015, el instituto no programó ni emitió directrices aplicables a la educación media superior, y la secretaría no desarrolló políticas, a partir de los resultados de las evaluaciones, por lo que aun cuando se dispuso de información sobre el desempeño de

dos de los cinco componentes del SEN, ésta no se utilizó por parte de las autoridades educativas para la toma de decisiones, a fin de mejorar la calidad de la educación.

En opinión de la ASF, a 2015, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), definido como un conjunto articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones, continuó en fase de implementación, ya que si bien el INEE aprobó el documento rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación; diseñó y aplicó evaluaciones a los componentes de alumnos y docentes, y difundió los resultados de dichas evaluaciones, el problema referente a la utilidad de los resultados de las evaluaciones persiste, ya que no se emitieron directrices para orientar la toma de decisiones de las autoridades educativas, en consecuencia, el instituto y la SEP carecieron de información sobre la contribución de las evaluaciones en la mejora de la calidad de la educación media superior.

Los hallazgos de la auditoría permitirán al INEE y a la SEP implementar mecanismos orientados a utilizar los resultados de las evaluaciones al SEN, con el propósito de formular políticas educativas; emitir directrices en todos los componentes de dicho sistema, y concretar la consolidación del SNEE, a fin de contribuir en la mejora de la calidad de la educación media superior.

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 media superior.
2. Verificar el diseño, la implementación y la actualización, por parte del INEE, del sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones de la educación media superior, de 2015.
3. Analizar la consistencia del diseño de las evaluaciones de la calidad educativa de los alumnos de educación media superior en 2015, definido por el INEE, respecto de los propósitos establecidos en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
4. Examinar la consistencia del diseño de las evaluaciones de los docentes en 2015, propuesto por la SEP, para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en educación media superior, respecto de los propósitos establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente.
5. Verificar la consistencia del diseño de las evaluaciones, definido por el INEE para 2015, sobre las características de las escuelas de educación media superior, respecto de los propósitos establecidos en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
6. Examinar los resultados de la evaluación de los alumnos de educación media superior denominada "Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes" (PLANEA-ELCE), aplicada por la SEP en 2015.

7. Analizar los resultados de la evaluación de los docentes de educación media superior para el ingreso y permanencia en el Servicio Profesional Docente, aplicada por la SEP en 2015.
8. Analizar los mecanismos de integralidad que articulen los resultados obtenidos en las evaluaciones de la calidad educativa de la educación media superior, aplicadas por la SEP en 2015.
9. Evaluar 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 media superior.
10. Verificar que, con base en los resultados de las evaluaciones de 2015, el INEE emitió directrices relevantes para contribuir en la formulación de políticas y la toma de decisiones dirigidas a mejorar la calidad de la educación media superior.
11. Verificar la formulación de políticas, prioridades, programas y medidas de acción, propuestas por la SEP, en 2015, con base en los resultados de las evaluaciones del SEN, dirigidas a mejorar la calidad de la educación media superior.
12. Constatar el avance a 2015 en la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, respecto del cumplimiento de los objetivos y de la definición de los métodos, parámetros, procedimientos y directrices del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
13. Verificar la racionalidad de la Política Nacional de Evaluación de la Educación implementada en 2015, por la SEP y el INEE.
14. Evaluar el costo de las evaluaciones de la calidad educativa realizadas 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. Revisar los resultados reportados por la SEP en la Cuenta Pública 2015, relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación media superior.
17. Verificar los resultados reportados por el INEE en la Cuenta Pública 2015, relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas de las evaluaciones de la calidad de la educación media superior.
18. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que la SEP, en 2015, contó con los mecanismos de control que aseguraron el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de evaluaciones de la calidad de la educación media superior.
19. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que el INEE, en 2015, contó con los mecanismos de control que aseguraron el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de evaluaciones de la calidad de la educación media superior.

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, 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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Educación, artículos 10 y 29, fracción II; Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículos 27, fracción VIII, y 47; Ley General del Servicio Profesional Docente, artículos 4, fracciones XIII y XX; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 10, norma cuarta, fracción I, inciso a, y norma quinta, y Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno.

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.