

Secretaría de Educación Pública

Programa Nacional de Inglés

Auditoría de Desempeño: 2017-0-11100-07-0153-2018

153-DS

Criterios de Selección

Fortalecer los mecanismos de operación.

Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño.

Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios.

Fortalecer los mecanismos de control, y promover la elaboración y mejora de la normativa.

Objetivo

Fiscalizar el Programa Nacional de Inglés para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió el diseño del Programa Nacional de Inglés; el cumplimiento de requisitos para el otorgamiento del subsidio; la cobertura en las escuelas públicas de educación básica; el otorgamiento de apoyos técnicos y financieros; el aprendizaje y dominio de la lengua extranjera en los alumnos, y la enseñanza de la misma por los docentes y asesores externos; la distribución de los recursos del programa y los costos promedio por alumno, docente y asesor externo certificado, y los mecanismos de seguimiento, evaluación y control. La revisión corresponde al ejercicio 2017 y tiene como referente el año 2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política pública de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés en la educación básica.

Antecedentes

El idioma inglés se ha convertido en el medio de comunicación y transmisión de información más empleado en ámbitos como el desarrollo tecnológico, la investigación, el sector terciario de la economía (servicios) y el entretenimiento.^{1/}

Los alumnos que aprenden inglés contribuyen a superar barreras culturales entre países, alcanzando mayor flexibilidad en el comercio, el desarrollo de la tecnología, el turismo, la movilidad estudiantil, entre otros aspectos, que tienen un impacto en el crecimiento y evolución de las sociedades, mediante el dominio de esta lengua se generan nuevos campos laborales en el orden tecnológico, comercial, político, académico y cultural, convirtiéndose en un factor determinante del proceso de la globalización.^{2/}

Si bien desde la década de 1930 se propuso incluir la enseñanza del inglés en el plan de estudios de secundaria, no se establecieron los propósitos de la formación general, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas por nivel educativo, ni los contenidos fundamentales para cumplir los propósitos de la enseñanza de la lengua extranjera.^{3/}

Por lo que, en 1993, mediante el Acuerdo 177 por el que se establece un nuevo Plan de Estudios para la Educación Secundaria,^{4/} se incorporó de manera oficial y obligatoria la enseñanza de la lengua extranjera (inglés), con el propósito de implementar, en todas las escuelas del país, los programas por asignaturas, sustituyéndose así los programas por áreas.

En 2006, se reformó la educación secundaria mediante el Acuerdo 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio de Educación Secundaria,^{5/} así como la asignatura de inglés en los programas de estudio, que detalla el perfil de egreso del estudiantado en este

^{1/} Secretaría de Educación Pública. Acuerdo número 20/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés para el ejercicio fiscal 2017.

^{2/} Ídem.

^{3/} Secretaría de Educación Pública. Acuerdo número 177 por el que se establece un nuevo Plan de Estudios para la Educación Secundaria, 1993.

^{4/} Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de junio de 1993.

^{5/} Publicado en el DOF el 26 de mayo de 2006.

rubro, el cual se determinó como nivel A2^{6/} del campo de usuario básico, alineándose al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER),^{7/} que es el referente internacional obligado en términos de los estándares para aprender lenguas extranjeras.

En 2008, el aprendizaje del inglés en México como una segunda lengua continuó siendo prioritario; por lo que en la Décima Cuarta Reunión Ordinaria Plenaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas se estableció el Acuerdo R.14o.8, mediante el cual se propuso instalar un grupo de trabajo que tendría como objeto unificar los programas estatales de inglés mediante el Programa presupuestario (Pp) G003 “Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB)”, toda vez que el plan y los programas de estudio para la educación secundaria, aprobado en 2006, presentaba deficiencias en la instrumentación de la enseñanza de la lengua. Las medidas que se emprendieron se apoyaron en las experiencias derivadas de las iniciativas desarrolladas en la materia por 21 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz).

En el ciclo escolar 2009-2010, la SEP implementó la primer prueba piloto del PNIEB, en las 32 entidades federativas, desde tercer grado de preescolar hasta sexto de primaria, con el objeto de impulsar la enseñanza del idioma inglés en educación básica, y lograr un crecimiento gradual-anual y que los estudiantes concluyeran el tercer año de secundaria con el dominio de esta lengua en el nivel B1,^{8/} de acuerdo con el MCER.

En el ciclo escolar 2010-2011, se inició la etapa de expansión hacia la generalización desde tercero de preescolar hasta sexto de primaria, continuando en el ciclo escolar 2011-2012, con el inicio de la etapa de prueba de primero, segundo y tercer grados de secundaria, y con la emisión del Plan de Estudios para la Educación Básica 2011, documento rector en el que se establecieron los campos de formación para la educación básica, el cual estuvo vigente hasta el ciclo escolar 2017-2018.

^{6/} Es capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes (información básica sobre sí mismo y su familia, compras, lugares de interés, ocupaciones, etc.). Sabe comunicarse a la hora de llevar a cabo tareas simples y cotidianas que no requieran más que intercambios sencillos y directos de información sobre cuestiones que le son conocidas o habituales. Sabe describir, en términos sencillos, aspectos de su pasado y su entorno, así como cuestiones relacionadas con sus necesidades inmediatas. Fuente: Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza, Evaluación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, España 2002, p. 25.

^{7/} El Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER) es el estándar internacional que define la competencia lingüística. Se utiliza en todo el mundo para definir las destrezas lingüísticas de los estudiantes en una escala de niveles de inglés, desde un A1, nivel básico de inglés, hasta un C2, para aquéllos que dominan el inglés de manera excepcional. Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estrategia Nacional de Inglés, 2017.

^{8/} Es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, estudio o tiempo libre. Sabe desenvolverse en la mayoría de las situaciones que pueden surgir durante un viaje por zonas donde se utiliza la lengua. Es capaz de producir textos sencillos y coherentes sobre temas que le son familiares o en los que tiene un interés personal. Puede describir experiencias, acontecimientos, deseos y aspiraciones, así como justificar brevemente sus opiniones o explicar sus planes. Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estrategia Nacional de Inglés, 2017.

En 2012, el PNIEB pasó de ser modalidad “G” Regulación y Supervisión a “U” Otros subsidios, con el objeto de integrar los programas estatales de la enseñanza de inglés en uno general; incorporar, gradualmente, la asignatura de inglés a los planes y programas de estudio de educación preescolar y educación primaria, y realizar los ajustes pertinentes en los de secundaria para que los alumnos tuvieran acceso a una propuesta pedagógica basada en un enfoque sociocultural, conforme a los estándares nacionales e internacionales.

Aun cuando de 2006 a 2015 se emprendieron estrategias para la enseñanza del idioma inglés en la educación básica, éstas no fueron suficientes para definir las competencias y los contenidos básicos que los alumnos debían adquirir en cada grado escolar para asegurar que al egreso del nivel básico alcanzaran un nivel de dominio equivalente al B1 del MCER, aunado a la escasez de docentes para este fin y los materiales educativos para llevarlo a cabo, así como las condiciones de las escuelas.

En 2016, se implementó el Pp S270 “Programa Nacional de Inglés” (PRONI), el cual estuvo orientado a fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica. Para ello, este programa apoyó a las Autoridades Educativas Locales (AEL), para que en las escuelas públicas de educación básica se distribuyeran los materiales educativos para impartirla; el fortalecimiento académico y la certificación académica internacional de los docentes y asesores externos, así como de sus condiciones didácticas; sin embargo, no definió el esquema que se implementaría para que los alumnos adquirieran competencias en el dominio del idioma equivalentes con el MCER.

Para 2017, se estableció, en el Acuerdo número 20/12/16 por que se emiten las Reglas de Operación del PRONI,^{9/} el objetivo de “contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera (inglés) en las escuelas públicas de educación básica, por medio del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas y la promoción del proceso de certificación internacional de los alumnos en el dominio del idioma inglés, en condiciones de igualdad”. Asimismo, se determinaron tres objetivos específicos relacionados con la certificación académica internacional de los docentes y asesores externos especializados; la implementación del inglés en las escuelas públicas de educación básica de tercer grado de preescolar a sexto de primaria, y la difusión, evaluación, distribución y uso de materiales educativos para el desarrollo de competencias en los alumnos y los docentes.

El 28 de junio de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, el cual tiene como fin alcanzar una educación de calidad con equidad donde los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes sean el centro de todos los esfuerzos educativos, y uno de sus objetivos específicos es fortalecer el

^{9/} Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2016.

idioma inglés en toda la educación obligatoria, alineando el currículo a estándares nacionales e internacionales.

En el marco de este modelo, el 29 de junio de 2017, la SEP publicó en el DOF el Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y los Programas de Estudio para la educación básica: Aprendizajes clave para la educación integral, el cual está vigente a partir del ciclo escolar 2018-2019, y el 11 de julio del mismo año la SEP presentó la Estrategia Nacional de Inglés (ENI), la cual propone que, dentro de 20 años, todos los alumnos puedan terminar su educación obligatoria hablando inglés con una certificación de reconocimiento internacional, que acredite la capacidad de comprender y redactar textos complejos, y que puedan comunicarse con un lenguaje universal;^{10/} y pretende definir el esquema a seguir en cuanto al dominio articulado y progresivo del idioma inglés en todos los grados de la educación básica, para continuar con su aprendizaje en el nivel medio superior, así como en la formación de profesores.

Resultados

1. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S270 “Programa Nacional de Inglés”.

En 2017, la SEP operó el Pp S270 “Programa Nacional de Inglés” (PRONI) con el objetivo de propósito “Escuelas públicas de educación básica brindan la enseñanza del inglés como una segunda lengua”, el cual es coherente con la problemática identificada en el árbol del problema de la SEP, que se refiere a que “Las escuelas públicas de la educación básica de tercer grado de preescolar a sexto grado de primaria no cuentan con la generalización de enseñanza y aprendizaje de una segunda lengua inglés”, toda vez que el programa se orienta a otorgar apoyos a las escuelas públicas de educación básica para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés.

Se determinó que la alineación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S270 con el PND 2013-2018 fue congruente, debido a que se orientó a contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica. Se vinculó con la meta nacional “México con educación de calidad”; con el objetivo 3.1 “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”; la estrategia 3.1.3 “Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida”, y la línea de acción del enfoque transversal de “Fomentar la adquisición de capacidades básicas,

^{10/} Ídem, p. 26.

incluyendo el manejo de otros idiomas”, la cual se alinea directamente con el objetivo del programa.

Respecto de la lógica vertical, se identificó que la MIR contiene 10 objetivos: 1 para el nivel Fin; 1 para el nivel Propósito; 3 para el nivel Componente, y 5 para el nivel Actividad, que permiten evaluar la contribución del programa en el cumplimiento de los objetivos superiores establecidos en el PND y en el PSE 2013-2018, y se determinó que existe la relación causa-efecto entre los diferentes objetivos definidos para cada nivel de la matriz, los cuales se relacionan con la enseñanza del inglés como una segunda lengua en las escuelas de educación básica, los materiales educativos, los apoyos financieros y la certificación académica; sin embargo, presentó deficiencias, debido a que el objetivo de propósito no fue consistente con los objetivos general y específicos de las Reglas de Operación del PRONI para el ejercicio fiscal 2017, y la sintaxis de tres objetivos (C2, C3 y A1) no se ajustó a lo establecido en la Metodología del Marco Lógico, ya que en dos, de Componente, no se incluyó el verbo en participio pasado, y en uno, de Actividad, no se utilizó ningún sustantivo derivado de un verbo.

En cuanto a la lógica horizontal, la MIR incluyó 12 indicadores, de los cuales 3 son de resultados, 4 de bienes y servicios y 5 de gestión, conforme a los conceptos de la Ley General de Desarrollo Social. El indicador F1 no representa un parámetro para medir el cumplimiento del objetivo de Fin, debido a que no se relaciona con el objeto del PRONI, referente a la enseñanza y aprendizaje del inglés, además de que la prueba EXCALE fue cancelada en el ciclo escolar 2014-2015; el indicador P1 no permite medir el cumplimiento del objetivo general señalado en las Reglas de Operación del PRONI para el ejercicio fiscal 2017; el indicador A1, no permite medir el cumplimiento del objetivo referente a que las “Entidades Federativas reciben los materiales educativos producidos para apoyar a la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés para docentes y alumnos”, porque sólo se calcula la recepción de padrones, y no la de los materiales educativos; en el indicador A4, el nombre es igual al objetivo, por lo que no se construyó con una relación aritmética y un complemento. Asimismo, este indicador conforma el resultado del indicador de Componente C4 “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados con al menos un certificado en el dominio y/o la enseñanza del idioma inglés, respecto a los programados”; es el mismo caso para el indicador A5 “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados certificados en la enseñanza del idioma inglés, respecto a los programados”, por lo que para ambos se sugiere medir el cumplimiento de la certificación internacional con un solo indicador, en lugar de tres.

La frecuencia de medición de dos indicadores de componente (C1 “Porcentaje de materiales educativos distribuidos para docentes y alumnos respecto a los programados” y C4 “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados con al menos un certificado en el dominio y/o la enseñanza del idioma inglés, respecto a los programados”) y de tres de actividad (A1 “Porcentaje de padrones de escuelas focalizadas para difusión, evaluación, distribución y uso de materiales educativos para el desarrollo de competencias en los alumnos y docentes”; A4 “Certificación académica internacional de docentes y asesores externos especializados certificados en el dominio del idioma inglés”, y A5 “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados certificados en la enseñanza del idioma inglés, respecto a

los programados”) no es adecuada, debido a que la periodicidad máxima para los indicadores de nivel de componente debe ser semestral y para el nivel de actividad trimestral.

Asimismo, se identificó que en las fichas técnicas de los 12 indicadores de fin, propósito, componente y actividad no se señalan ni se justifican los seis criterios (claro, relevante, económico, monitoreable, adecuado y aportación marginal) para la elección de los indicadores.

En los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017 que emitió la SHCP, en el anexo denominado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, la SEP reportó 11 de los 12 indicadores de la MIR del Pp S270 (91.6%), de acuerdo con la frecuencia de medición establecida, debido a que, para el indicador de fin “Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica”, la prueba fue suspendida en 2014.

2017-0-11100-07-0153-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública adopte estrategias para atender las deficiencias identificadas en los objetivos de nivel de propósito, componente y actividad, así como de los indicadores de fin, propósito, componente y actividad, incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S270 "Programa Nacional de Inglés" de 2017, y verifique que la relación causa-efecto sea directa entre los diferentes niveles de la matriz, a fin de que su diseño sea adecuado para evaluar el desempeño del programa, en los términos de los numerales III.2 y IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; numeral noveno de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y IV.6 y V de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Diseño del Programa Nacional de Inglés*

Para 2017, el diseño del PRONI presentó deficiencias que afectaron su operación, debido a que, en el Acuerdo número 20/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés para el ejercicio fiscal 2017, no se estableció con precisión a la población objetivo, ni se especificó la región, entidad federativa o municipio en los que se ubican las escuelas susceptibles de ser beneficiadas por el programa; no se incluyó el procedimiento para proporcionar a las Autoridades Educativas Locales (AEL) la asesoría técnica, pedagógica y operativa, ni los montos máximos por beneficiario; no se especificaron los criterios que debían cumplir los beneficiarios para el otorgamiento de los apoyos del programa, ni para focalizar a las escuelas beneficiadas por el PRONI; no se establecieron fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios; no se establecieron mecanismos de coordinación entre dependencias y entidades para evitar duplicidad en el

ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, ni tampoco se determinó la temporalidad, respecto de cuántos años se otorgarán los subsidios; por lo que se concluye que la dependencia no contó con mecanismos para la vigilancia y evaluación de los recursos otorgados por el programa en 2017.

En la Estrategia Nacional de Inglés (ENI), publicada en 2017, la SEP estableció tres líneas de acción para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la estrategia, las cuales se relacionan con el perfil de egreso de los estudiantes, el perfil de los docentes de la asignatura “Lengua Extranjera. Inglés” y los materiales educativos para la enseñanza del idioma; sin embargo, éstas no se vincularon con la operación del PRONI, ya que las Reglas de Operación se publicaron antes que la estrategia. Con motivo del “Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el plan y los programas de estudio para la educación básica: aprendizajes clave para la educación integral”, en las Reglas de Operación del PRONI para el ejercicio fiscal 2018, se estableció la alineación del PRONI con el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, en el que se definió la propuesta curricular mediante una estructura en cuatro ciclos; establece un perfil para el docente, el cual está alineado a los perfiles, parámetros e indicadores de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y un perfil de egreso para los alumnos; asimismo, es congruente con las líneas de acción establecidas en la ENI.

Del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, publicado en 2017, se establece, como prioridad del nuevo currículo, la enseñanza del inglés con el objeto de que todos los niños y jóvenes de México aprendan a leer y comunicarse en ese idioma.

Para instrumentar el modelo, la SEP publicó el Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el plan y los programas de estudio para la educación básica: aprendizajes clave para la educación integral,^{11/} el cual se integra por dos etapas: una dirigida a los grados iniciales de educación básica, cuya finalidad es promover en los estudiantes la familiarización y el contacto con el inglés como lengua extranjera; y la otra, destinada al resto de los grados de este nivel educativo, que tiene como objetivo la competencia y el dominio básico en esta lengua; sin embargo, la SEP no determinó el efecto que tendrá la implementación del nuevo plan y programas de estudio en el diseño y operación del PRONI.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de modificación de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2019, en el que se incluyeron los criterios de selección de las escuelas participantes del programa; las características de los apoyos técnicos; la atribución de las AEL para buscar alternativas de ingresos con el fin de lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a los recursos presupuestarios del PRONI, y la temporalidad de los subsidios del programa, los cuales serán de carácter no regularizable y se entregarán a la población beneficiaria por única ocasión durante el ejercicio fiscal en el que sean beneficiadas

^{11/} Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2017 y actualizado el 11 de octubre de 2017.

las AEL, y acreditó que el programa no presenta complementariedad o coincidencias con medidas federales o estatales, por lo que se solventa lo observado.

3. Cobertura del programa

En el ciclo escolar 2017-2018, operaron 224,976 escuelas de educación básica, de las cuales el 87.2% (195,992) fueron públicas, y el 12.8% (28,984), privadas. De las 195,992 escuelas públicas, el 78.6% (154,065) correspondió a la población objetivo definida por la SEP, toda vez que el programa es voluntario, la cual se conformó por escuelas públicas de nivel preescolar (59,624); primarias regulares (77,041), y secundarias generales (12,679) y técnicas (4,721). De los 154,065 planteles, la SEP benefició mediante apoyos técnicos y financieros a 34,916 escuelas con una matrícula de 9,237,161 alumnos, dichos planteles representaron el 22.7% de las escuelas públicas de educación básica que conformaron la población objetivo del programa.

De las 34,916 escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PRONI en el ciclo escolar 2017-2018, se identificó que el 25.0% (8,730) correspondió a preescolar, con un total de 572,998 alumnos beneficiados; el 41.1% (14,339) a primaria regular, con 4,036,290 educandos, y el 33.9% (11,847) a secundaria, de las modalidades general y técnica, en beneficio de 4,627,973 estudiantes.

Respecto de la focalización de las escuelas beneficiadas, en las Reglas de Operación del PRONI 2017, no se definió en qué consistiría el análisis de focalización, ni se especificaron los aspectos que las escuelas debían cumplir para ser seleccionadas. Al respecto, la SEP acreditó que las 32 AEL establecieron sus criterios específicos para la selección de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas. Asimismo, acreditó que, en las Reglas de Operación del programa para el ejercicio 2018, se incluyeron los criterios mínimos para la focalización, los cuales implican tomar en cuenta las necesidades educativas de las entidades federativas; que las escuelas hayan sido apoyadas en el ciclo inmediato anterior, y las metas de cobertura programadas.

En cuanto a las metas de cobertura establecidas por la SEP, la secretaría contó con la desagregación por nivel educativo y tipo de servicio (preescolar, primarias regulares, y secundarias generales y técnicas) de las 34,465 escuelas programadas con una matrícula de 9,302,577 alumnos.

De los planteles beneficiados, se verificó que se logró un cumplimiento de 101.3% de la meta de apoyar a 34,465 escuelas. De las 32 entidades federativas, en 12 (Nuevo León, Tamaulipas, Ciudad de México, Sinaloa, Durango, Guerrero, Sonora, Oaxaca, Tlaxcala, Tabasco, Yucatán y Querétaro) la cobertura de centros escolares fue de entre el 93.8% y el 100.0%; en 18 (México, Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco, Puebla, Zacatecas, Morelos, Guanajuato, Michoacán, Baja California, Veracruz, Chiapas, Nayarit, Hidalgo, Baja California Sur, Quintana Roo y Campeche) fue superior al 100.0% (entre el 100.1% y el 124.8%), y en 2 (Aguascalientes y Colima) se presentaron porcentajes menores al 90.0% (73.4% y 88.2%), debido a que en Aguascalientes sólo 596 planteles (101 preescolares, 371 primarias y 124 secundarias)

contaron con asesor externo especializado, ya que los recursos del ejercicio fiscal fueron insuficientes para cubrir la totalidad de asesores necesarios para las 812 instituciones educativas programadas, mientras que en Colima, la reducción en el número de escuelas atendidas se debió a que, en el ciclo escolar 2017-2018, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo ya no sufragó el pago del asesor externo especializado.

Respecto de la matrícula cubierta, de 9,237,261 alumnos que cursaron en las escuelas apoyadas con el PRONI, se logró un cumplimiento de 99.3% de la meta de beneficiar a 9,302,577 alumnos. De las 32 entidades federativas, en 21 (Nuevo León, Ciudad de México, Jalisco, Sinaloa, Coahuila, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora, Durango, Morelos, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán, Hidalgo, Tabasco, Querétaro, Nayarit y Colima) la matrícula cubierta representó entre el 93.8% y el 100.0%, del total de alumnos programados; en 9 (México, Tamaulipas, Chihuahua, Puebla, Guanajuato, Chiapas, Quintana Roo, Baja California Sur y Campeche) se obtuvieron porcentajes de cobertura de la matrícula del 100.4% al 119.5%, y en 2 (Baja California y Aguascalientes) se presentaron los porcentajes más bajos, con una participación de 84.2% y 86.7%, respectivamente, en razón de que en Aguascalientes los recursos del ejercicio fiscal fueron insuficientes para cubrir la totalidad de los 812 planteles programados, mientras que en Baja California, las 617 escuelas atendidas por el PRONI fueron de baja matrícula debido a su ubicación geográfica.

4. *Cumplimiento de los requisitos para participar en el programa*

De las 32 Autoridades Educativas Locales (AEL) participantes en el Programa Nacional de Inglés en 2017, el 93.8% (30 entidades) cumplió con los requisitos establecidos: Carta Compromiso Única, Convenio marco de coordinación, Plan Anual de Trabajo (PAT) y el Padrón de escuelas beneficiadas; mientras que el 6.2% (2 entidades, Ciudad de México y Estado de México) no cumplió con la fecha establecida para la aprobación del PAT.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de modificación de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2019, en el que se incluyó, como obligación de las AEL, la entrega oportuna del PAT, cuyo incumplimiento ocasionará la suspensión de las ministraciones de los subsidios en dicho ejercicio fiscal, con lo que se solventa lo observado.

5. *Plan y programas de estudio para la enseñanza del inglés en las escuelas públicas de educación básica*

En el ciclo escolar 2017-2018, para la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés, se dispuso del “Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica”,^{12/} emitido en 2011, el cual incluye la enseñanza del inglés a partir del tercer grado de preescolar

^{12/} Publicado en el DOF el 19 de agosto de 2011.

y hasta el tercer grado de secundaria, y los Fundamentos Curriculares del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) 2011.

En el Mapa curricular de la Educación Básica 2011 se definieron los campos de formación para este nivel educativo; asimismo, se estableció la organización, regulación y articulación de los espacios curriculares, los cuales tienen un carácter interactivo entre sí, y son congruentes con las competencias para la vida y los rasgos del perfil de egreso. Además, encauzan la temporalidad del currículo sin romper la naturaleza multidimensional de los propósitos del modelo educativo en su conjunto.

Los propósitos de formación general en la segunda lengua inglés se refieren, en preescolar, a propiciar el contacto y la familiarización de los niños con el inglés, mediante el involucramiento en prácticas sociales del lenguaje y el desarrollo de competencias específicas planificadas, que constituyen la base de aprendizajes posteriores; los estándares de la segunda lengua en el tercer grado de preescolar están enfocados en que los niños logren distinguir y enunciar saludos o nociones de primer contacto; identificar nombres de objetos, animales y personas; completar palabras de forma oral, así como responder a preguntas con lenguaje no verbal, principalmente. En primaria y secundaria, a tener la posibilidad de obtener una competencia vinculada a la vida y al trabajo, para que el manejo pertinente del idioma sea un agente de transformación y movilidad académica y social. En estos niveles el inglés se consolida mediante el aprendizaje en situaciones formales y concretas que fortalecen el intercambio oral y textual de los alumnos de forma colaborativa.

En cuanto al perfil de egreso del alumno, respecto de la enseñanza del inglés, en el “Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica” se señala que, como resultado del proceso de formación a lo largo de la educación básica, el alumno debe utilizar el lenguaje materno, oral y escrito para comunicarse con claridad y fluidez, e interactuar en distintos contextos sociales y culturales; además de poseer herramientas básicas para comunicarse en inglés.

Asimismo, la SEP dispuso de los Fundamentos Curriculares del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) 2011, a fin de que la enseñanza del inglés para la educación básica permita que los alumnos obtengan los conocimientos necesarios para participar en prácticas sociales del lenguaje orales y escritas con hablantes nativos y no nativos del inglés, mediante competencias específicas. El enfoque educativo se orientó a fomentar las prácticas sociales del lenguaje, por medio de las competencias de “hacer, saber y maneras de ser con el lenguaje”.

La asignatura “Segunda lengua: inglés”^{13/} se estructura en cuatro ciclos: 1. Del tercer grado de preescolar al segundo de primaria; 2. Tercer y cuarto grados de primaria; 3. Quinto y sexto

^{13/} En el Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica, emitido en agosto de 2011, la asignatura se denominó “Segunda lengua: inglés”, mientras que en el Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y programas de estudio para la educación básica: Aprendizajes Clave para la Educación Integral de 2017, el nombre de la asignatura cambió a “Lengua extranjera. Inglés”.

grados de primaria, y 4. Del primer grado al tercero de secundaria, que articulan los niveles de educación básica. Para la enseñanza del inglés se estableció un total de 1,060 horas, que corresponde a la suma de horas destinadas a la asignatura en cada grado escolar (200 días, 40 semanas).

En 2011, la SEP emitió los documentos siguientes: “Programas de estudio 2010. Ciclo 1. 3° de Preescolar, 1° y 2° de Primaria”; “Programas de estudio 2010. Ciclo 2. 3° y 4° de Primaria”; “Programas de estudio 2010. Ciclo 3. 5° y 6° de Primaria”, y “Programas de estudio 2011. Ciclo 4. 1°, 2° y 3° de Secundaria”, con el propósito de definir los objetivos específicos de aprendizaje de la asignatura de inglés; sin embargo, no se establecieron los criterios y procedimientos para acreditar su cumplimiento, ni tampoco se definió en qué documento se acreditarían dichas competencias. Al respecto, en 2017, la SEP emitió el “Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y programas de estudio para la educación básica: Aprendizajes Clave para la Educación Integral”, en el que se incluyó el programa de estudio para dicha asignatura, los cuales entrarán en vigor en el ciclo escolar 2018-2019; no obstante, seguían presentando dicha deficiencia para evaluar y acreditar los propósitos de la formación, la adquisición de conocimientos, las habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada ciclo y nivel educativo.

Al respecto, como hechos posteriores, la SEP acreditó que, en el “Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica”,^{14/} definió los criterios y procedimientos para regular la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos que cursan la educación básica, mediante la elaboración del ‘Reporte de Evaluación’, el cual incluye los aspectos a evaluar para la asignatura “Lengua extranjera. Inglés”, así como los campos en donde el docente deberá anotar el nivel de desempeño y la calificación obtenida por el alumno, por lo que se solventa lo observado.

6. *Materiales educativos*

Para 2017, la SEP contó con un procedimiento para evaluar los paquetes didácticos destinados a las escuelas públicas de educación básica, establecido en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Materiales Educativos, con objeto de determinar la viabilidad del uso del material educativo en dichas escuelas.

Asimismo, de 2011 a 2017, se autorizaron para su uso en las escuelas de educación básica beneficiarias del PRONI, 70 títulos, de los cuales el 38.6% (27) fue utilizado para el primer ciclo: de tercero de preescolar al segundo de primaria; el 21.4% (15) para el segundo ciclo: de tercero a cuarto de primaria; el 18.6% (13) para el tercer ciclo: de quinto a sexto de primaria, y el 21.4% (15) para el cuarto ciclo: los tres grados de secundaria, con base en la metodología para estimar el número de materiales educativos necesarios para cubrir la demanda en los

^{14/} Publicado en el DOF el 7 junio de 2018.

planteles, conformada por siete etapas: 1. Remisión de la base de datos; 2. Revisión de la base de datos; 3. Cruce de datos con la estadística 911; 4. Cálculo de los materiales más incremento del 2.6% para cubrir la matrícula; 5 y 6. Revisión del principio de la bibliodiversidad entre alumnos y asesores externos especializados, y 7. Elaboración de la pauta de distribución.

Como resultado de la implementación del modelo educativo 2017, la SEP determinó la necesidad de rediseñar los materiales educativos y, por ende, el proceso de evaluación de los textos escolares para el ciclo escolar 2018-2019.

En cuanto a la distribución de los materiales, se comprobó que, la SEP, por medio del PRONI, entregó 7,353,339 ejemplares para apoyar la gestión de las escuelas de preescolar y primaria, durante el ciclo escolar 2017-2018, con lo cual se alcanzó un cumplimiento del 100.0% de la meta del indicador "Porcentaje de materiales educativos distribuidos para docentes y alumnos respecto a los programados". Respecto del material didáctico para los 4,627,973 alumnos y los 30,755 docentes del nivel de secundaria, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) es la instancia encargada de la selección y distribución de los materiales educativos, y para el ciclo escolar 2017-2018, proporcionó 9,897,733 ejemplares a los planteles beneficiadas por el PRONI, de los cuales, el 34.0% (3,366,272) correspondió a los libros de lectura, cuadernos de actividades y guías didácticas para el primer grado de secundaria; el 33.6% (3,329,297) para el segundo grado, y el 32.4% (3,202,164) para el tercero.

Del total de materiales educativos distribuidos, el 8.3% (607,101) fue para el nivel de preescolar y el 91.7% (6,746,238) para primaria, los cuales se clasificaron en siete paquetes didácticos aplicables para cada año escolar (desde tercero de preescolar hasta sexto de primaria), en los que se incluyen materiales tanto para alumnos como para Asesores Externos Especializados (AEE).

Asimismo, se determinó que, del total de materiales, el 94.1% (6,920,976) fueron cuadernos de actividades y libros de lecturas dirigidos a los alumnos; mientras que el 5.9% (432,363) fueron cuadernos de actividades, guías didácticas y los Big Book, aplicables a los asesores de los planteles beneficiados.

En cuanto a la gestión de las 32 entidades federativas, Nuevo León fue la entidad en la que se distribuyó mayor cantidad de materiales educativos (1,062,490) de preescolar y primaria, en tanto que el estado de Michoacán no entregó ninguno, debido a la existencia de materiales de ciclos anteriores.

7. *Dominio del idioma inglés en la educación básica*

La SEP no acreditó contar con información, ni con mecanismos para evaluar el establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, así como la promoción de procesos de certificación internacional de alumnos en la acreditación del idioma, que permitieran verificar el desarrollo de competencias de los educandos para el dominio de esta lengua en cada uno de los grados en donde se impartió la asignatura durante el ciclo escolar 2017-2018,

por lo que se desconoce el nivel de dominio adquirido por los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PRONI.

Al respecto, la dependencia señaló que “en el ciclo escolar 2017-2018 no se contó con mecanismos para evaluar el dominio del inglés en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiados por el programa; sin embargo, durante el ciclo escolar 2018-2019 se llevó a cabo un estudio para identificar el dominio real de la población de alumnos que cursan el sexto grado de primaria y el tercero de secundaria y compararlo con los estándares curriculares establecidos en el plan y programas de estudio: Aprendizajes clave para la Educación Integral, cuyos resultados mostraron que, de 6,132 estudiantes de sexto de primaria seleccionados para participar en el estudio, el 1.8% alcanzó el nivel A2^{15/} del MCER^{16/} o superior; mientras que, de 6,060 alumnos de tercer grado de secundaria seleccionados, el 1.5% logró el nivel B1^{17/} o superior, por lo que se concluyó que un porcentaje bajo de estudiantes de primaria y secundaria obtuvo el nivel de dominio de la lengua definido para el grado educativo que cursaron”.

No obstante que la SEP, en 2018, realizó un estudio para identificar el dominio del idioma, no acreditó los mecanismos, mediante los cuales se aseguró la medición del cumplimiento de los objetivos del programa en los ejercicios subsecuentes.

2017-0-11100-07-0153-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública instrumente mecanismos para diseñar e implementar una planeación estratégica que permita definir objetivos, indicadores y metas para evaluar el cumplimiento de los propósitos del PRONI, en los términos de los artículos 85, fracción I y 110, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés, y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de

^{15/} Se considera que este nivel es el que debe obtener el alumno al concluir el sexto grado de primaria, ya que deberá ser capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes (información básica sobre sí mismo y su familia, compras, lugares de interés, ocupaciones, etc.). Sabe comunicarse a la hora de llevar a cabo tareas simples y cotidianas que no requieran más que intercambios sencillos y directos de información sobre cuestiones que le son conocidas o habituales. Sabe describir en términos sencillos aspectos de su pasado y su entorno, así como cuestiones relacionadas con sus necesidades inmediatas.

^{16/} El Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER) es el estándar internacional que define la competencia lingüística. Se utiliza en todo el mundo para definir las destrezas lingüísticas de los estudiantes en una escala de niveles de inglés, desde un A1, nivel básico de inglés, hasta un C2, para aquellos que dominan el inglés de manera excepcional.

^{17/} Se considera que este nivel es el que debe obtener el alumno al concluir el tercer grado de secundaria, ya que deberá ser capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, estudio o tiempo libre. Sabe desenvolverse en la mayoría de las situaciones que pueden surgir durante un viaje por zonas donde se utiliza la lengua. Es capaz de producir textos sencillos y coherentes sobre temas que le son familiares o en los que tiene un interés personal. Puede describir experiencias, acontecimientos, deseos y aspiraciones, así como justificar brevemente sus opiniones o explicar sus planes.

Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. *Certificación internacional de los alumnos*^{18/}

Para 2017, la SEP estableció, en la MIR del Programa presupuestario S270 “Programa Nacional de Inglés”, la meta de certificar a 5,000 alumnos, de un universo de 9,336,595, lo que representó el 0.05%; no obstante, se verificó que el denominador del indicador corresponde al total de alumnos atendidos por el PRONI, durante el ciclo escolar 2016-2017, y no al total de alumnos programados a certificar, de acuerdo con el Plan Anual de Trabajo (PAT) de las AEL, sin que la secretaría explicara las causas de la inconsistencia de los datos. Al respecto, la secretaría, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que la Dirección General de Desarrollo (DGDC) solicitó a la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa realizar la sustitución, en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), del indicador de fin por dos nuevos indicadores denominados “Tasa de variación de alumnos 6to grado de primaria que obtienen certificación en el dominio del idioma inglés en el año t” y “Tasa de variación de alumnos de 3er grado de secundaria que obtienen certificación en el dominio del idioma inglés en el año t”, correspondientes a la Matriz de Indicadores para Resultados 2019 del Pp S270, con la finalidad de contar con información confiable, oportuna y suficiente de los alumnos de sexto grado de primaria y tercer grado de secundaria susceptibles de ser certificados, por lo que se solventa lo observado.

En ese mismo año, la SEP certificó a 34,392 alumnos, por medio de 12 instancias certificadoras,^{19/} lo que representó un cumplimiento de 687.8% de lo previsto en la MIR (5,000 alumnos) y de 117.7% de la meta conjunta establecida por las AEL en los PAT, de certificar a 29,229 alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas con el PRONI.

Asimismo, se identificó que los 34,392 alumnos certificados correspondieron a 27 entidades federativas, ya que las 5 restantes (Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Zacatecas) no realizaron el proceso de certificación en 2017, aun cuando establecieron metas en sus PAT. Al respecto, la SEP acreditó que los estados de Nuevo León, Zacatecas y Chihuahua no llevaron a cabo la certificación, debido a que en Nuevo León no se realizó la segunda ni la cuarta ministración de recursos presupuestarios; mientras que, en Zacatecas y Chihuahua el proceso de licitación para la certificación se retrasó, por lo que no fue posible realizar el proceso antes del cierre del ejercicio presupuestal. En cuanto a las entidades de Puebla y Tabasco, la SEP no justificó las causas de su incumplimiento.

^{18/} Evaluación cualitativa que realiza una institución internacional de prestigio constatable, la cual acredita el nivel de dominio del inglés de los alumnos de educación básica.

^{19/} Cal Desteca, Cambridge, Center for Applied Linguistics, College Board, Educational Testing Service, International House, Pearson, San Diego State University, The Anglo, TOEIC Bridge, Trinity College London y Universidad de la Coruña, S.C.

En cuanto a Baja California Sur, se identificó un cumplimiento de su meta de 1,202.3%, al certificar 10,821 alumnos de los 900 programados, lo cual no fue justificado por la secretaría.

Se determinó que, de los 34,392 alumnos certificados, el 59.5% (20,473) correspondió a los alumnos de primaria; el 39.5% (13,579), a los de secundaria, y del 1.0% (340) restante, no se identificó su nivel educativo.

De los 20,473 alumnos de primaria, el 31.4% (6,427) obtuvo el nivel de dominio y competencia A1, el más bajo, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER), lo que significó que sólo es capaz de comprender y utilizar expresiones cotidianas de uso muy frecuente, así como frases sencillas destinadas a satisfacer necesidades de tipo inmediato; el 9.4% (1,919), el A2, ya que es capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes; el 0.5% (106), el B1, pues es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, estudio o tiempo libre; el 0.05% (11), el B2, ya que entiende las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico siempre que estén dentro de su campo de especialización, y de 12,010 (58.7%), no fue posible comprobar su nivel de certificación. De los 13,579 alumnos certificados de secundaria, 4,722 (34.8%) obtuvieron el nivel de certificación A1; 1,709 (12.6%), el A2; 444 (3.3%), el B1; 112 (0.8%), el B2; 222 (1.6%), el C1, toda vez que es capaz de comprender una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como reconocer en ellos sentidos implícitos, y de 6,370 (46.9%) no fue posible comprobar su nivel de certificación, ni el grado escolar del total de certificados.

2017-0-11100-07-0153-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente mecanismos para que las Autoridades Educativas Locales establezcan metas razonables en sus planes anuales de trabajo, a fin de que, en lo subsecuente, las entidades cumplan con oportunidad y eficacia las metas de certificación de alumnos, en términos de los artículos 45; 110, cuarto párrafo, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-11100-07-0153-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública disponga de información suficiente del nivel educativo de los alumnos certificados con el PRONI; del nivel de certificación obtenido, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER), y del grado escolar al que pertenecen los alumnos certificados y, con base ello, implemente mecanismos de control para generar información del proceso de certificación de los alumnos, a fin de contar con información confiable, oportuna y suficiente para efectuar la evaluación y mejora continua del aprendizaje del idioma inglés, en los términos que se establezcan en las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés, y del artículo segundo, título segundo, capítulo

I, numeral 9, norma 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 las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

9. Competencias para el fortalecimiento académico de docentes y asesores externos especializados

En 2017, mediante el Programa Nacional de Inglés, la SEP benefició a 34,916 escuelas públicas de educación básica para la enseñanza de la segunda lengua inglés con una matrícula de 9,237,261 alumnos, mediante 53,111 figuras educativas, de las cuales 8,508 asesores externos especializados atendieron a 572,998 alumnos de las 8,730 escuelas de preescolar; 13,848, a 4,036,290, de los 14,339 planteles de primaria, y 30,755 docentes impartieron la asignatura a 4,627,973 educandos en 11,847 escuelas de educación secundaria.

Asimismo, la dependencia reportó que las Autoridades Educativas Locales ejercieron 5,946.4 miles de pesos en el apoyo financiero de asesoría, acompañamiento y seguimiento para el fortalecimiento académico de los docentes y asesores externos especializados; sin embargo, no precisó en qué consistió dicho apoyo, ni sus características específicas, lo que impidió determinar cuántas y cuáles medidas se les proporcionarían.

Además, la SEP no acreditó contar con información ni con mecanismos para evaluar la contribución del PRONI en el fortalecimiento de los procesos de enseñanza de una lengua extranjera inglés, ni para el desarrollo de competencias en el dominio del idioma inglés de los docentes y asesores externos especializados que imparten la asignatura en cada grado escolar en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas con el programa, por lo que existe el riesgo de que éstos no cuenten con las competencias necesarias para la enseñanza de dicha lengua.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de modificación de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2019, en el que se incluyó, como parte de las características del apoyo financiero de “Asesoría, acompañamiento y seguimiento” para docentes y asesores externos especializados, las medidas de asesoría específica o acompañamiento para mejorar los procesos didácticos, el uso y apropiación de la propuesta curricular vigente, así como de los materiales educativos, por lo que se solventa lo observado.

2017-0-11100-07-0153-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente mecanismos para disponer de información para evaluar la contribución del PRONI en asegurar el fortalecimiento en la enseñanza de una lengua extranjera inglés, así como el desarrollo de las competencias en el dominio del idioma en los docentes y asesores externos especializados que imparten la asignatura en cada grado escolar en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el programa, a fin de garantizar que éstos cuenten con las competencias necesarias para

la enseñanza de dicha lengua, en los términos que se establezcan en las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés, y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. *Certificación Internacional de docentes y asesores externos especializados*

Para 2017, la SEP estableció, en la MIR del Pp S270 “Programa Nacional de Inglés”, el indicador “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados con al menos un certificado en el dominio y la enseñanza del idioma inglés, respecto a los programados”, con la meta de certificar a 7,000 docentes y asesores externos especializados en el dominio del idioma, y a 7,000 en la enseñanza, respecto de un total de 53,111; sin embargo, el denominador de los indicadores correspondió al total de docentes y asesores externos especializados de las escuelas públicas de educación básica atendidas por el PRONI, y no a aquéllos que cumplieron con los criterios para ser certificados (figuras educativas que hayan acreditado las competencias para certificarse), sin que la secretaría explicara las causas de la inconsistencia de los datos.

En 2017, la SEP certificó a 8,816 docentes y asesores externos especializados, mediante 14 instancias certificadoras, cifra superior en 20.6% (1,816) a la meta establecida en la MIR de 7,000 docentes y asesores, e inferior en 39.9% (5,864) a los 14,680 programados por las AEL en los PAT.

Del total de docentes y asesores certificados, se determinó que el 65.7% (5,793) se certificó en dominio y el 34.3% (3,023) en enseñanza.

Las 5,793 figuras educativas certificadas en dominio representaron un cumplimiento de 71.8%, respecto de las 8,063 programadas en los PAT, de las cuales, se identificó que correspondieron a 25 entidades federativas, ya que en las 7 restantes, 5 (Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas) no se realizó el proceso de certificación, aun cuando se establecieron metas para este rubro en el PAT, y 2 (Sinaloa y Sonora) no la definieron en sus respectivos documentos, debido a que, en el caso de Chihuahua, el proceso de licitación se desfasó; en la Ciudad de México, se retrasó la operación del programa debido al sismo del 19 de septiembre de 2017; en Jalisco, se atrasó la ministración de los recursos; en Quintana Roo, no se realizó la ministración de los recursos del cuarto trimestre; en Zacatecas, la licitación resultó desierta, mientras que Sinaloa y Sonora sólo definieron metas para la certificación en la metodología de la enseñanza del idioma. Asimismo, se identificó que en San Luis Potosí se certificó a 131 docentes y asesores externos especializados, sin que estableciera una meta en su PAT, ya que únicamente definió meta para la certificación en la metodología de la enseñanza del idioma, sin que la SEP explicara las causas.

Por nivel educativo, de las 5,793 figuras educativas certificadas en dominio, el 59.5% (3,447) correspondió a asesores externos especializados de primaria; el 25.2% (1,457), a docentes de

secundaria; el 8.0% (464), a asesores externos especializados de preescolar, y en el 7.3% (425) restante, no se identificó su nivel. De los 464 asesores externos especializados de preescolar, 128 obtuvieron el nivel de dominio y competencia A2; 58, el B1; 83, el B2; 4, el A1; 4, el C1, y de 187 no fue posible comprobar su nivel de certificación. En cuanto a los 3,447 asesores externos especializados de primaria, 886 obtuvieron el nivel de dominio y competencia B2; 493, el B1; 304, el A2; 209, el C1; 25, el A1; 1, el C2, y de 1,529 no fue posible comprobar su nivel de certificación. Por lo que corresponde a los 1,457 docentes de secundaria, 278 obtuvieron el nivel de dominio y competencia B1; 259, el B2; 126, el A2; 21, el A1; 30, el C1; 2, el C2, el más alto, ya que es capaz de comprender con facilidad prácticamente todo lo que oye o lee, sabe reconstruir la información y los argumentos procedentes de diversas fuentes, ya sean en lengua hablada o escrita, y presentarlos de manera coherente y resumida, y de 741 no se sustentó su nivel de certificación.

En cuanto a los 3,023 docentes y asesores certificados en la enseñanza del idioma, éstos representaron un cumplimiento del 43.3%, respecto de los 6,980 programados, los cuales correspondieron a 13 entidades federativas, mientras que las 19 restantes no llevaron a cabo ninguna certificación, aun cuando 13 de ellas (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz) establecieron metas en sus PAT, mientras que Hidalgo, Jalisco, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala no las establecieron, sin que la secretaría explicara la falta de programación e incumplimiento por parte de las entidades. Asimismo, se identificó que, a pesar de no haber establecido metas en sus planes anuales, cinco entidades (Tabasco, Nayarit, Zacatecas, México y Yucatán) certificaron a 1,051 docentes y asesores, sin que la secretaría justificara esta situación.

Por nivel educativo, se determinó que, de los 3,023 docentes y asesores certificados en enseñanza del idioma, el 77.9% (2,354) correspondió a asesores externos especializados de primaria; el 11.4% (344), a asesores de preescolar; el 7.4% (223), a docentes de secundaria, y en el 3.4% (102) restante, no se identificó su nivel.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, elaboró el proyecto de modificación de la Matriz de Indicadores para el ejercicio fiscal 2019, en la que se incluyeron los indicadores de componente “Porcentaje de docentes y asesores externos especializados que cuentan con las certificaciones en el dominio de inglés requeridas para enseñar la lengua en escuelas de educación preescolar y primaria general”, cuyo método de cálculo indica el número de certificaciones con nivel B1 o superior obtenido, respecto del total de certificaciones realizadas, y “Porcentaje de certificaciones otorgadas a docentes y asesores externos especializados en la enseñanza del idioma inglés”, cuyo método de cálculo señala el número de certificados otorgados a las figuras educativas, respecto del número de certificados a otorgar, y con el objetivo de que las AEL realicen la certificación internacional en el dominio del idioma y en la metodología de la enseñanza, con lo que se solventa lo observado.

2017-0-11100-07-0153-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública disponga de información suficiente de los docentes y asesores externos especializados en el dominio del idioma por nivel educativo, así como del nivel de certificación obtenido, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia (MCER), a fin de generar información confiable del proceso de certificación, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-11100-07-0153-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca mecanismos de seguimiento de las metas de certificación de los docentes y asesores externos especializados en la enseñanza del idioma definidas por las Autoridades Educativas Locales, a fin de que, en ejercicios subsecuentes, la totalidad de entidades federativas programen y cumplan con oportunidad y eficacia las metas de certificación, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Ejercicio y distribución de los recursos financieros del PRONI

En la Cuenta Pública de 2017 se reportó un ejercicio de 645,976.5 miles de pesos de pesos en el Pp S270 "Programa Nacional de Inglés, monto similar al modificado, e inferior en 18.1% (143,047.6 miles de pesos) al original de 789,024.1 miles de pesos, debido a la autorización de 12 adecuaciones presupuestarias, como consecuencia de la reorientación de prioridades sectoriales para atender otros rubros de gasto y apoyos, como son: para la Subsecretaría de Educación Media Superior; solventar gastos del sector educativo en Oaxaca; servicios de alojamiento de la información del SIGED, FONE y la CNSPD, y traspasos del Ramo 11 al Ramo 25. Respecto de 2016, dicho presupuesto se redujo en 7.1% (49,675.3 miles de pesos), al pasar de 695,651.8 miles de pesos ejercidos en 2016, a 645,976.5 miles de pesos en 2017, debido a las medidas establecidas en los Criterios Generales de Política del Paquete Económico de 2017, en el marco de la estabilidad macroeconómica, de acuerdo con la SEP; sin embargo, no acreditó que dichas reducciones fueran autorizadas por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no se priorizó el ejercicio de los recursos, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa.

La SEP transfirió el 99.4% (641,899.6 miles de pesos) a las Autoridades Educativas Locales (AEL), y el 0.6% (4,076.9 miles de pesos) lo ejerció en gastos de operación central.

En cuanto a la distribución de los recursos del programa, la SEP reportó la transferencia y el ejercicio de 641,899.6 miles de pesos a las AEL participantes en el PRONI, con base en la metodología establecida en la memoria de cálculo, la cual consideró las variables relativas a: matrícula cubierta; número de personal docente y asesores externos especializados

beneficiados; escuelas públicas apoyadas, y certificación internacional al personal docente y al alumnado.

Respecto de los apoyos financieros, se identificó que la SEP, mediante las AEL, ejerció 641,899.6 miles de pesos para los seis tipos de apoyos del programa, de los cuales, el 5.3% (32,444.0 miles de pesos) se destinó a la implementación, difusión, seguimiento y evaluación de materiales educativos; el 28.9% (182,552.0 miles de pesos), al fortalecimiento académico; el 1.0% (6,495.8 miles de pesos), a asesoría, acompañamiento y seguimiento a docentes; el 11.0% (70,268.4 miles de pesos), para asesoría, acompañamiento y seguimiento de alumnos; el 52.1% (338,939.3 miles de pesos), al pago de servicios de asesores externos especializados, y el 1.7% (11,200.1 miles de pesos), a gastos de operación local, por lo que ninguno excedió los porcentajes establecidos en las Reglas de Operación.

No obstante, sólo 14 (43.8%) de las 32 AEL utilizaron los recursos para los seis tipos de apoyos; 10 (31.3%) ejercieron los recursos en cinco; 4 (12.5%), en cuatro; 3 (9.3%), en tres, y 1 (3.1%) no utilizó los recursos del programa, debido a que cada AEL, de acuerdo a las necesidades y contexto educativo propio, destinó los recursos a los apoyos que consideró prioritarios para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera (inglés), y los estableció en sus PAT.

2017-0-11100-07-0153-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública instrumente mecanismos para que en ejercicios subsecuentes, se prioricen los recursos destinados al Programa presupuestario S270 "Programa Nacional de Inglés" y, con ello, garantizar que únicamente se realicen reducciones presupuestarias cuando así lo establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa, en términos de los artículos 18 de la Ley General de Desarrollo Social y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. *Costo de la enseñanza y el aprendizaje de inglés y de la certificación del dominio del idioma inglés para alumnos, docentes y asesores externos especializados*

En 2017, la SEP contó con la metodología para calcular el costo unitario del aprendizaje del idioma inglés, mediante la cual determinó que el costo anual del aprendizaje por alumno, en 2017, fue de 167.4 pesos.

Asimismo, la SEP, mediante las Autoridades Educativas Locales, ejerció 67,503.7 miles de pesos en la certificación internacional en el dominio del idioma inglés de 34,392 alumnos de educación básica beneficiados con el Programa Nacional de Inglés, por lo que el costo de la certificación por alumno fue de 1,963.8 pesos. Además, en la certificación de 8,796 docentes y asesores externos especializados, la dependencia ejerció 66,504.4 miles de pesos, por lo que el costo por docente fue de 7,560.8 pesos.

No obstante, la secretaría no dispuso de una metodología para evaluar la eficacia, la economía y la eficiencia del gasto público para la certificación internacional en el dominio del idioma de los alumnos, docentes y asesores externos especializados de las escuelas públicas de educación básica.

2017-0-11100-07-0153-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca una metodología para determinar los costos unitarios de la enseñanza y el aprendizaje del idioma inglés, así como de la certificación internacional de alumnos, docentes y asesores externos especializados del PRONI, a fin de disponer de parámetros para medir la eficacia, la eficiencia y la economía del gasto público, en los términos del artículo 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. *Seguimiento de la operación del programa*

En 2017, la SEP recibió 128 (100.0%) reportes trimestrales de avance físico-financiero, de los cuales el 50.0% (64) se entregó en la fecha establecida, correspondiente a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión del trimestre reportado, y el 50.0% (64), no. Además, la dependencia remitió 128 (100.0%) reportes trimestrales de avance académico, de los cuales el 46.1% (59) se entregó en la fecha establecida, y el 53.9% (69), no.

Asimismo, se constató que los reportes de avance físico-financiero contienen el tipo de apoyo otorgado, el monto asignado, ejercido y por ejercer, así como los procedimientos desarrollados por cada tipo de apoyo, mientras que los de avance académico señalan las metas alcanzadas en los procedimientos del Plan Anual de Trabajo de cada AEL, por criterio general del gasto.

Respecto de la promoción de reuniones nacionales, estatales y regionales con las AEL vinculadas con el programa, en 2017, sólo se realizaron dos reuniones con ocho entidades federativas (Campeche, Sonora, Querétaro, Michoacán, Veracruz, Baja California, Baja California Sur y Nuevo León), en las que presentaron los avances en la implementación del Programa Anual de Trabajo; sin embargo, la dependencia proporcionó la evidencia documental de las visitas de seguimiento de sólo tres Estados (Campeche, Querétaro y Veracruz).

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró el proyecto de modificación de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2019, en el que se incluyó, como obligación de las AEL, la entrega oportuna de los informes de avance académico e informes físico presupuestarios, cuyo incumplimiento ocasionará la suspensión de las ministraciones de los subsidios en dicho ejercicio fiscal, y la atribución de promover, como mínimo, dos reuniones anuales con las AEL, vinculadas con la operación del programa, y proporcionó evidencia de las dos reuniones nacionales del PRONI realizadas en 2018, por lo que se solventa la observación.

14. Evaluación del Control Interno de la SEP

Para 2017, con el análisis del Sistema de Control Interno de la SEP, se determinó que, de los 37 aspectos evaluados que componen las cinco normas generales de control interno, en 4 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 se contó con evidencia de la evaluación a los procedimientos para integrar la información de la actualización de los indicadores estratégicos; no acreditó los instrumentos o mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización, ni con políticas y procedimientos formales para realizar las operaciones relacionadas con el Programa Nacional de Inglés, y en el componente de "Información y comunicación", no dispuso de mecanismos formales para garantizar que la información sobre los procesos que se realizaron en el programa fuera apropiada y exacta.

2017-0-11100-07-0153-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública elabore e implemente un programa de trabajo para fortalecer los componentes del control interno "Actividades de control" e "Información y comunicación", en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, normas tercera 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15. Rendición de cuentas a cargo de la SEP

En la Cuenta Pública 2017, la SEP no incluyó información que permita evaluar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario S270 "Programa Nacional de Inglés", del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, y la promoción de procesos de certificación internacional del alumno en el dominio del idioma inglés, a fin de fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje de esta lengua extranjera, ya que únicamente se reportó información del presupuesto original, modificado y ejercido, y las metas alcanzadas de los indicadores de la MIR del programa.

2017-0-11100-07-0153-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente mecanismos para que la información que se incluya en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes sea suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario S270 "Programa Nacional de Inglés", a fin de contar con información para la toma de decisiones, y cumplir con los criterios de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en los términos de los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante el Programa Nacional de Inglés (PRONI), la SEP otorgó apoyos a 34,916 escuelas de educación básica, el 22.7% de los 154,065 planteles de este nivel educativo susceptibles de recibir el apoyo; sin embargo, no acreditó contar con información, ni mecanismos para evaluar la contribución del programa en asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera (inglés) en las escuelas públicas de educación básica, por medio del establecimiento de las condiciones técnicas y pedagógicas y la promoción de procesos de certificación internacional de alumnos y docentes para el dominio del idioma inglés, por lo que persiste el riesgo de que 9,237,261 alumnos beneficiados carezcan de las competencias requeridas para cada grado escolar y, en consecuencia, no cuenten con el dominio del inglés, y de que no se cumpla el objetivo de la Estrategia Nacional de Inglés, referente a que, en 20 años, los alumnos egresados de la educación básica cuenten con un nivel de dominio y competencia del inglés equivalente al nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza, Evaluación (MCER), que se refiere a ser capaz de entender las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso, si son de carácter técnico, siempre que estén dentro de su campo de especialización.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 9 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 18 de octubre de 2018, 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 con el fin de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Inglés. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se señaló que la falta del dominio de una lengua extranjera, como el inglés, es una barrera para el desarrollo, ya que limita la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente; trabajar en equipo; resolver problemas, y usar efectivamente las tecnologías de la información. Asimismo, en el PSE 2013-2018, se identificó que la deficiente pertinencia de los planes y programas de estudio en la educación básica impide alcanzar el perfil de egreso de los educandos y desarrollar las competencias para la vida, como la enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera, mientras que en la Estrategia Nacional de Inglés 2017 se reconoció que la falta de dominio

del idioma inglés genera limitadas oportunidades de acceso al desarrollo tecnológico, la investigación, el comercio internacional, el entretenimiento y la cultura, entre otros.

El problema central se definió en términos de que existen deficiencias en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos de educación básica para el dominio de la lengua extranjera inglés.

Para atender esta problemática, desde 2008, se instrumentó el Programa presupuestario (Pp) G003 “Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB)”, con el objetivo de unificar los programas estatales de inglés e implementar una prueba piloto en las 32 entidades federativas, desde tercer grado de preescolar hasta sexto de primaria, a fin de impulsar la enseñanza del idioma inglés en educación básica, y que los estudiantes concluyeran el tercer año de secundaria con el dominio de esta lengua en el nivel B1, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER). A fin de dar continuidad a la política de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés como una segunda lengua, en 2016, se implementó el Pp S270 “Programa Nacional de Inglés” (PRONI), con el propósito de fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica, mediante el establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas.

Los resultados de la fiscalización revelaron que, en 2017, en cuanto al diseño del Programa Nacional de Inglés, en las Reglas de Operación no se estableció con precisión a la población objetivo, toda vez que el programa es voluntario, ni se especificó la región, entidad federativa o municipio en los que se ubicarían las escuelas beneficiadas por el programa; no se incluyó el procedimiento para proporcionar a las Autoridades Educativas Locales (AEL) la asesoría técnica, pedagógica y operativa, ni los montos máximos por beneficiario de los apoyos técnicos; no se especificaron los criterios que debían cumplir los beneficiarios para el otorgamiento de los apoyos del programa, ni los medios con los cuales se focalizarían las escuelas que solicitaran el apoyo; no se establecieron fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia, ni tampoco se estableció la temporalidad, respecto de si una vez que una escuela se incorporara al programa, el apoyo será de carácter permanente o tendrá que solicitar el recurso cada año.

Respecto de la cobertura, en 2017, la SEP benefició a 34,916 escuelas públicas de educación básica mediante el PRONI, que representaron el 22.7% de los 154,065 planteles definidos como la población objetivo del programa. De las 34,916 instituciones del nivel básico apoyadas en 2017, el 25.0% (8,730) correspondió a preescolar, con una matrícula de 572,998 alumnos de tercer grado; el 41.1% (14,339), a primaria, con 4,036,290 alumnos, y el 33.9% (11,847) a secundaria, con 4,627,973 estudiantes.

En cuanto al otorgamiento de los subsidios, de las 32 AEL que participaron en el PRONI en 2017, fueron 30 (93.8%) las que cumplieron con los requisitos establecidos: Carta Compromiso Única; Convenio Marco de Coordinación, y Plan Anual de Trabajo (PAT).

En relación con el aprendizaje del idioma inglés, en el ciclo escolar 2017-2018, se dispuso del “Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica”, emitido en 2011, el cual incluye la enseñanza del inglés a partir del tercer grado de preescolar y hasta el tercer grado de secundaria, y en el que se definieron los campos de formación (organización, regulación y articulación de los espacios curriculares), los cuales tienen un carácter interactivo entre sí, y son congruentes con las competencias para la vida; los propósitos de formación general en la segunda lengua inglés, y los rasgos del perfil de egreso en cada uno de los niveles de la educación básica.

Asimismo, para la impartición de la asignatura “Segunda lengua: inglés”, la SEP contó con los “Programas de estudio 2010. Ciclo 1. 3° de Preescolar, 1° y 2° de Primaria”; “Programas de estudio 2010. Ciclo 2. 3° y 4° de Primaria”; “Programas de estudio 2010. Ciclo 3. 5° y 6° de Primaria”, y “Programas de estudio 2011. Ciclo 4. 1°, 2° y 3° de Secundaria”, emitidos en 2011, con el propósito de definir los objetivos específicos de aprendizaje de la asignatura, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento; sin embargo, en éstos no se establecieron las competencias que el alumno adquiriría en cada uno de los ciclos definidos para el aprendizaje, ni se definió en qué documento se acreditarían dichas competencias. En 2017, la secretaría emitió el “Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y programas de estudio para la educación básica: Aprendizajes Clave para la Educación Integral”, en el que se incluyó el programa de estudio para dicha asignatura, que entrará en vigor en el ciclo escolar 2018-2019; y en el “Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica”, la SEP estableció los criterios y procedimientos para regular la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos que cursan la asignatura “Lengua extranjera. Inglés” en la educación básica.

Además, de 2011 hasta 2017, se autorizaron, para su uso en las aulas de educación básica adscritas al PRONI, 70 títulos de materiales educativos, de los cuales el 38.6% (27) fueron utilizados en el ciclo 1; el 21.4% (15), en el ciclo 2; el 18.6% (13), en el ciclo 3, y el 21.4% (15), en el ciclo 4, con base en la metodología para estimar el número de materiales educativos necesarios para cubrir la demanda en los planteles. Además, la SEP, por medio del PRONI, distribuyó 7,353,339 ejemplares de 70 títulos de materiales educativos, para apoyar la gestión de las escuelas de preescolar y primaria de las AEL durante el ciclo escolar 2017-2018, y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) proporcionó 9,897,733 ejemplares para los 4,627,973 alumnos y los 30,755 docentes del nivel de secundaria de los planteles beneficiadas por el PRONI.

En lo que respecta al dominio del idioma, SEP no acreditó contar con información, ni con mecanismos para evaluar el establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, así como la promoción de procesos de certificación internacional de alumnos en la acreditación del idioma, que permitieran verificar el desarrollo de competencias de los educandos para el dominio de esta lengua en cada uno de los grados en donde se impartió la asignatura en 2017, por lo que se desconoce el nivel de dominio adquirido por los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PRONI.

En cuanto a la certificación internacional de alumnos, en 2017, la SEP certificó a 34,392 alumnos, de los cuales el 59.5% (20,473) correspondió a primaria; el 39.5% (13,579), a los de secundaria, y del 1.0% (340), no se identificó el nivel educativo al que pertenecieron. De los 20,473 alumnos de primaria, el 31.4% (6,427) obtuvo el nivel de dominio y competencia A1, el más bajo, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER), lo que significó que sólo es capaz de comprender y utilizar expresiones cotidianas de uso muy frecuente, así como frases sencillas destinadas a satisfacer necesidades de tipo inmediato; el 9.4% (1,919), el A2, ya que es capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes; el 0.5% (106), el B1, pues es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, estudio o tiempo libre; el 0.05% (11), el B2, ya que entiende las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico siempre que estén dentro de su campo de especialización, y de 12,010 (58.7%), no fue posible comprobar su nivel de certificación. De los 13,579 (39.5%) alumnos certificados de secundaria, 4,722 (34.8%) obtuvieron el nivel de certificación A1; 1,709 (12.6%), el A2; 444 (3.3%), el B1; 112 (0.8%), el B2; 222 (1.6%), el C1, toda vez que es capaz de comprender una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como reconocer en ellos sentidos implícitos, y de 6,370 (46.9%) no fue posible comprobar su nivel de certificación, ni el grado escolar del total de certificados.

Respecto de la enseñanza del idioma inglés, la SEP no acreditó contar con información ni con mecanismos para evaluar la contribución del PRONI en el fortalecimiento de los procesos de enseñanza de una lengua extranjera inglés, ni para el desarrollo de competencias en el dominio del idioma inglés de los docentes y asesores externos especializados que imparten la asignatura en cada grado escolar en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas con el programa, por lo que existe el riesgo de que éstos no cuenten con las competencias necesarias para la enseñanza de dicha lengua.

En relación con la certificación de docentes para la enseñanza y el dominio del idioma, en 2017 la secretaría certificó a 8,816 docentes y asesores externos especializados, de los cuales el 65.7% (5,793) se certificó en dominio y el 34.3% (3,023) en la enseñanza. De las 5,793 figuras educativas certificadas en dominio, el 59.5% (3,447) correspondió a asesores externos especializados de primaria; el 25.2% (1,457), a docentes de secundaria; el 8.0% (464), a asesores externos especializados de preescolar, y en el 7.3% (425) restante, no se identificó su nivel. De los 464 asesores externos especializados de preescolar, 128 obtuvieron el nivel de dominio y competencia A2; 58, el B1; 83, el B2; 4, el A1; 4, el C1, y de 187 no fue posible comprobar su nivel de certificación. En cuanto a los 3,447 asesores externos especializados de primaria, 886 obtuvieron el nivel de dominio y competencia B2; 493, el B1; 304, el A2; 209, el C1; 25, el A1; 1, el C2, y de 1,529 no fue posible comprobar su nivel de certificación. Por lo que corresponde a los 1,457 docentes de secundaria, 278 obtuvieron el nivel de dominio y competencia B1; 259, el B2; 126, el A2; 21, el A1; 30, el C1; 2, el C2, el más alto, ya que es capaz de comprender con facilidad prácticamente todo lo que oye o lee, sabe reconstruir la información y los argumentos procedentes de diversas fuentes, ya sean en lengua hablada o escrita, y presentarlos de manera coherente y resumida, y de 741 no se sustentó su nivel de

certificación. De los 3,023 docentes y asesores certificados en enseñanza del idioma, el 77.9% (2,354) correspondió a asesores externos especializados de primaria; el 11.4% (344), a asesores de preescolar; el 7.4% (223), a docentes de secundaria, y en el 3.4% (102) restante, no se identificó su nivel.

Respecto del ejercicio de los recursos del programa, en 2017, la SEP erogó 645,976.5 miles de pesos de pesos en el Pp S270 "Programa Nacional de Inglés, monto similar al modificado, e inferior en 18.1% (143,047.6 miles de pesos) al original de 789,024.1 miles de pesos, como consecuencia de la reorientación de prioridades sectoriales para atender otros rubros de gasto; sin embargo, no acreditó que dichas reducciones fueran autorizadas por la Cámara de Diputados, por lo que no priorizó el ejercicio de los recursos, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa.

En opinión de la ASF, a 2017 la Secretaría de Educación Pública otorgó apoyos mediante el PRONI por 645,976.5 miles de pesos, a fin de beneficiar a 34,916 escuelas de educación básica para fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés de 9,237,261 alumnos y 53,111 figuras educativas, y certificó a 34,392 alumnos y a 8,816 docentes y asesores externos especializados; sin embargo, no acreditó contar con información, ni con mecanismos para evaluar la contribución del programa en asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés en las escuelas públicas de educación básica, por medio del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, y la promoción de procesos de certificación internacional en la acreditación del idioma, que permitiera verificar el desarrollo de competencias para el dominio de esta lengua en cada uno de los grados en donde se impartió la asignatura en 2017, por lo que se desconoce el nivel de dominio del idioma inglés adquirido por los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas.

La atención de las recomendaciones derivadas de la auditoría permitirá fortalecer el diseño de las Reglas de Operación del programa en el marco de la Estrategia Nacional de Inglés y del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria; establecer criterios y procedimientos para evaluar los propósitos específicos del aprendizaje del idioma inglés; determinar parámetros para evaluar la contribución del PRONI en asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica, fortalecer los procesos de aprendizaje de la lengua extranjera, y del desarrollo de competencias de los alumnos de educación básica en las escuelas beneficiadas; implementar mecanismos para evaluar el dominio del idioma inglés en los docentes y asesores externos especializados que imparten la asignatura en cada grado escolar en los planteles para garantizar que éstos cuenten con las competencias necesarias para la enseñanza de dicha lengua, así como contar con una planeación estratégica que le permita definir objetivos, indicadores y metas para evaluar el cumplimiento de los propósitos del PRONI.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Gabriel Linares Trujillo

Lic. Marisela Márquez Uribe

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el cumplimiento, por parte de la SEP, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en 2017.
2. Evaluar la consistencia del diseño de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés, para el ejercicio fiscal 2017, así como de su vinculación con la Estrategia Nacional de Inglés y el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria.
3. Verificar la cobertura del Programa Nacional de Inglés, respecto del total de escuelas públicas de educación básica en 2017.
4. Comprobar el cumplimiento de los requisitos y plazos, por parte de las Autoridades Educativas Locales, para participar en el programa en 2017.
5. Evaluar que la SEP, en 2017, dispuso de un plan y un programa de estudio en los que se establecieran los propósitos de la formación de la asignatura inglés, así como los métodos para la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas a desarrollar, los contenidos fundamentales de estudio, el perfil de egreso criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento, las sugerencias sobre los métodos y las actividades para alcanzar dichos propósitos.

6. Evaluar que la SEP proporcionó materiales educativos para la enseñanza y el aprendizaje del idioma inglés a las escuelas públicas de educación básica participantes en el programa en 2017.
7. Verificar los mecanismos implementados por la SEP, en 2017, para garantizar la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas a desarrollar para el dominio del idioma inglés en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas.
8. Analizar las estrategias implementadas para la certificación internacional de alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas con el PRONI en 2017.
9. Verificar que la SEP, en 2017, contó con mecanismos para capacitar a los docentes en la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas a desarrollar para el dominio y enseñanza del idioma inglés en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas.
10. Evaluar el avance y el nivel en la certificación internacional de los docentes y asesores externos especializados de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PRONI en 2017, tanto en el dominio de idioma inglés, como en sus competencias didácticas para la enseñanza.
11. Verificar que los recursos transferidos a las Autoridades Educativas Locales se distribuyeron de conformidad con los porcentajes establecidos en las Reglas de Operación del programa en 2017.
12. Determinar el costo unitario de la enseñanza, el aprendizaje y de la certificación del dominio del idioma inglés para alumnos, docentes y asesores externos especializados, en 2017.
13. Comprobar el seguimiento realizado por la SEP, en 2017, para supervisar la operación del programa.
14. Verificar si el Sistema de Control Interno de la SEP, en 2017, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de objetivos y metas del programa.
15. Verificar que en la Cuenta Pública de 2017 se incluyó información para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 45; 58; 85, fracción I; 110, párrafo cuarto, y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 2 y 54, párrafos primero y segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículo 18.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales III.2 y IV.2.2.

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numeral noveno.

Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numerales IV.6 y V.

Acuerdo número 20/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés para el ejercicio fiscal 2017, numerales 2.1., 2.2. inciso c. y 3.4.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, normas segunda, tercera, cuarta, y quinta.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.