

Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Programa Nacional de Inglés

Secretaría de Educación Pública

Instancia Evaluadora:
El Colegio de México

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Resumen Ejecutivo | 2 |
| 2. Introducción | 4 |
| 3. Descripción general del programa | 5 |
| 4. Evaluación | 7 |
| 5. Valoración Final del Programa | 58 |
| 6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones | 59 |
| 7. Conclusiones | 64 |
| 8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora | 66 |
| 9. Bibliografía | 67 |

Resumen Ejecutivo

El Programa Nacional de Inglés (PRONI) es un programa presupuestario de modalidad “S”, sujeto a Reglas de Operación (ROP), y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Surge a partir de la necesidad de contar con escuelas públicas de educación básica que impartan la enseñanza del inglés como segunda lengua, y justifica su creación en la relevancia de saber inglés como una ventaja competitiva que le permite a los estudiantes tener acceso a más información, mejorar sus oportunidades profesionales y laborales, así como su movilidad social.

El Fin del Programa, de acuerdo con su Matriz de Indicadores para Resultados 2017, es “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”. Su Propósito se orienta a que las escuelas públicas de educación básica brinden la enseñanza del idioma inglés como una segunda lengua. Para ello, el PRONI se propone como Componentes la distribución de materiales educativos para fortalecer el desarrollo de competencias de alumnos y docentes, el apoyo financiero a las Autoridades Educativas Locales para la implementación del inglés como segunda lengua y la certificación académica internacional de docentes y asesores externos especializados en el dominio del idioma inglés con competencias didácticas en la enseñanza.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contó con un presupuesto aprobado durante 2017 de 789,024,100 millones de pesos, pero después de adecuaciones presupuestales el presupuesto modificado fue de 645,976,540 millones de pesos, mientras que en 2018 se le destinaron \$826,808,745 millones de pesos. En términos operativos se encuentra a cargo de la Dirección General de Desarrollo Curricular; no obstante, en su implementación efectiva participan las Autoridades Educativas Locales, las cuales reciben los recursos del PRONI para otorgar a su vez los apoyos a las escuelas beneficiarias seleccionadas por dichas Autoridades. En este sentido, el PRONI funciona bajo una lógica federalizada, con la participación de actores a nivel estatal y municipal.

La evaluación en materia de Consistencia y Resultados permite analizar los aspectos más relevantes con respecto a la gestión, desempeño y orientación a resultados del PRONI. A continuación, se resaltan los hallazgos en cada uno de los apartados de la evaluación:

I. Diseño: El PRONI cuenta actualmente con una adecuada definición de problema, y con una lógica vertical y horizontal clara que refleja la vinculación entre el Fin y Propósito del Programa, así como entre éstos y las estrategias y actividades realizadas. El PRONI no cuenta con complementariedades ni coincidencias con otros programas presupuestarios.

Entre los aspectos que pueden fortalecerse significativamente se encuentran, principalmente, cuatro:

1. Se requiere mejorar la justificación del Programa en el Diagnóstico, evidenciando los efectos que tienen programas de enseñanza del inglés como segunda lengua en otros países y contextos, con lógicas de intervención similares a las del PRONI. Dichos efectos primordialmente debieran resaltar los aprendizajes efectivos del idioma inglés.
2. Es importante que el PRONI cuente con indicadores relevantes y adecuados para monitorear el Programa a nivel de Fin. Actualmente el único indicador de Fin con el que cuenta el Programa presenta inconsistencias metodológicas que originan que se cuente con una meta laxa.
3. El Propósito del PRONI debiera perseguir un objetivo más ambicioso que el de brindar la enseñanza del inglés como segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica; es necesario contemplar el desarrollo de aprendizajes por parte de los alumnos.
4. La población beneficiaria del PRONI, constituida por las escuelas públicas de educación básica del país, se registra y contabiliza a través de un Padrón de Beneficiarios sistematizado, pero que no incluye información socioeconómica que permita identificar mínimamente el nivel de desarrollo de las comunidades en las cuales se sitúan las escuelas atendidas. Esto impide que el programa tenga conocimiento de si sus beneficios se están distribuyendo equitativamente.

II. Planeación y Orientación a Resultados: el PRONI fue concebido como un programa estratégico, pero opera como programa presupuestario con las limitaciones y alcances que eso implica. Carece, en los hechos, de un documento de planeación en el cual se señalen claramente sus metas de mediano y largo plazo. Esto no significa que el PRONI no cuente con una visión estratégica, sino que es recomendable plasmarla en un documento integrado. Otro aspecto destacable del programa es que, por su carácter reciente, sólo ha sido objeto de una evaluación en materia de Diseño en el año 2016. De esta evaluación han surgido distintos aspectos susceptibles de mejora a la mayoría de los cuales la UR ha dado un adecuado seguimiento y solución.

Otro punto relevante es que existe poca claridad en los criterios de selección que utilizan las AEL para definir qué escuelas se beneficiarán del PRONI; ciertamente se señalan algunos criterios en las Reglas de Operación, pero: a) son

muy generales, y b) posteriormente no hay forma de verificar su aplicación. Ello configura una situación por la cual, virtualmente, las AEL podrían tener un gran margen de discrecionalidad sobre estas decisiones.

III. Cobertura y Focalización: se ha avanzado en la sistematización de las escuelas beneficiarias del PRONI, pero se carece de una estrategia de cobertura a mediano y largo plazo que defina y cuantifique a las poblaciones a ser atendidas, así como indique criterios prioritarios de selección. Así también, se identifica que los mecanismos de seguimiento y supervisión del PRONI no son suficientes para verificar la aplicación de los criterios generales establecidos en las ROP para la selección de las escuelas beneficiarias.

IV. Operación: La operación federalizada del PRONI implica retos, primordialmente a nivel de la atención de escuelas beneficiarias. Los mecanismos para otorgar los beneficios, posteriormente a que se liberan los recursos a las AEL, también quedan sujetos a sus tiempos y procedimientos. Los mecanismos de supervisión y verificación se centran en identificar que las programaciones técnicas y financieras de las AEL se cumplan, pero no logran identificar fallas, obstáculos o problemas de eficiencia, eficacia, calidad y economía en el otorgamiento de los apoyos a las escuelas.

V. Percepción de la Población Atendida: Los mecanismos e instrumentos para identificar el nivel de satisfacción de los beneficiarios tienen oportunidades metodológicas y estratégicas importantes. Actualmente la información que se genera no se utiliza para retroalimentar la operación del propio Programa o para rendir cuentas sobre sus resultados. Adicionalmente, la responsabilidad de dar seguimiento a la adecuada implementación del Programa, incluyendo la percepción de sus beneficiarios, se comparte en términos normativos entre la UR, las AEL, el Coordinador Local y la Contraloría Social, pero no se practica efectivamente.

Medición de Resultados: El PRONI no evalúa los resultados más relevantes del programa, esto es, el aprendizaje del idioma inglés por parte de los alumnos. Esto es fundamental debido a que constituiría la prueba última de que el programa es efectivo. Adicionalmente, el programa no caracteriza a las escuelas atendidas en función de su entorno socioeconómico (lo que impide conocer si el programa se distribuye con equidad), y tampoco recoge información sobre aspectos de la micro-implementación del programa, o la satisfacción de los beneficiarios.

En función de lo anterior, las recomendaciones más relevantes son:

I. Diseño: Fortalecer la definición y cuantificación de las poblaciones, incluyendo datos socioeconómicos de las localidades donde se ubican las escuelas beneficiarias. También se considera indispensable que se refinen los criterios de selección, así como los mecanismos de validación de la aplicación de estos criterios para llegar a las escuelas beneficiarias. Es necesario mejorar la MIR para que responda a las necesidades de monitoreo y medición de resultados del Programa.

II. Planeación y Orientación a Resultados: Se considera deseable la realización de un ejercicio de planeación estratégica en la cual se propicie la colaboración entre los operadores del PRONI, para plantear metas orientadas a resultados en el corto, mediano y largo plazo. Así también el documento de planeación estratégica debiera contar con la información socioeconómica de las localidades donde se ubican las escuelas beneficiarias del Programa.

III. Cobertura y Focalización: Es importante sistematizar el avance en la cobertura del PRONI a tres años de implementación y partir de ello para establecer una estrategia de universalización congruente con las metas del Programa.

IV. Operación: Se recomienda adecuar los mecanismos de supervisión y seguimiento para poner énfasis en la aplicación de los criterios de selección de las escuelas beneficiarias. También se sugiere a la Unidad Responsable avanzar acciones para fortalecer la coordinación institucional entre los operadores y actores clave implicados en la implementación del PRONI, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades determinadas en las ROP.

V. Percepción de la Población Atendida: Se recomienda establecer mecanismos e instrumentos metodológicamente sólidos y adecuados para identificar el nivel de satisfacción de la población beneficiaria, así como aprovechar la información y datos derivados de su aplicación para efecto de mejorar el Programa y rendir cuentas sobre su operación.

Medición de Resultados: Es recomendable que la UR, sea en lo individual o apoyada por otras instituciones como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, desarrolle evaluaciones en torno a: 1) los aprendizajes efectivos del idioma inglés por parte de los alumnos; 2) la equidad socioeconómica en la distribución del programa; 3) la satisfacción de los docentes y directores con respecto a la estrategia del PRONI y sus resultados; y 4) los micro-procesos de implementación del programa a nivel de las escuelas.

Introducción

La presente Evaluación en materia de Consistencia y Resultados al Programa Nacional de Inglés (PRONI) se realizó en observancia al artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la fracción III del art. 29 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, conforme al Programa Anual de Evaluación 2017 y al modelo de Términos de Referencia correspondientes.

El objetivo general de la evaluación es valorar la consistencia y orientación a resultados del PRONI con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. En términos metodológicos, se llevó a cabo un análisis de gabinete de las evidencias documentales proveídas por la Unidad Responsable (UR) del Programa, así como de la información adicional obtenida a través de las reuniones de trabajo en las cuales se compartieron las experiencias, conocimientos y percepciones sobre la operación del PRONI.

La evaluación se realizó través de una batería de 51 preguntas, de las cuales 34 se responden de manera binaria (sí/no) utilizando adicionalmente una escala de valoración cuantitativa y 17 con base en el análisis cualitativo. Las dimensiones que fueron analizadas son las que siguen: *1.- Diseño:* se analiza la lógica y congruencia en el diseño del programa con su normatividad, su vinculación con la planeación nacional y sectorial, así como las posibles coincidencias y complementariedades del Programa, *2.- Planeación y Orientación a Resultados:* primordialmente se analiza si el programa cuenta con instrumentos que ayuden a la UR a realizar un ejercicio de planeación estratégica, *3.- Cobertura y Focalización:* se identifica si el Programa cuenta con una estrategia documentada de cobertura de mediano y largo plazo y sus avances en el ejercicio fiscal evaluado, *4.- Operación:* se analizan los procesos establecidos en las Reglas de Operación y sus mecanismos de rendición de cuentas, *5.- Percepción de la Población Atendida:* se identifica si el programa cuenta con mecanismos para recabar información del grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa, así como de sus resultados y *6.- Medición de Resultados:* se examinan los resultados del Programa en función de la atención del problema central para el cual fue creado.

El PRONI se implementa desde el año 2016 como un programa presupuestario de educación de modalidad “S” Sujeto a Reglas de Operación. Por lo tanto, está sujeto a evaluación en los términos que estipulan la Ley General de Desarrollo Social, artículos 6, 18 y 73, así como los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La evaluación al PRONI fue elaborada por el El Colegio de México como instancia técnica externa con la finalidad de que sus operadores cuenten con un diagnóstico de la capacidad institucional, organizacional, de gestión y orientación a resultados del Programa. Se desarrolló en un periodo interanual de diez meses, a partir de octubre de 2017 a julio de 2018, de acuerdo con lo que establece el Programa Anual de Evaluación 2018 en su numeral 3 párrafo segundo.

El presente documento contiene los principales hallazgos y recomendaciones derivados del análisis de gabinete realizado conforme a los correspondientes Términos de Referencia y las reuniones de trabajo en las cuales participaron el equipo evaluador, la Dirección General de Desarrollo Curricular, la cual funge como Unidad Responsable del PRONI y la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP que acompaña el proceso de evaluación.

Descripción general del programa

1.- Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación, entre otros): El Programa Nacional de Inglés (PRONI) es un programa presupuestario de modalidad “S” Sujeto a Reglas de Operación creado en 2016 y operado desde entonces a nivel federal por la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como Unidad Responsable del Programa (UR). La DGDC se encarga primordialmente de gestionar la recepción de solicitudes por parte de las Autoridades Educativas Locales (AEL) y la firma de los Convenio Marco para la ministración de los recursos correspondientes. También es responsable de la supervisión y seguimiento de los avances financieros y técnicos del Programa.

A nivel estatal, las Autoridades Educativas Locales tienen un papel muy relevante en la operación del PRONI, pues son las que seleccionan a las escuelas públicas de educación básica que se beneficiarán del Programa y posteriormente realizan las contrataciones públicas necesarias para otorgar los apoyos a las escuelas seleccionadas.

2.- Problema o necesidad que pretende atender: El problema que busca revertir el PRONI es que las AEL no cuentan con las condiciones técnicas y pedagógicas para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica.

Actualmente existen planes y programas oficiales que estipulan el estudio obligatorio de una lengua extranjera hasta la educación secundaria, por ello es importante que las Autoridades Educativas Locales adecuen y garanticen sus planes y programas de estudio, cuenten con los materiales educativos necesarios para impartir la enseñanza del inglés, así como con profesores suficientemente capacitados para cumplir con esta tarea.

3.- Metas y objetivos nacionales a los que se vincula: El PRONI contribuye a la meta nacional III. Un México con Educación de Calidad del Plan Nacional de Desarrollo, así también se vincula al objetivo sectorial I del Programa Sectorial de Educación que busca “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”, particularmente con las líneas de acción 1.3.3 Establecer estándares curriculares que sirvan de referencia de lo que se espera que los alumnos y alumnas aprendan en todo el país y 1.3.4 Alentar prácticas educativas basadas en métodos, estrategias, materiales y acciones diferenciadas que garanticen el logro equitativo del aprendizaje.

4.- Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece: El objetivo del PRONI se plantea como “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; a través del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, así como con la participación concurrente de las Autoridades Educativas Locales”.

Lo anterior se pretende cumplir a través de los objetivos específicos siguientes:

- Apoyar a las AEL en el desarrollo de competencias en los alumnos y docentes, mediante la producción de materiales educativos para la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés.
- Fortalecimiento académico y/o en su caso certificación académica de docentes.
- Promover procesos de certificación de alumnos en el aprendizaje del idioma inglés.
- Apoyar a las AEL para la implementación de una segunda lengua inglés en las escuelas públicas de educación básica.

Con la finalidad de alcanzar sus objetivos, general y específicos, el PRONI contempla: a) la distribución de materiales educativos para fortalecer el desarrollo de competencias en los alumnos y docentes de las escuelas públicas de educación básica, b) el otorgamiento de apoyos financieros a las Autoridades Educativas Locales para la implementación de una segunda lengua inglés en las escuelas públicas de educación básica y c) la certificación académica internacional de docentes y asesores/as externos/as especializados/as en el dominio inglés así como sus competencias didácticos en la enseñanza.

5.- Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa, cuando aplique);

Las poblaciones del PRONI se identifican, definen y cuantifican de la siguiente manera:

Población potencial: Total de escuelas públicas de nivel preescolar primaria regular y secundarias generales y técnicas del país. En 2017 se contabilizaron 153,718 escuelas.

Población objetivo: Son las escuelas públicas de educación básica identificadas en las Estrategias Locales por las Autoridades Educativas Locales, programadas para brindar la enseñanza del idioma inglés. En 2017 se seleccionaron 34,916 escuelas.

Población atendida: Son las escuelas públicas de educación básica que brindan la enseñanza del idioma inglés con los

apoyos del PRONI. En 2017 se atendieron 34,465 escuelas.

6.- Cobertura y mecanismos de focalización: La cobertura del PRONI es universal, busca atender a las 153,718 escuelas públicas de educación básica (2017) de las 32 entidades federativas. Las Autoridades Educativas Locales seleccionan a las escuelas que se beneficiarán con el Programa con base en los criterios de selección vigentes en las ROP del ejercicio fiscal que corresponda. En 2018 se establecieron los siguientes criterios:

- Necesidades educativas de la Entidad Federativa, tomando en cuenta la condición contextual propia, así como un seguimiento cercano: Escuelas públicas de educación básica pública de organización completa, multigrado, indígena, de jornada regular y/o de tiempo completo.
- Escuelas atendidas en el ciclo escolar inmediato anterior;
- Las metas específicas de cobertura:
- Metas comprometidas por la DGDC en la Matriz de Indicadores para Resultados vigente.

7.- Presupuesto ejercido 2016 y 2017: De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el PRONI contó con un presupuesto aprobado durante 2017 de 789,024,100 millones de pesos, después de adecuaciones presupuestarias, el presupuesto modificado fue de 645,976,540 millones de pesos. En 2018 se le destinaron \$826,808,745 millones de pesos.

8.- Principales metas de Fin, Propósito y Componentes, y, De acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados, las metas anuales en 2017 son las siguientes: a nivel de Fin, el PRONI cuenta con sólo un indicador en operación, pues el resto de sus indicadores están vinculados a la prueba EXCALE que se aplicó por última vez en el ciclo escolar 2013-2014; a la fecha la SHCP no ha aprobado la modificación de dichos indicadores. En 2017, la meta anual correspondía a 0.05 por ciento de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés respecto a los programados. La meta no está adecuadamente determinada, es sumamente laxa. A nivel de Propósito, la meta se mide a partir del indicador "Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que brindan la enseñanza del idioma inglés/respecto a las Programadas. La meta tiene un valor de 22.36 por ciento anual. A nivel de Componentes, los avances se miden a partir de cuatro indicadores con las siguientes metas anuales: Porcentaje de avance en la ministración de recursos financieros a las Autoridades Educativas Locales (100% para 2017); Porcentaje de Planes Operativos Anuales revisados y remitidos a las Entidades Federativas respecto a los programados (100% para 2017); Porcentaje de materiales educativos distribuidos para docentes y alumnos respecto a los programados (100% para 2017); Porcentaje de docentes y asesores externos especializados con al menos un certificado en el dominio y/o enseñanza del idioma inglés respecto a los programados (13.18% para 2017).

De acuerdo con Información de la Cuenta Pública 2017, el PRONI alcanzó todas sus metas en un 100% a excepción del indicador de Componente "Porcentaje de avance en la ministración de recursos financieros de las Autoridades Educativas Locales respecto al programado", sin embargo se especifica en el reporte de la MIR que esto se debió a que la UR no cuena con información completa sobre la ministración de los recursos. Lo anterior sugiere retrasos administrativos en el reporte de la MIR, más que un problema de incumplimiento.

9.- Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

El diseño del PRONI contempla un objetivo ambicioso con respecto a contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica, específicamente los del inglés como segunda lengua; incluso el Programa justifica su existencia a partir de reconocer la relevancia profesional, laboral y cultural del aprendizaje de esta lengua; no obstante, su estructura operativa se focaliza en la ministración de apoyos financieros a las Autoridades Educativas Locales, los cuales se destinan primordialmente a la contratación de asesores y/o docentes externos, la difusión de materiales educativos y la certificación de alumnos en el dominio del idioma inglés. De esta forma, se considera, que actualmente el PRONI contribuye a la instalación de capacidades técnicas y pedagógicas básicas para que las escuelas brinden la enseñanza del idioma inglés, pero su diseño parece aún insuficiente para asegurar dichos aprendizajes con base en criterios de calidad, equidad e inclusión social. Por otra parte, el diseño del PRONI ayuda a solucionar las deficiencias técnicas y pedagógicas en las escuelas en el corto plazo, pero no parece contemplar estrategias sostenibles a largo plazo para asegurar la enseñanza del idioma inglés. Si los apoyos financieros del PRONI, se interrumpen, esto supondría prácticamente cortar de tajo el aprendizaje de este idioma, pues las escuelas no cuentan con profesores pertenecientes al Servicio Profesional Docente para impartir las clases, ni materiales adecuados para su enseñanza. El PRONI está diseñado actualmente para complementar externamente la impartición de la educación básica en las escuelas públicas con los recursos necesarios para impartir el idioma inglés y certificar su aprendizaje, pero su alcance es limitado con respecto al fortalecimiento institucional de las AEL y las escuelas públicas, de capacidades de los profesores de planta y de competencias de los alumnos con miras a asegurar la sostenibilidad del Programa.

Evaluación Diseño

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.**
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema. |

Justificación:

En el Diagnóstico 2017 el problema central del programa se identifica como: “Las escuelas públicas de educación básica de 3° de preescolar a 6° de primaria no cuentan con la generalización de enseñanza y aprendizaje de una segunda lengua inglés” (DGDC, 2017). En este sentido, dicha definición cumple con lo señalado en los criterios de valoración “a” y “b” de esta pregunta, pues el problema se formula como un hecho negativo y define a la población que presenta el problema.

Es importante señalar que, durante 2016, se realizó la Evaluación de Diseño (2016) al Programa Nacional de Inglés (PRONI). Entre sus resultados se identificó como debilidad: “la inconsistencia en la definición de la población objetivo en las Reglas de Operación del Programa (ROP) y en el Diagnóstico”. Esto se debe a que en las ROP 2016 (DOF/27/12/15) se identificaba como la población objetivo a las “Entidades Federativas que decidan participar voluntariamente en el programa”, mientras que en el Diagnóstico, por una parte, la población objetivo es definida y cuantificada con respecto a las escuelas públicas de preescolar, primarias regulares y secundarias generales y técnicas de educación básica, y por otra parte, el problema es definido como: “Las AEL no cuentan con las condiciones técnicas y pedagógicas para la implementación de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como segunda lengua” (DGDC, 2015). La Unidad Responsable (UR) actualizó el Diagnóstico original durante 2017 para subsanar estas inconsistencias, pues ambas definiciones se hacían sobre unidades diferentes: escuelas y AEL.

Con respecto al criterio “c”, el Diagnóstico no señala un plazo específico para la revisión y actualización del problema; no obstante, la Unidad Responsable ha sido receptiva y proactiva a realizar cambios y mejoras a los documentos normativos de este programa, primordialmente a partir de las recomendaciones derivadas de la Evaluación de Diseño efectuada en 2016. De hecho, durante el 2017 el Diagnóstico sufrió varios cambios en los cuales particularmente se realizaron mejoras a la justificación, definición del problema y las poblaciones, así como la determinación de los objetivos del programa. En este sentido, el proceso de revisión del Diagnóstico ha sido permanente.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- Causas, efectos y características del problema.
- Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y El programa señala un plazo para la revisión y actualización de su diagnóstico en algún documento. |

Justificación:

Con respecto al criterio “a”, el Diagnóstico parte de la premisa de que, a pesar de la importancia del dominio del idioma inglés, su enseñanza no está generalizada en todas las escuelas públicas de educación básica. En dicho documento se reconocen como causas y efectos los siguientes, de acuerdo con su aparición en el árbol correspondiente (de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha):

Efectos: 1.- Alumnos con bajas oportunidades de desarrollo y habilidades básicas necesarias para incorporarse a un mercado laboral competitivo. 2.- Poca o nula información sobre el nivel de aprendizaje del inglés en alumnos de educación básica respecto a los parámetros internacionales.

Problema: Las escuelas públicas de educación básica de 3° de preescolar a 6° de primaria no cuentan con la generalización de enseñanza y aprendizaje de una segunda lengua inglés.

Causas: 1.- Las Autoridades Educativas Locales (AEL), no cuentan con condiciones técnicas y recursos presupuestarios que les permitan ofrecer la enseñanza de una segunda lengua inglés en las escuelas públicas de educación básica. 2.- Las Autoridades Educativas Locales no cuentan con materiales educativos para el desarrollo de competencias en los alumnos y docentes de las escuelas públicas de educación básica. 3.- Insuficiente formación y capacitación de los docentes que imparten la enseñanza del idioma inglés. 4.- La enseñanza del inglés solo está generalizada a nivel secundaria.

Se considera que esta identificación de causas es adecuada en tanto no se enfoca en una sola explicación del problema, sino que toma en cuenta distintos niveles de análisis (AEL, docentes) y dimensiones (condiciones técnicas, presupuesto, materiales, capacitación docente).

Con respecto a los criterios “b” y “c”, el Diagnóstico (DGDC, 2017) señala que la población potencial está constituida por las escuelas públicas de nivel preescolar, primarias generales y secundarias generales y técnicas ubicadas en el territorio nacional. De esta forma, la cobertura potencial del programa se extiende a 153,718 escuelas en los 32 estados de la República Mexicana. Con respecto a la ubicación territorial, actualmente la UR cuenta con un padrón sistematizado en el cual es posible conocer el domicilio completo de las escuelas beneficiarias. Para asegurar la recolección de esta información, en las ROP 2018 se solicita a las AEL proporcionen datos del domicilio geográfico de las escuelas, los cuales incluyen información espacial (vialidad, carretera, camino), de referencia (n°. exterior e interior, asentamiento humano, código postal y descripción de ubicación) y geoestadística (área geoestadística estatal o del Distrito Federal, área geoestadística municipal o delegacional y localidad) (DOF, 29/12/2017).

Finalmente, sobre el criterio “d”, desde la creación del PRONI en 2016, el Diagnóstico se ha revisado anualmente. En todas sus actualizaciones se han realizado modificaciones a la información y datos estadísticos que sustentan dicho programa, esto ha tenido implicaciones en la definición de la población objetivo y el problema central.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema. |

Justificación:

La justificación teórica del PRONI está documentada en su Diagnóstico (DGDC, 2017) y la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de la Enseñanza del Inglés (SEP, 2017). En el primer documento se resalta la importancia de este idioma al señalar que: “Aprender una segunda lengua o más lenguas extranjeras, permite trascender las fronteras de la educación y de la cultura, facilitando además el acceso a mejores oportunidades de negocios, de empleo y, en general, la positiva convivencia y entendimiento entre individuos de distintas naciones y culturas, lo que facilita a la vez propagar los valores de la tolerancia intercultural”. Aunado a lo anterior, se documenta que quienes dominan el inglés tienen mayores oportunidades de movilidad social y laboral, pues los angloparlantes pueden asegurar un sueldo entre 30 y 35% por encima de las personas que no dominan el idioma.

En este mismo documento se resaltan algunas experiencias internacionales en sistemas educativos europeos (Noruega y Rusia) y latinoamericanos (Venezuela, Colombia, Chile, Brasil y México) que han introducido el aprendizaje obligatorio del inglés (DGDC, 2017). Por su parte, la Estrategia se basa en seis premisas para justificar la inclusión del inglés: 1.- Es la lengua franca del siglo XXI, 2.- Enriquece y fomenta la formación personal, 3.- Promueve la movilidad social, 4.- Multiplica oportunidades, 5.- Incrementa el acceso a la información y la interacción entre personas y 6.- Facilita la interacción con múltiples países y culturas (SEP, 2017).

Si bien el PRONI cuenta con una justificación teórica de la importancia de la intervención, sería conveniente plantear una justificación orientada al tipo específico de intervención. Aquí hay que tener en cuenta que el programa supone, para la mayor parte de los alumnos de primaria, pasar de no tener enseñanza en inglés a tenerla, con lo que no parece necesario profundizar en este sentido. Lo que habría que revisar más a fondo en el Diagnóstico es cómo se han gestionado en otros contextos este tipo de intervenciones. Por ejemplo, si el hacerlo en un esquema federalizado puede dar buenos resultados a diferencia de un modelo centralizado. Otro aspecto es si la certificación externa de docentes y alumnos es la mejor forma de garantizar buenos aprendizajes, o apenas una forma de monitorear avances. Otro aspecto para el cual habría que buscar antecedentes refiere a los desafíos de incorporar de manera masiva a maestros especializados, pero que no necesariamente cuentan con una formación idónea. Este tipo de experiencias debería recogerse para documentar a qué problemas podría enfrentarse el programa en el futuro, y estar preparados para ofrecer soluciones.

Por otra parte, no se identifica evidencia que demuestre por qué esta intervención es más eficaz que otras; esto se debe primordialmente a que el Análisis de Alternativas del Diagnóstico no señala en primera instancia las alternativas identificadas; en consecuencia, tampoco menciona los criterios utilizados para descartar aquellas que se consideraron menos eficaces, eficientes o factibles. A pesar de lo anterior, se considera que exigir este segundo punto es un tanto excesivo para las capacidades reales de planificación de una UR. Evaluar alternativas “más eficaces” supondría, en primer lugar, que existe un rango de alternativas comparables y, en segundo lugar, que es posible identificar y comparar efectos de estos programas en una lógica causalista que ni siquiera es factible, en muchas ocasiones, en el ámbito académico.

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
- El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional. |

Justificación:

El Propósito del PRONI se define en la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 que se reporta en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) como: “Escuelas públicas de educación básica brindan la enseñanza del inglés como una segunda lengua”. Dicho Propósito es coincidente con el objetivo general que estipulan las ROP 2018 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 del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica, a través del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas” (DOF/29/12/17).

Tanto el Diagnóstico como las ROP 2018 establecen la relación entre el Propósito del PRONI con el Objetivo 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”, Estrategia 1.3. “Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos” y sus respectivas líneas de acción “1.3.3. y 1.3.4. “Establecer estándares curriculares que sirvan de referencia de lo que se espera que los alumnos y alumnas aprendan en todo el país, así como alentar prácticas educativas basadas en métodos, estrategias, materiales y acciones diferenciadas que garanticen el logro equitativo del aprendizaje”.

En cuanto a los criterios “a” y “b”, se considera que tanto el objetivo sectorial como el del Propósito del PRONI se centran en el concepto común del mejoramiento de la calidad de la educación una vez que se busca incrementar las capacidades académicas e institucionales de estudiantes, docentes y AEL para promover la certificación de alumnos, alumnas y docentes, implementar el programa y distribuir los materiales educativos necesarios para la enseñanza del idioma inglés. Por ende, el Propósito del PRONI aporta al cumplimiento del objetivo sectorial señalado, aunque es importante señalar que el PSE no contempla objetivos, ni líneas de acción y/o indicadores dirigidos específicamente a la enseñanza-aprendizaje del idioma inglés como segunda lengua en educación básica. Sin embargo, dado que la calidad de los aprendizajes, tal como está definida en el Programa Sectorial de Educación (PSE), es el producto de una multiplicidad de factores, y dado que las metas están definidas en términos de aprendizajes medidos por pruebas estandarizadas en áreas que no son el idioma inglés, es imposible que el cumplimiento del Propósito del programa sea suficiente para el logro de alguna de las metas del PSE. Por lo tanto, es importante acotar que, por la complejidad del fenómeno, se considera excesivo hacer que parte de la calificación al programa dependa de que éste sea “suficiente” para resolver un problema, lo que supondría constituirse en una solución “total” al mismo.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

| | |
|--|---|
| Meta | Un México con Educación de Calidad |
| Objetivo | Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad |
| Estrategia | 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. |
| Estrategia Transversal | Democratizar la Productividad |
| Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional | Programa Sectorial de Educación |
| Objetivo | Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. |

Justificación:

Se considera que entre el objetivo sectorial y el nacional existe una fuerte vinculación, esto a partir de una relación medio-fin, pues en el PND se señala qué se quiere “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” y en el PSE se señala objetivo “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”. El resultado de esta relación además supondría que una vez que la formación de los estudiantes del país sea integral y sus aprendizajes de calidad, se contribuye a la Estrategia Transversal de “Democratizar la Productividad del País”. Esto es coincidente con la relación que existe entre la Estrategia 3.3.1 del PND y la 3 del PSE, pues se pone énfasis en que el cumplimiento de estos objetivos depende de garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes para que alumnos y alumnas de educación básica desarrollen aprendizajes significativos (que impulsen su potencial humano) y realmente adquieran competencias que les sirvan a lo largo de la vida, incluyendo su fase productiva y laboral una vez que culminen sus estudios.

Con respecto a la pertinencia de los planes y programas de estudio señalados en ambos objetivos nacional y sectorial, el Diagnóstico y las ROP del PRONI enfatizan la importancia y los beneficios que tiene el incluir de manera obligatoria la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés en la educación pública básica. En consonancia con lo anterior, las ROP hacen referencia al apartado del PND “Introducción y Visión General”, numeral 2 del “Diagnóstico General: México enfrenta barreras que limitan su desarrollo”, especialmente a la sección que señala “la necesidad de que el Sistema Educativo Mexicano debe fortalecerse para estar a la altura de las necesidades de un mundo globalizado demanda” (DOF, 29/12/17).

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

De acuerdo con las ROP 2018, el PRONI "...contribuye al logro del Objetivo 4: 'Educación de Calidad', de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en su meta 4.7 'De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento'". Siempre de acuerdo a las ROP, mediante este programa "...se impulsa el dominio del idioma inglés en alumnado, logrando así la capacidad de comunicarse en inglés, con lo que se acerca a los estudiantes a diferentes culturas, además se favorece la movilidad social, se generan mayores oportunidades de empleo, que además son mejor remunerados, se facilita el acceso a la información y la producción de conocimientos; entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible". Adicionalmente, se señala que "mediante el Programa Nacional de Inglés, se espera que el alumnado pueda argumentar con eficacia y se comunique en inglés con fluidez y naturalidad; utilice las TIC para obtener, procesar, interpretar información y comunicar con eficacia así como utilice el inglés como una herramienta para acercarse a los estudiantes de diferentes culturas en el mundo" (DOF, 29/12/17).

En adición, una vez que el propósito se desprende del Fin "Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población y los aprendizajes que brindan, a través del fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica" se podría contribuir al Compromiso 25 de la Resolución aprobada por la Asamblea General, a partir de la cual se establece que las naciones se comprometen a proporcionar una educación de calidad, inclusiva e igualitaria a todos los niveles y para todas las personas sin distinción de género, raza u origen étnico para que tengan acceso a posibilidades de aprendizaje permanente que las ayuden a adquirir conocimientos y aptitudes necesarios para aprovechar las oportunidades que se les presenten y participar plenamente en la sociedad (AG/RES70/1).

De la misma forma que en la pregunta 5, se considera que ningún programa nacional o sectorial podría ser suficiente para cumplir un Objetivo de Desarrollo Sostenible. Lo anterior, partiendo de que se trata de metas mundiales de largo plazo, 15 años en el caso de la Agenda de los ODS, y que además están referidas a problemas complejos. En su cumplimiento están involucrados no solo actores públicos como los Estados, sino también privados como las empresas, organizaciones internacionales y organismos de la sociedad civil. Existe, entonces, una desproporcionalidad en considerar que con el cumplimiento del Propósito de un programa presupuestario se cumple de manera suficiente un objetivo global de desarrollo.

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a. Unidad de medida.
- b. Están cuantificadas.
- c. Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d. Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y ° Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación. |

Justificación:

La poblaciones potencial (PP) y objetivo (PO) están definidas en el Diagnóstico 2017 y en el “Formato de definición, justificación y cuantificación de las poblaciones 2017”. Ambos documentos definen a la PP como: “las escuelas públicas de nivel preescolar, primaria regular y secundarias generales y técnicas del país”. La unidad de medida son las escuelas (criterio “a”). Con respecto a la PO, existen diferencias de redacción en el Diagnóstico y el Formato, pero en realidad se refieren a la misma población: “las escuelas públicas de los niveles preescolar, primaria de la modalidad regular y secundarias generales y técnicas de educación básica, que impartirán el inglés como segunda lengua, focalizadas por las AEL mediante apoyos presupuestales transferidos”. Considerando que la meta de cobertura del PRONI en el largo plazo tiene a la universalización, se recomienda definir de manera coincidente en los documentos normativos del Pp a la población potencial y objetivo en términos de “escuelas seleccionadas” más que de “escuelas focalizadas” por las AEL.

Las poblaciones están cuantificadas (criterio “b”) tanto en el Diagnóstico 2017 como en el Formato antes mencionado (Ver Anexo 1); no obstante, existen algunas diferencias con respecto a las cifras presentadas. Por ejemplo, en el Diagnóstico la población potencial asciende a 149,945 escuelas, mientras que en el Formato se señalan 153,718 escuelas. Se identificó que esto se debe a que el Diagnóstico utiliza cifras 2013-2014 y el Formato 2016-2017 del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIEE). Por lo tanto, se recomienda que la cuantificación de poblaciones sea coincidente en todos los documentos normativos con respecto a las cifras más actualizadas, en este caso las del SNIEE de 2016-2017.

Con respecto al criterio “c”, la metodología de cuantificación no es propiamente tal, se entiende que, cuando en las preguntas se habla de una metodología de cuantificación, se está hablando de criterios metodológicos para la identificación de la población con la necesidad, o para establecer prioridades en términos de población atendida; algo adecuado cuando se trabaja con programas de transferencias condicionadas a población en pobreza, por ejemplo. No obstante, por las características de este Programa, se entiende que una metodología de este tipo no sería aplicable, dado que únicamente debe constatar si la escuela cuenta o no con suficientes maestros de inglés, algo que puede hacerse con registros administrativos. De todas maneras, se aprovecha el contexto de la pregunta para señalar que la selección de las escuelas se basa en criterios establecidos en las ROP 2018, y que funcionan como guías muy generales para las AEL, que son quienes finalmente seleccionan a las escuelas. Dado que estos criterios de selección son poco específicos, no se identifica una metodología para determinar qué población ha de ser atendida. Por lo tanto, se recomienda 1) refinar los criterios dirigidos para que las AEL seleccionen escuelas a ser atendidas; 2) solicitar a las AEL que documenten de manera más específicas los criterios y mecanismos a través de los cuales determinan las escuelas a ser atendidas.

Finalmente, con respecto al criterio “d”, en el Diagnóstico se define un plazo anual para la revisión y actualización de las poblaciones y estas se utilizan para la planeación del Programa.

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° La información de los beneficiarios cumple con todas las características establecidas. |

Justificación:

Derivado de la Evaluación de Diseño realizada al PRONI en 2016, se seleccionó como ASM el “Diseñar un padrón de beneficiarios con base en el sistema Postgre SQL”, el cual se refiere a un sistema de gestión de bases de datos objeto-relacional de código abierto. Durante 2017 la UR trabajó en la construcción de una base de datos utilizando este sistema con información detallada de las escuelas previamente seleccionadas por las AEL para participar en el PRONI. En este sentido, actualmente se cuenta con datos precisos sobre la ubicación geográfica de las escuelas atendidas en las 32 entidades federativas, sus características principales incluyendo: Clave de Centro de Trabajo (CCT) con la que se identifica a las escuelas permanentemente, sistema, modalidad, organización, nivel y número de alumnos, así como el tipo de apoyos que han recibido durante el ciclo escolar (criterios “b” y “c”). Las características incluidas en la base de datos son coincidentes con las señaladas en los documentos normativos del programa, primordialmente el Diagnóstico 2017 y las ROP 2018, sobre todo aquellas que tienen que ver con la ubicación geográfica de las escuelas (criterio “a”).

Como ya se mencionó, la información se encuentra sistematizada en una base de datos concentrada por la UR y se deriva, según las ROP 2018, de la información reportada en el Sistema Integral de Información de Padrones Gubernamentales (SIIP-G). Asimismo, se señala que la base de datos será publicada en la página de internet de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP.

Para la depuración y actualización de la base de datos (criterio “d”), las ROP 2018 señalan que las AEL deberán remitir a la DGDC la base de datos correspondiente al inicio del ciclo escolar, a más tardar la segunda quincena del mes de abril de 2018, conforme a lo estipulado en el Anexo 4 de las ROP. Se solicita que la información sea consistente con la información reportada a la SEP (DOF, 29/12/2017)..

9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Los beneficiarios del PRONI se definen, cuantifican y monitorean con base en el número de escuelas que son seleccionadas por las AEL para participar en el programa. En este sentido, la información que se recolecta sobre la población beneficiaria se refiere primordialmente a la ubicación geográfica detallada de las escuelas, así como algunas características que las diferencian: turno (matutino, vespertino o tiempo completo), modalidad, organización y nivel (inicial, preescolar, primaria o secundaria).

La recolección de información de la población beneficiaria recae primordialmente en las AEL; en las ROP 2018 se menciona que, para efecto de recolectar los datos relacionados con la ubicación de las escuelas, se adoptará el modelo de estructura de datos del domicilio geográfico emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicado en el DOF el 12 de noviembre de 2010. En este sentido, las AEL deben generar una base de datos de las escuelas públicas seleccionadas y beneficiadas con el Pp, tomando en consideración los datos del domicilio geográfico antes señalado. La base de datos debe ser remitida, en el caso del año fiscal en curso, antes del mes de abril de 2018. La información que contenga debe ser consistente con la reportada a la SEP a través del SIIP-G.

La periodicidad con la que se realizan las mediciones es anual, pues la entrega de la base de datos a la DGDC es necesaria para que las entidades federativas accedan a los subsidios federales año con año. Aunque el PRONI no es un programa orientado principalmente por criterios específicos de focalización, o criterios de equidad socioeconómica, se considera que la base de datos con la que ya cuenta se debería complementar con información sobre el nivel de marginalidad de las zonas en las cuales se encuentran las escuelas que atiende. De esta forma, sería posible monitorear si el avance en la cobertura del programa se realiza con criterios de equidad, esto es, evitando que las escuelas ubicadas en zonas de mayor marginación queden relegadas.

Para esto no es necesario que la UR recabe información nueva, pues ya existe información disponible, por ejemplo, el Índice de Marginación por localidad que elabora el Consejo Nacional de Población. Debe tenerse en cuenta que se trata de un índice ya construido, es decir, que no tiene costos de generación. Se utiliza para ello una metodología rigurosa. El único detalle es que no se trata de información de las escuelas, sino de las localidades, pero puede considerarse un buen dato aproximado para lo primero.

10. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa. |

Justificación:

Aunque no se señalan de manera textual el Fin (“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”) o el Propósito (“Escuelas públicas de educación básica brindan la enseñanza del inglés como una segunda lengua”) de la MIR 2017 del PRONI, en las ROP 2018 se establece el objetivo general: “Fortalecer a las escuelas públicas de nivel preescolar, primarias regulares, secundarias generales y técnicas, focalizadas y/o seleccionadas por las AEL, para impartir una lengua extranjera (inglés) mediante el establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, la promoción de procesos de certificación internacional en condiciones de igualdad para alumnas y alumnos, priorizando aquellas escuelas públicas de educación básica pública de organización completa, multigrado, indígenas, de jornada regular y/o de tiempo completo.” (DOF/29/12/17).

A nivel de componentes, existe coincidencia entre los objetivos específicos de las ROP 2018 y los componentes de la MIR (se señalan con número los objetivos y con letra los Componentes):

1. Apoyar el fortalecimiento académico y/o en su caso certificación académica internacional de los/as docentes y asesores/as externos/as especializados/as en el dominio de una lengua extranjera (inglés), así como sus competencias didácticas en la enseñanza, de las escuelas públicas participantes en el presente Programa.

a) Certificación académica internacional de docentes y asesores/as externos/as especializados/as en el dominio del idioma inglés, así como sus competencias didácticas en la enseñanza.

2. Apoyar a las AEL para la implementación de una lengua extranjera (inglés) en las escuelas públicas de educación básica de 3o. de preescolar a 6o. de primaria.

b) Apoyo financiero a las Autoridades Educativas Locales para la implementación de una segunda lengua inglés en las escuelas públicas de educación básica.

3. Apoyar la gestión de las AEL a través del fortalecimiento en la enseñanza y aprendizaje de una lengua extranjera (inglés) mediante la difusión, evaluación, distribución y uso de materiales educativos para el desarrollo de competencias en los alumnos/as y los/las docentes de las escuelas públicas de educación básica.

c) Materiales educativos distribuidos para fortalecer el desarrollo de competencias en los alumnos y docentes de las escuelas públicas de educación básica

Finalmente, a nivel de Actividad las ROP incluyen un 100% de las Actividades de la MIR, pues se incluyen 4 de las 5 actividades en la sección de Apoyos Financieros de las ROP como “criterios generales de gasto”, a excepción de la Actividad “Revisión de los Planes Operativos Anuales de las Entidades Federativas para la implementación del PRONI, la cual se considera en la sección 3.3.2 Procedimiento de selección, Etapa 6 (Entrega del proyecto de PAT) y 8 (Aprobación del PAT) de las ROP. Es importante señalar que desde la creación del PRONI en 2016, la MIR ha sufrido cambios en cuanto al número y y objetivo de sus indicadores, para 2018 existe una nueva propuesta de MIR en la cual se han modificado los componentes del programa; no obstante, para efecto de esta evaluación sólo se toma en cuenta la MIR 2017 (ver Anexo 3).

11. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a. Nombre.
- b. Definición.
- c. Método de cálculo.
- d. Unidad de Medida.
- e. Frecuencia de Medición.
- f. Línea base.
- g. Metas.
- h. Comportamiento del indicador (ascendente, descendente).

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas. |

Justificación:

La UR entregó 30 Fichas Técnicas de los indicadores del PRONI, de las cuales 20 corresponden al Fin, 1 al Propósito, 4 a los Componentes y 5 a las Actividades, dichos indicadores se encuentran en la MIR que se reportó en el PASH en 2017, aunque es importante señalar que la MIR ha sufrido modificaciones a sus indicadores desde su creación en 2016 hasta el presente ejercicio fiscal 2018. En este sentido, es importante que la UR documente los cambios técnicos que se realicen a sus indicadores y/o genere las fichas técnicas de los que se incorporen como nuevos.

De la revisión de las fichas 2017, se identificó que 19 pertenecientes a indicadores de Fin, reportan en la sección Unidad de Medida: "salida por falla", esto se debe a que están basados en la prueba EXCALE, la cual fue aplicada por última vez en el ciclo escolar 2013-2014; en consecuencia, actualmente sólo se cuenta con un indicador vigente para monitorear y medir al Programa a nivel de Fin "Porcentaje de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés respecto a los programados". Se considera que este indicador en particular presenta inconsistencias metodológicas en su construcción, sobre todo en su unidad de medida, la cual presente un error pues refiere a docentes y no alumnos, el método de cálculo y la meta anual que se establece en consecuencia. En el numerador se considera una meta de 5000 alumnos certificados para 2017 con respecto al total de alumnos atendidos, el cual se eleva a 9, 336,295, esto representa un valor de meta de 0.05%; existe una desproporción importante entre el numerador y el denominador y es importante considerar que no todos los alumnos que se atienden cuentan con las características para ser certificados, las cuales se refiere a los alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria que están mejor preparados para presentar el examen de certificación, este universo de población se restringe de manera importante a por lo menos la mitad de alumnos considerados para medir el indicador. Con respecto a los indicadores vinculados a la prueba EXCALE, las posibles modificaciones que puedan sufrir dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no se vislumbra que los nuevos indicadores alineados a los objetivos sectoriales sea más pertinentes para el PRONI, pues ninguno contempla a medición de aprendizajes del idioma inglés. Por ende, lo más importante, es que el o los indicadores de Fin que se creen de manera complementaria a los sectoriales, sean Claros, Relevantes, Económicos, Medibles y Adecuados.

Con base en lo anterior y de acuerdo a los criterios señalados en la pregunta, se encontró que, a excepción de los indicadores de Fin mencionados anteriormente, todas las fichas técnicas cuentan con: nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medida, línea base, metas y comportamiento del indicador, (ver Anexo 4). Con base en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se analizó si los indicadores son Claros, Relevantes, Económicos, Medibles y Adecuados. Al respecto se considera que a excepción de los indicadores de Fin y el indicador de Actividad "Porcentaje de Planes Anuales de Trabajo revisados, respecto a los programados", todos los demás son claros, económicos y monitoreables, así como relevantes y adecuados. El indicador de Actividad aludido duplica acciones con respecto al de Componente "Porcentaje de Planes Operativos Anuales revisados y remitidos a las Entidades Federativas, respecto a los programados", en este sentido, se sugiere considerar su relevancia en al MIR.

12. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con unidad de medida.
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas. |

Justificación:

Derivado de la revisión de las Fichas Técnicas de los Indicadores que se encuentran vigentes en la MIR, se identifica que el 100% cuentan con Unidad de Medida (criterio "a"), aunque existe un error en la Unidad de Medida del indicador de Fin "Porcentaje de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés respecto a los programados, pues señala que el indicador se mide con respecto a docentes y no alumnos. Con respecto al criterio "b", los indicadores son de reciente creación, por lo que todas sus líneas base tienen un valor de cero; en este sentido, las metas parciales del ciclo presupuestario en curso, así como las metas anuales desde la creación del Pp hasta una proyección a corto y mediano plazo son muy relevantes para monitorear el desempeño del Pp. Se sugiere complementar las fichas técnicas de los indicadores con esta información.

Aunado a lo anterior, se considera que existen oportunidades de mejora en las metas de los indicadores de Fin y Propósito. En el caso del indicador de Fin "Porcentaje de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés con respecto a los programados" se identifican inconsistencias metodológicas en el método de cálculo pues existe una desproporción cuantitativa importante entre el numerador y el denominador, lo cual genera que la meta parezca sumamente laxa. En 2017 se considera una meta intermedia de sexenio de 5,000 alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés en el año "t" sobre 9,336,595 alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés programados en el año "t" con base en el Plan de Operación Anual entregado por las AEL. El valor del indicador resulta 0.5 por ciento de cobertura; podría considerarse que esta meta no está orientada a impulsar el desempeño del Programa, no obstante, el problema de fondo es que los más de nueve millones de alumnos a los que se refiere el denominador es en realidad el total de alumnos que atiende el Programa en el año, pero no todos cumplen con los criterios para ser certificados, es decir que sean estudiantes de 6° de primaria o 3° de secundaria que se encuentren preparados para presentar le examen de certificación. Si se tomara en cuenta este universo de población, el indicador presentaría una meta menos laxa. (ver Anexo 5). Con respecto al indicador de Propósito "Escuelas públicas de educación básica brindan la enseñanza del inglés como segunda lengua", desde la Evaluación de Diseño del PRONI se ha señalado la necesidad de incluir criterios de calidad en la enseñanza del idioma inglés, mas allá de seguir avanzando en la cobertura del Programa a nivel nacional.

Finalmente, en términos de la factibilidad para alcanzar las metas del PRONI, de acuerdo con el Informe del 1er Trimestre de 2017 del Programa, se identifica que el Gobierno Federal le destinó, a través de la Secretaría de Educación Pública \$789,024,100 (00/100 m.n.) en el ejercicio fiscal 2017, de los cuales, tal como se determina en la ROP, el 97% correspondiente a \$765,353,377 se destinan a Transferencias de recursos y el 3% correspondiente a \$ 23,670,723 se destinan a gastos de operación central. Al 3er Trimestre de 2017 se tienen programados \$765,353,377 correspondientes al 97%, de los cuales se han ministrado 506,821,243.94 previa firma y formalización de los Convenios Marco de Coordinación, quedan pendientes por ministrar 248,532,133. De acuerdo con la valoración que se realiza en dicho documento, no se identifican focos rojos o amarillos en el cumplimiento de metas tomando en cuenta los recursos programados y ministrados. Con respecto a los recursos humanos del PRONI, es importante señalar que la UR cuenta con un limitado número de personas para operar el Programa a nivel federal, pero hasta ahora no se ha documentado algún tipo de incumplimiento derivado de este factor (criterio "c"). De acuerdo al reporte de la MIR 2017 para la Cuenta Pública, se identifica que el avance del indicador de Componente "Porcentaje de avance en la ministración de recursos financieros a las Autoridades Educativas Locales respecto al programado" presenta un avance de 66% con respecto a su meta del 100%, sin embargo este valor se atribuye a que la UR no cuenta con toda la información completa para reportar el avance del indicador, por lo que no se relaciona con un problema de insuficiencia de recursos financieros o humanos.

13. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Con base en información de la Evaluación de Diseño que se le realizó al PRONI en 2016, se menciona que este Pp inició en 2016 (DOF, 27/12/2015). No obstante, cuenta con algunos antecedentes en el Programa Nacional de Inglés de Educación Básica que inició en el ciclo escolar 2009-2010 y se identifican algunas experiencias estatales desde los años noventa, es el caso de Monterrey y CISEBNL, el que operó en el ciclo escolar 1993-1994.

Dicho documento de Evaluación identifica que el programa no presenta complementariedad o coincidencia con acciones federales o estatales en ese momento. A casi un año de la evaluación siguen sin identificarse complementariedades o coincidencias con otros programas presupuestarios.

Planeación y Orientación a Resultados

14. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- Contempla el mediano y/o largo plazo.
- Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa.
- Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 1 | ° El plan estratégico tiene una de las características establecidas. |

Justificación:

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer “las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal (APF)” (DOF, 28/11/2016). Esta ley prevé atribuciones acordes con el objeto de esta para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades paraestatales de la APF. A nivel de unidades administrativas sólo se refiere a aquellas que tengan asignadas funciones expresas de planeación dentro de las dependencias y entidades. De esta forma, dicha ley no contempla de manera específica atribuciones de planeación a las UR de programas presupuestarios.

No obstante lo anterior, desde su creación, el PRONI ha sido planteado como una estrategia de mediano y largo plazo, el cual implica un esfuerzo integral para la realización de acciones enfocadas a diversos ámbitos como: la contratación de asesores externos, el fortalecimiento de sus capacidades de enseñanza de inglés, la certificación de docentes y alumnos, la generación de materiales educativos necesarios para este proceso de enseñanza, la adecuación del currículo educativo para incluir el idioma inglés, entre otras. En este sentido, si bien normativamente no existe una obligación expresa para que la UR genere un plan estratégico a ese nivel, sí se considera pertinente que los operadores del programa cuenten con un documento de planeación que contribuya al seguimiento del PRONI.

Actualmente el Programa ya cuenta con la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de la Enseñanza del Inglés, en el cual se justifica la relevancia y prioridad del PRONI para el desarrollo profesional y laboral de los estudiantes en un futuro, asimismo, provee un análisis de las competencias nacionales e internacionales del idioma inglés, define el marco normativo en el cual se implementa el Programa, el propósito y la propuesta de diseño curricular para la educación obligatoria del idioma y establece las acciones estratégicas a seguir para lograr el propósito del programa desde una perspectiva de equidad e inclusión de la población (criterio b). Este documento debe ser el marco general de referencia para la generación de un plan estratégico más operativo en el cual primordialmente se incluyan los objetivos y metas programadas en la MIR, las metas de cobertura de corto y mediano plazo que pueden definirse a partir de la tendencia que ha mostrado el Programa hasta el momento, así como una definición y cuantificación más detallada de las poblaciones del PRONI con la información socioeconómica que ya se levanta y que se sugiere completar con el índice de Marginación de las localidades donde se encuentran las escuelas beneficiarias del Programa. Dados los retos que enfrenta el PRONI, también sería pertinente que este documento contemplara los posibles riesgos y amenazas para su implementación.

Dicho documento puede servirle a sus operadores incluso como una memoria de cálculo sobre los avances del PRONI con respecto a las metas programadas y como un instrumento que facilite la rendición de cuentas sobre sus resultados.

15. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:

- a. Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
- b. Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.
- c. Tienen establecidas sus metas.
- d. Se revisan y actualizan.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° Los planes de trabajo anuales tienen todas de las características establecidas. |

Justificación:

Las ROP 2017 del PRONI, incluyen como Anexo 3 la Guía Formato para elaborar el Plan Anual de Trabajo (PAT). En observancia a lo anterior, las Entidades Federativas que participan en el PRONI envían a la Dirección General de Desarrollo Curricular el PAT a través de los cuales opera el programa, a más tardar la primera quincena de febrero del ejercicio fiscal 2017 (criterio “a”). En dicho anexo, se establecen como condiciones generales las siguientes:

- Para la elaboración del Plan Anual de Trabajo (PAT), se debe tener conocimiento, las líneas estratégicas del Plan de Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Educación y su Programa Estatal de Educación 2013~2018 establecido para el periodo sexenal vigente.
- Las AEL con recursos presupuestales asignados, deberán realizar la programación de sus actividades que satisfagan los objetivos generales y específicos del PRONI

Se considera que el criterio “b” resulta difícil de identificar con base en un análisis de gabinete. No obstante, generalmente los PAT o POA son enviados a la DGDC con la firma del/a Titular de la AEL, por lo que se considera que son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.

Derivado de la revisión a los PAT que entregaron las AEL del ejercicio fiscal 2017, se identifica que estos se elaboran con base en los requisitos establecidos en las ROP, entre los cuales se estipula que “es importante revisar y analizar las actividades y las metas que se pretenden alcanzar, no hay un número ideal para realizar la programación, lo básico es programar todas las actividades fundamentales necesarias para alcanzar los objetivos generales y específicos del PRONI” (DOF, 29/12/2017). Dichos PAT establecen metas para la atención de las escuelas de acuerdo con su modalidad (rural y urbana), la matrícula por grado y número de grupos de acuerdo con la modalidad, así como los asesores externos especializados y docentes por modalidad de la escuela.

Según lo refiere la UR, los PAT se revisan y actualizan por la DGDC cada año, con respecto a las ROP del ejercicio fiscal en curso, en caso de no coincidir con los requisitos solicitados se regresan a las AEL para efecto de realizar las modificaciones necesarias (criterio “d”).

16. El programa utiliza informes de evaluaciones externas:

- De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
- De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene todas las características establecidas. |

Justificación:

En primera instancia, es preciso aclarar que se considera que aunque los informes de evaluaciones se tomen en cuenta para las decisiones de cambios a los programas, esto no necesariamente implican que se haga “de manera regular”, especialmente en un programa nuevo. En este sentido, para efecto de responder a la pregunta, sólo se tomará en cuenta la segunda parte de la especificación del punto “a”.

El programa únicamente cuenta con una evaluación externa en materia de Diseño llevada a cabo con respecto al ejercicio fiscal 2016. A partir de los resultados y recomendaciones derivados, se emitió un documento de posicionamiento institucional en el cual se externan los comentarios y observaciones generales a dicha evaluación. Posteriormente, se seleccionaron, clasificaron y priorizaron 19 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y se elaboró un Documento de Trabajo con base en el formato y proceso establecido para ello por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal; durante 2016 se atendieron siete ASM, mientras que en 2017 se atendieron 11 de ellos. El ASM correspondiente a modificar el indicador de Fin que contempla a la prueba EXCALE no se ejecutó pues su atención recae en la SHCP en este momento. Algunas de las acciones y actividades definidas a partir de la evaluación de Diseño que contribuyeron a mejorar la gestión del PRONI, se orientaron principalmente a la modificación de los documentos normativos del Programa, en específico el Diagnóstico y las Reglas de Operación. Lo anterior con la finalidad de cuidar la congruencia entre ambos documentos, actualizarlos con información y/o datos más recientes sobre las poblaciones del Programa. Otro aspecto en el que se trabajó fue en la generación de mecanismos e instrumentos de supervisión y seguimiento trimestrales de las acciones comprometidas por las AEL en el Programa Anual de Trabajo. (criterios “a”, “b” y “c” de la pregunta).

El Documento de Trabajo especifica las actividades a desarrollar, el área responsable de cada actividad, según el caso se trata de la Dirección General de Desarrollo Curricular (la UR) y su Dirección de Planeación. Esto apunta a que estas áreas están trabajando de manera coordinada en la atención de los ASM, aunque no se cuenta con información detallada sobre el número de operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación que participa en la implementación de las actividades para atender los ASM (criterio “d”).

17. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° Del 85 al 100% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales |

Justificación:

Derivado de la Evaluación de Diseño que se le realizó al PRONI en 2016, los operadores del Pp identificaron 19 Aspectos Susceptibles de Mejora. De acuerdo con el Formato de Selección, Clasificación y Priorización del Mecanismo de Seguimiento de ASM 2015-2016, siete ASM fueron atendidos en 2016, mientras que en 2017 se atendieron 11 ASM.

Con base en evidencia presentada por la UR, al cierre de 2017 se habían atendido el 100% de los ASM programados para solventarse durante ese año, por lo que los ASM seleccionados después de las recomendaciones derivadas de la Evaluación de Diseño que se le realizó al Pp en 2016 han sido atendidos en su totalidad (ver Anexo 7).

Las actividades correspondientes a los ASM 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del Formato de Avance al Documento de Trabajo se solventaron, pero con retrasos con respecto a las fechas de término establecidas; las razones de los retrasos que se incluyen en el apartado de observaciones de dicho documento apuntan a la necesidad de tomar en cuenta los procesos administrativos a realizar al momento de definir los plazos. Lo anterior sugiere una experiencia para la UR, en términos de ser cautelosos con los tiempos de ejecución de las actividades programadas para solventar los ASM; sobre todo cuando las actividades no dependen enteramente de la UR, sino de la colaboración con otras áreas, un ejemplo de ello es la creación del sistema de datos en SQL sobre el cual se trabaja el padrón de beneficiarios del PRONI.

Uno de los ASM que no ha sido atendido de 2016 a 2017, se refiere al siguiente: “El PRONI se encuentra vinculado al indicador sectorial del Programa Sectorial de Educación ‘Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel del logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica’. Se observa que el programa de acuerdo con su propósito y características no podría contribuir al cumplimiento del mismo”. Lo anterior se debe a que no ha sido posible conseguir que la SHCP autorice la modificación del indicador de Fin del Pp, ya que la prueba EXCALE fue aplicada por última vez en el ciclo escolar 2013-2014. El ASM, en este sentido, no depende de la UR para su atención.

18. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El PRONI sólo cuenta con una Evaluación de Diseño, realizada en 2016. De las recomendaciones respectivas se seleccionaron y clasificaron 19 ASM, de los cuales 11 fueron atendidos durante 2017 al 100 por ciento.

De los once ASM atendidos durante 2017 y con base en la evidencia proporcionada, se considera que el ASM 4 no se resuelve y los ASM 6, 8 y 9 sí se resuelven, pero de manera parcial. Es importante considerar que los resultados esperados determinados por la UR se refieren primordialmente a la elaboración de documentos normativos y bases de datos, pero no se señala el resultado que se generará a partir de la elaboración de dichos instrumentos y de qué forma resuelve el ASM seleccionado.

Con respecto al ASM 4 “En los dos mecanismos de identificación de la población objetivo (demanda y selección) se observa un reto de operación multinivel. Se tiene que el Programa Nacional de Inglés selecciona a las Entidades Federativas y las Autoridades Educativas Locales, seleccionan las escuelas”, se identifica que si bien se actualizaron las ROP y en ellas se determinan los criterios de selección de las escuelas a cargo de las AEL, el reto de operar el programa en un sistema educativo de estructura federal se mantiene, pues no se identifica evidencia de que la UR verifique que las escuelas que atienden las AEL cumplan con dichos criterios.

Con respecto a los ASM 6, 8 y 9 relacionados con la necesidad de transparentar y proveer mayor evidencia sobre el cumplimiento de los criterios de selección en pro de garantizar la eficacia y equidad en la distribución de los recursos, los procesos estandarizados de selección y la transferencia de apoyos a las escuelas por parte de las AEL, se considera que los reportes trimestrales formulados para dar seguimiento al cumplimiento de los PAT y elaborados por las AEL son una medida parcialmente suficiente para mejorar estos ASM. Lo anterior debido a que en estos reportes las AEL sólo reportan el avance físico-financiero de los recursos ejercidos, pero no lo desglosan por escuela. Asimismo, reportan el avance de las acciones realizadas para otorgar los apoyos, pero no se identifica información que ayude a verificar que los criterios de selección se guían por criterios de equidad (Ver Anexo 8).

19. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El PRONI solo cuenta con una evaluación de diseño desde su creación en 2016, de las recomendaciones derivadas se seleccionaron 19 ASM los cuales han sido atendidos al 100% durante 2016 y 2017.

De la revisión de evidencias correspondiente, se identifican 2 recomendaciones que no han sido atendidas a partir de los ASM seleccionados y realizados durante 2016 y 2017 (Ver Anexo 9):

- “Se sugiere generar un documento de estrategia de cobertura en donde se viertan las proyecciones mencionadas”

No se identifica una justificación específica del porqué no se atendió esta recomendación a través de los ASM. Actualmente el PRONI cuenta con información considerable para generar una estrategia de cobertura, la cual es recomendable que se elabore con una visión de corto y mediano plazo en congruencia con las metas establecidas en la MIR.

- “El propósito podría reformularse como “Alumnos de educación básica reciben educación de calidad del idioma inglés” o bien “Alumnos de educación básica mejoran sus aprendizajes del idioma inglés”. El programa requiere asumir un rol de cumplimiento de objetivos en la población objetivo a pesar de las restricciones operativas multinivel (...)”

No se identifica una justificación específica de por qué no se atendió esta recomendación a través de los ASM. Parece claro que el PRONI debería centrar su operación en mejorar el aprendizaje de los alumnos.

20. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El PRONI no cuenta con evaluaciones externas adicionales a las mandatadas en el Programa Anual de Evaluación de CONEVAL y la SHCP, así como las auditorías a las que están sujetos los programas presupuestarios por parte de la Auditoría Superior de la Federación. En este sentido, sólo se le han aplicado una Evaluación de Diseño y una auditoría durante 2016. Es importante tomar en cuenta que como PRONI, el Programa es de reciente creación, lleva dos años en operación, si embargo las estrategias nacionales de enseñanza de inglés en educación básica datan de los años veinte en México.

A pesar de que la Evaluación de Diseño y la Auditoría no están focalizadas en la valoración de resultados, arrojaron hallazgos y resultados relevantes que pueden ser considerados en próximas evaluaciones y/o estudios complementarios que se le realicen al PRONI a través de instancias externas, por ejemplo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual tiene por objeto evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación básica, entre los demás niveles educativos. Derivado de lo anterior, se identifican tres ámbitos en los cuales se recomienda poner atención en término de los estudio y evaluación que se puedan realizar en un futuro para el PRONI:

1.- Los aprendizajes del idioma inglés por parte de los alumnos certificados. Se considera que la certificación no es un parámetro suficiente para medir de qué forma están aprendiendo los alumnos. Esto se debe a que a través de este instrumento no hay posibilidad de identificar, en un comparativo ex ante-ex post, el avance del aprendizaje que lograron los educandos a partir de la enseñanza del idioma inglés con respecto a los conocimientos del idioma, pocos o nulos, con los que ya contaban. En este sentido, se sugeriría levantar un estudio, en el cual se contemple el establecimiento de una línea base para analizar una muestra representativa de educandos en un periodo no menor a un ciclo escolar. Se considera que el INEE, podría utilizar sus recursos, infraestructura y expertise en la conducción de un estudio de este tipo.

2.- El avance en la cobertura del PRONI bajo un componente de equidad socioeconómica y regional.

En primera instancia es importante que el PRONI defina una estrategia clara, monitorearle y medible de cobertura poblacional. No se considera que la operación multinivel del Programa o su definición poblacional, determinadas como las escuelas públicas que atiende, sea un factor que justifique el no tomar en cuenta como beneficiarios finales a los estudiantes de educación básica del país. Aunque no está determinado claramente, la tendencia de cobertura del Programa tiende a la universalización y no a la cobertura selectiva, lo cual nos da cuenta de una cobertura amplia, pero que bien puede estar focalizada a través: 1.- del conocimiento de la demanda total de apoyos, es decir de la población potencial y 2.- de contar con una mejor caracterización en términos socioeconómicos de dicha población, anteriormente se ha sugerido recurrir al Índice de Marginación por localidad que construye el Consejo Nacional de Población. De esta manera, se podría establecer una estrategia de cobertura universal focalizada a las escuelas con menos posibilidades socioeconómicas, en el entendido de es probable que la situación de las familias de los educandos o de los docentes restrinja sus medios para aprender inglés a través de opciones privadas de educación. Asimismo, disminuye la discrecionalidad de los criterios de selección con los cuales las AEL eligen a las escuelas que participan en el PRONI, los cuales no favorecen las condiciones igualitarias de acceso a la educación.

3.- El nivel de satisfacción de los directores y docentes con respecto a la estrategia del PRONI.

Actualmente la DGDC lleva a cabo visitas de seguimiento anuales a las escuelas de las Entidades Federativas, con la finalidad de brindarles apoyo técnico. En dichas visitas se aplica un instrumento muy básico de encuesta, el cual incluye un par de preguntas sobre el nivel de satisfacción de los apoyos otorgados desde la perspectiva de Coordinadores Locales, Directores de escuela y asesores externos. Se considera que este instrumento puede complementarse con un estudio más robusto, basado en una metodología que incluya la definición de dimensiones e indicadores ex profeso para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del PRONI. Algunas de las dimensiones sugeridas pueden ser las siguientes: a) nivel de satisfacción sobre los materiales distribuidos, b) nivel de satisfacción con respecto a los docentes/asesores designados c) nivel de satisfacción con respecto a la experiencia de aprendizaje, d) nivel de satisfacción con respecto a los apoyos de la Autoridad Educativa Local, las autoridades involucradas e incluso las familias.

21. El Programa recolecta información acerca de:

- La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.
- Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
- Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
- Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 3 | ° El programa recolecta información acerca de tres de los aspectos establecidos. |

Justificación:

Con respecto al criterio “a”, el PRONI establece tanto en sus Reglas de Operación 2018, como en el Diagnóstico 2017, que “...contribuye a lo previsto en el PND en su enfoque transversal (México con Educación de Calidad) Estrategia I “Democratizar la Productividad” y PSE, Objetivo 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, Estrategia 1.3 Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos. Se hace referencia a sus líneas de acción 1.3.3 y 1.3.4 [...]” (DOF/29/12/2017). Tomando como base lo anterior, se esperaría que el PRONI recolectara, de manera periódica y sistemática, información sobre la calidad de los aprendizajes en docentes, asesores externos y alumnos certificados, así como sobre la pertinencia de los planes y programas de estudio y materiales educativos que difunde y distribuye como parte de su operación, pero no se evidencia que esto suceda actualmente. La información que se recolecta únicamente se refiere al avance en la ministración-ejercicio de los recursos, el cumplimiento de metas referente a las certificaciones en el idioma inglés, así como la realización de actividades programadas para la difusión y distribución de materiales educativos.

En relación con los tipos y montos de apoyo a los beneficiarios en el tiempo, durante 2017 se trabajó en la construcción de una base de datos gestionada en el sistema SQL, en ella se incluyen datos geográficos, número de alumnos y los tipos de apoyos que otorga la federación a las AEL y que se mencionan las ROP 2018, en específico el apoyo para implementación y difusión, fortalecimiento académico; así como la asesoría, acompañamiento y seguimiento. La base no contiene aún los montos de apoyo financiero otorgados a las Entidades Federativas (se cumple parcialmente el criterio “b”).

En lo que respecta a las características socioeconómicas de sus beneficiarios (criterios “c” y “d”), el PRONI atiende a escuelas públicas de educación básica y la información que se recolectan sobre esta población se refiere primordialmente a la ubicación geográfica de las escuelas, su modalidad y la matrícula que atiende, pero no se integran datos sobre las condiciones socioeconómicas de los docentes, asesores externos y alumnos beneficiarios del PRONI. No se recolecta información de la población no beneficiaria, pues no tiene sentido hacerlo, pues el Programa tiende a la universalización.

El PRONI tiene una tendencia a la universalización por lo que no se consideraría relevante recolectar información sobre la población no beneficiaria, hasta que ese objetivo no esté cumplido, y dado que tampoco es fácil de cumplir, se debería recoger información socioeconómica de las localidades donde se asientan las escuelas beneficiarias y no beneficiarias, la cual es posible que ya se recaben por la SEP a través de su Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Algunos de los datos mínimos que podrían homologarse en todos los formatos y documentos normativos son al menos: sexo y edad y nivel de marginación de la localidad donde laboran o estudian los beneficiarios, este último dato está disponible en el índice de Marginación por localidad que elabora el CONAPO. Actualmente la UR ya lleva a cabo algunos esfuerzos para identificar y cruzar información de la prueba PLANEA que vale al pena que documento en la estrategia de cobertura que se sugiere generar, así como a su Padrón de Beneficiarios.

22. El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

- Es oportuna.
- Es confiable, es decir, se cuenta con un mecanismo de validación.
- Está sistematizada.
- Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° La información que recolecta el programa cuenta con todas las características establecidas. |

Justificación:

El programa recolecta información para monitorear su desempeño, la cual se reporta primordialmente a través de 2 instrumentos:

1.- La Matriz de indicadores para Resultados:

- Se considera que es oportuna, pues su reporte trimestral requiere mantener actualizada la información sobre el avance de las metas del Pp.
- La Información asentada en la MIR es parcialmente confiable, pasa por un proceso de revisión interna tanto en la UR como en el área de planeación correspondiente, posteriormente se carga al PASH y vuelve a revisar por la SHCP, pero los indicadores que la integran pueden fortalecerse técnicamente, tal como se señala en el inciso "d".
- y e) Está sistematizada pues se carga tanto al PASH como al SIPSE, por lo que se cuenta con una base de datos histórica en ambos sistemas operativos. Se actualiza periódicamente, de manera trimestral.
- Se considera que es pertinente respecto a su gestión, pues permite medir los indicadores de Actividades y Componentes, pero se destacan como áreas de oportunidad: i) el actualizar la MIR en todas sus versiones después de las modificaciones que han sufrido los indicadores; y ii) fortalecer las fichas técnicas de sus indicadores.

2.- Se cuenta también con los reportes de Avances Físicos y Financieros que ofrecen un instrumento cualitativo para documentar los avances en el desempeño del Pp.

- Se consideran instrumentos oportunos, pues al igual que la MIR se actualizan de forma trimestral.
- Los reportes son revisados por las autoridades correspondientes a las AEL y la DGDC.
- y e) No se identifica si están sistematizados, pero sí se actualizan de manera trimestral y están disponibles para su consulta permanente.
- Son pertinentes, documentan de manera cualitativa los avances en los Componentes, no se identifica que lo hagan para las Actividades. Son congruentes con los Avances de la MIR.

Cobertura y Focalización

23. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- Incluye la definición de la población objetivo.
- Especifica metas de cobertura anual.
- Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 3 | ° La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas. |

Justificación:

El PRONI no cuenta con una estrategia de cobertura documentada como tal, pero la UR define y cuantifica de manera periódica a las poblaciones potencial, objetivo y atendida en las Reglas de Operación, el Diagnóstico y el Formato de definición, justificación y cuantificación de poblaciones correspondiente. La definición de las poblaciones es congruente en los documentos normativos del Pp (criterio “a” y “d”).

Aunado a lo anterior, la UR cuenta con una base de datos que contiene información de las escuelas preescolares, primarias y secundarias ubicadas en las 32 entidades federativas del país, que son participantes del PRONI en el ciclo 2016-2017, previa selección de las AEL y la AEFCM en el caso de la ahora Ciudad de México. Las AEL que participan en el PRONI elaboran su Programa Anual de Trabajo en el cual se especifica el número de escuelas, de acuerdo con la modalidad que se atenderán en el año correspondiente. También se cuantifica a la población de asesores/as externos /as especializados/as y docentes e incluye datos de la matrícula de las escuelas y el número de grupos que se prevé atender. Asimismo, en la MIR se establece como indicador de Propósito el porcentaje de escuelas públicas de educación básica que brindan la enseñanza del idioma inglés respecto a las programadas, por lo que es posible conocer en el corto y mediano plazo la población que se pretende atender (criterios “b” y “c”).

Dado que ya se cuenta con una definición de las poblaciones del PRONI consistente en los diferentes documentos normativos del Pp, con un padrón de beneficiarios sistematizado, con criterios de selección de la población objetivo en las ROP y con metas de cobertura establecidas en la MIR, se recomienda completar el esfuerzo realizado y elaborar un documento o agregar información al Diagnóstico cuando se actualice de nuevo, que explicita una estrategia de cobertura en la que se defina a las poblaciones, se documente la metodología para su cuantificación y se fijen metas monitoreables de cobertura con una visión de mediano y largo plazo. Así también será importante que la UR planee esta estrategia, considerando los recursos necesarios para alcanzar la cobertura universal, así como los escenarios adversos que se podrían encontrar.

24. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

De acuerdo con el Formato de definición, justificación y cuantificación de las poblaciones del PRONI, la población objetivo se identifica como “las escuelas públicas de educación básica identificadas en las Estrategias Locales programadas para brindar la enseñanza del inglés”. En este documento se contabiliza 34,916 escuelas de educación básica en el territorio nacional. Según la metodología de cuantificación expresada en este documento, “las Autoridades Educativas Locales, focalizan a las escuelas públicas de preescolar, primarias regulares y secundarias generales y técnicas, que impartirán el inglés como segunda lengua, así como el alumnado, docentes y Asesores/as Externos/as Especializados/as que recibirán e impartirán, respectivamente una segunda lengua inglés en dichas escuelas. Lo anterior mediante la remisión del Programa Operativo Anual en el cual las Autoridades Educativas Locales seleccionarán a las escuelas públicas de educación básica que participarán en el Programa Nacional de Inglés, a partir de un análisis focalizado el cual deberá identificarse en el diagnóstico de la Estrategia Local de Desarrollo de la Educación Básica” (DGEP, 2017).

Aunado a este formato, las AEL deben considerar un conjunto de criterios muy generales de selección de las escuelas públicas de educación básica que participarán en el Pp determinados en las ROP 2018 (DOF, 29/12/17):

- Necesidades educativas de la Entidad Federativa, tomando en cuenta la condición contextual propia, así como un seguimiento cercano: Escuelas públicas de organización completa, multigrado, indígenas, de ornada regular y/o de tiempo completo.

- Escuelas atendidas en el ciclo escolar inmediato anterior.

- Las metas específicas de cobertura

- Metas comprometidas por la DGDC en la Matriz de Indicadores de Resultados vigente.

Las Entidades Federativas establecen sus propias metas de cobertura con respecto a la población objetivo en el Programa Anual de Trabajo, en el cual deben especificar el número de escuelas, de acuerdo con la modalidad, que se atenderán en el año correspondiente. Las metas que se fija la Entidad están alineadas con respecto a las metas del PRONI y los recursos de los que se dispone. Los Programas Anuales de Trabajo no incluyen únicamente a la población de escuelas, sino también a la población de asesores/as externos /as especializados/as y docentes que se atenderá, como también incluyen datos de la matrícula de las escuelas y el número de grupos que se prevé atender.

Es preciso resaltar nuevamente que no hay mecanismos para evidenciar que las AEL realmente aplican los criterios de selección de las ROP para seleccionar a las escuelas que serán beneficiadas por el PRONI. Lo anterior se debe a que en los reportes trimestrales de avances, únicamente se documenta el número de las escuelas que se atienden, pero no se explica ni en el PAT, ni en estos reportes de qué forma se cumplió con los criterios de selección. Se recomienda valorar la posibilidad de integrar al menos en el PAT un apartado en el cual las AEL justifiquen y evidencien dicha selección.

Aunado a lo anterior, sería recomendable que existiera congruencia y consistencia en cuanto al número de escuelas identificadas como población objetivo en el Formato de Poblaciones, el padrón de beneficiarios y los PAT del PRONI, tomando en cuenta las cifras más actualizadas en el SNIEE.

25. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El PRONI entró en operación en 2016 y la información disponible sobre su cobertura se documenta en el Formato de definición, justificación y cuantificación de las poblaciones del Pp con fecha de noviembre de 2017. En este documento se cuantifica a las poblaciones del Pp de la siguiente manera con base en cifras 2016-2017 del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIEE):

Cuantificación de las Poblaciones 2017 Pp S270 PRONI (escuelas públicas de educación básica):

Total de la población potencial (numérico): 153,718

Total de la población objetivo (numérico): 34,916

Total de la población atendida avances 2017 (numérico): 34,465

Asimismo, la Ficha de Monitoreo y Evaluación del PRONI de CONEVAL documenta que en 2016 las poblaciones se cuantificaban de la siguiente manera:

Cuantificación de las Poblaciones 2016 Pp S270 PRONI (escuelas públicas de educación básica):

Total de la población potencial (numérico): 127, 056

Total de la población objetivo (numérico): 33, 093

Total de la población atendida avances 2017 (numérico): 33,131

A partir de la información anterior, se identifica que en 2016 la cobertura del PRONI fue del 100.1% de la población objetivo. En 2017 la cobertura del programa fue del 98.7%. Adicionalmente, en 2016 el PRONI atendió el 26% de la población potencial, mientras que en 2017 se atendió el 22.4%, lo cual representa un decremento del 4 por ciento con respecto a la población atendida en 2016. De 2016 a 2017 la población atendida se incrementó en un 3.8% al pasar de 33,131 escuelas a 34, 465 (Ver anexo 10).

Con respecto a la información de la población atendida, ésta se actualiza y depura en la base de datos sistematizada por la UR, en la cual se incluyen algunas características sobre las escuelas que atienden las AEL en las Entidades Federativas, (ver Anexo 11 adjunto a la presente pregunta, pues por cuestiones técnicas del MOCYR no se logró adjuntar con Anexo). No obstante, esta base de datos no desagrega información referente a la población de docentes y estudiantes que atiende (esto implica que el Padrón de Beneficiarios del PRONI no sea compatible con la plantilla del Anexo 11), así como sus características demográficas. En este sentido, se recomienda incluir datos socioeconómicos como el nivel de marginalidad de las zonas donde se ubican las escuelas atendidas, así como información desagregada (sexo, edad, grupo étnico, lugar de residencia) de los docentes a los que beneficia.

Operación

26. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (es decir los Componentes del programa), así como los procesos clave en la operación del programa.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El proceso general del PRONI está comprendido por siete grandes fases: 1.- Difusión, 2.- Solicitud de Apoyos, 3. Selección de beneficiarios, 4. Asignación de recursos, 5.- Ejercicio de recursos, 6.- Revisión de avances, 7.- Evaluación. Asimismo, las acciones de auditorías, control, supervisión y seguimiento se pueden dar durante casi todo el proceso y de manera transversal, pues se analizan y valoran desde la entrega de los documentos normativos para solicitar el apoyo, hasta la implementación del programa de manera trimestral.

Dentro de estas fases se identifican los procesos claves (ver Anexo 12):

- 1.- Difusión de las Reglas de Operación y de la Convocatoria del PRONI a cargo de la UR.
- 2.- Entrega de la Carta Compromiso a cargo de las AEL.
- 3.- Firma del Convenio Marco para la operación del PRONI entre la SEP y el Gobierno del Estado.
- 4.- Designación y/o ratificación del Coordinador Local del Programa a cargo de la AEL.
- 5.- Conformación, operación y seguimiento de los Comités de Contraloría Social en las Entidades Federativas.
- 6.- Selección de escuelas beneficiarias a cargo de las AEL.
- 7.- Elaboración y envío del Programa Anual de Trabajo por parte de las AEL.
- 8.- Revisión y seguimiento de los PAT a cargo de la UR.
- 9.- Entrega y recepción de materiales educativos por parte de las escuelas.
- 10.-Certificación de docentes y asesores externos en el dominio y enseñanza del idioma inglés por parte de las AEL.
- 11.- Contratación de los servicios de asesores/as externos/as especializados por parte de las AEL.
- 12.- Entrega de Base de Datos de las escuelas públicas beneficiadas a cargo de las UR.
- 13.- Elaboración e Informe de Cierre a cargo de las UR.
- 14.- Realización De estudios, evaluaciones y/o auditorías.

Se identifica que las cinco actividades contempladas en la MIR del PRONI coinciden con los procesos señalados anteriormente. No obstante, sólo dos de ellas son tomadas en cuenta en el Diagrama de Flujo elaborado por la UR, mismo que está incluido en las ROP 2018 (DOF, 27/12/17). Se trata de: 1. Formalización de las cartas compromiso (sic) con las Autoridades Educativas Locales para la implementación del Programa Nacional de Inglés en las escuelas públicas de educación básica a fin de brindar la enseñanza del idioma inglés y 2.- Revisión de Planes Operativos Anuales de las Entidades Federativas para la implementación del programa Nacional de Inglés (MIR, 2017).

27. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales).

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 3 | ° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. |

Justificación:

Los solicitantes de recursos del PRONI son los Gobiernos de las Entidades Federativas y para el caso de la Ciudad de México, la AEFCM, a través de sus Autoridades Educativas Locales. Son las AEL quienes solicitan a la DGDC, mediante la Carta de Compromiso Única, participar en el PRONI. Es preciso señalar que las escuelas no demandan apoyos directamente al programa, pues como ya se señaló, la gestión de solicitud de los recursos del PRONI está a cargo de las AEL.

Durante 2017, la UR trabajó en la creación de una base de datos en la cual se incluyen los datos geográficos de las escuelas públicas de educación básica, divididas por preescolar y primaria, así como secundaria; también se documentan los tipos de apoyos que reciben estas escuelas a lo largo de las 32 Entidades Federativas. Dicha base funciona como padrón de beneficiarios y se encuentra sistematizada, cuenta primordialmente con características geográficas antes mencionadas, pero no permite conocer las características socioeconómicas relevantes de las escuelas (porcentaje de población indígena que atienden, índice de marginación de la localidad en que se ubican las escuelas) y los docentes beneficiarios (género, nivel educativo, grupo étnico al que pertenecen edad). Actualmente la UR trabaja en identificar y cruzar algunos datos socioeconómicos de los alumnos de educación pública básica que puedan abonar a tener una mejor descripción de la población que atiende el PRONI, aunque esta se mida en términos de escuelas.

28. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- Corresponden a las características de la población objetivo.**
- Existen formatos definidos.**
- Están disponibles para la población objetivo.**
- Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ° Los procedimientos cuentan con todas las características descritas. |

Justificación:

Las solicitudes de apoyo vienen de los Gobiernos de las Entidades Federativas, a través de sus AEL. Por lo anterior, en sentido estricto, la solicitud no corresponde a las características de la población objetivo, la cual se refiere a las escuelas públicas de educación básicas seleccionadas justamente por dichas autoridades. Se considera que esto no representa un problema. La operación del PRONI requiere de la intervención, coordinación y complementariedad entre los niveles de gobierno. No obstante, una vez que son las AEL quienes eligen a las escuelas, es preciso que se supervise ex post que hayan cumplido con los criterios de selección determinados para este fin en las ROP. Aunado a lo anterior, es necesario vincular las necesidades de las escuelas con las solicitudes de las ROP en una lógica de abajo hacia arriba. (criterio “a”). Las solicitudes se hacen a través del Formato de Carta Compromiso Única, el cual se requisita con apego al Anexo 1 de las ROP (criterio “b” y “d”); están dirigidas a la Subsecretaría de Educación Básica del SEP y en ellas se expresa la voluntad, interés y compromiso de participar en la gestión y desarrollo de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación, entre ellos el PRONI.

El formato está disponible para el Titular de la AEL, el cual suscribe la Carta Compromiso a través de la cual también se compromete a firmar un Convenio Marco para la operación de los programas en los que decida participar. En este sentido, los formatos están disponibles para la población objetivo, pues no son las escuelas las que solicitan los apoyos (criterio “c”). Esto no es un error del PRONI; responde a su lógica operativa federalizada.

29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

- Son consistentes con las características de la población objetivo.**
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- Están sistematizados.**
- Están difundidos públicamente.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen cuatro de las características establecidas. |

Justificación:

Como parte de los apoyos técnicos que brinda la DGDC a las AEL (criterio “a”), se contempla en las ROP 2018: “Fortalecer las capacidades de gestión de las AEL, mediante mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación”. Al respecto, en el Glosario de las ROP (DOF,27/12/17) se define a los mecanismos de seguimiento y supervisión como:

Mecanismos de seguimiento.- Es el proceso mediante el cual la DGDC en su carácter de instancia normativa, observa el cumplimiento que las Instancias Ejecutoras realizan a las presentes Reglas de Operación, entiéndase la entrega en tiempo y forma de los documentos establecidos en los numerales 3.3.1. Requisitos y 3.3.2. Procedimiento de selección.

Mecanismos de supervisión.- Es el proceso mediante el cual la DGDC, revisa y, en su caso, emite observaciones a los documentos remitidos por parte de las AEL, establecidos en los numerales 3.3.1. Requisitos y 3.3.2. Procedimiento de selección; lo anterior para asegurar que se encuentren alineados a su planeación anual de trabajo, objetivos del Programa Nacional de Inglés y a las presentes Reglas de Operación”.

Entre los documentos establecidos en los numerales 3.3.1 y 3.3.2 de las ROP se incluyen la Carta Compromiso Única. En este sentido, la DGDC recibe, registra y da trámite a las Cartas Compromiso mediante ambos mecanismos (criterio “a”). Dichos mecanismos se establecen en las ROP, están estandarizados para todas las AEL (criterio “b”) sin distinción, así que son utilizados por todas las instancias ejecutoras pues son requisito sine qua non para participar en el programa. Son públicos, pues están disponibles en línea para su consulta en ROP. Las Cartas Compromiso están disponibles públicamente y se pueden consultar en el siguiente hipervínculo: http://normateca.basica.sep.gob.mx/core/page/cart_comp_index.html (criterios “c” Y “d”).

30. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 1 | ° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas. |

Justificación:

Las ROP 2018 señalan en su numeral 3.3.2 Procedimiento de selección, que las AEL seleccionarán a las escuelas públicas de educación básica considerando:

- Necesidades educativas de la Entidad Federativa, tomando en cuenta la condición contextual propia, así como un seguimiento cercano: Escuelas públicas de educación básica pública de organización completa, multigrado, indígenas, de jornada regular y/o de tiempo completo;
- Escuelas atendidas en el ciclo escolar inmediato anterior;
- Las metas específicas de cobertura;
- Metas comprometidas por la DGDC en la Matriz de Indicadores de Resultados (sic) vigente;

Los criterios de selección son fundamentales pues la elección de las escuelas públicas se debe realizar de manera justificada y con base en las necesidades tanto de las Entidades Federativas como de sus escuelas públicas. Es uno de los procesos clave de la operación del PRONI y por esta razón, deben ser claros y específicos. De su revisión, se considera que no cumplen con estas características, pues existe ambigüedad en su redacción (criterio “a”). Con respecto al primer criterio, no se comprende a qué se refiere la “condición contextual propia”. Uno de los aspectos que se ha señalado anteriormente como necesario es la identificación de las características socioeconómicas de las localidades en donde se asienta la población potencial. En este sentido, se recomienda altamente que se especifiquen los aspectos que se deben identificar y documentar como evidencia de que los criterios de selección se aplicaron adecuadamente. Asimismo, se sugiere especificar a qué se refiere con “un seguimiento cercano”. Las propias ROP señalan a las instancias encargadas de supervisar que los criterios se apliquen, entre ellas se encuentra la Contraloría Social. Así también, se sugiere clarificar a qué metas específicas de cobertura se refiere, pues el programa carece de una estrategia específica de cobertura con metas de corto y mediano plazo.

Los criterios de selección están difundidos públicamente a través de las ROP y son de observancia de todas las AEL por igual, si bien no se considera que deban estar estandarizados, pues las necesidades de cada AEL son diferentes, si se considera fundamental que las AEL, a través de su Coordinación Local, expliciten en los PAT por ejemplo, de qué forma las escuelas públicas que eligieron cumplen con los criterios de selección definidos en ROP (criterios “b y “c”). Se recomienda que los PAT incluyan un apartado en el cual las AEL den cuenta de: 1) las condiciones socioeconómicas y necesidades educativas específicas de las escuelas que identifican en sus Entidades Federativas, con base en las características de la población potencial, así como las posibilidades de recibir el PRONI y 2) Las metas de cobertura específicas de la entidad.

31. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

- Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
- Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 2 | ° Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas. |

Justificación:

Los Mecanismos de Seguimiento y Supervisión señalados en las ROP 2018 del PRONI se refieren a los procesos que la UR lleva a cabo en la segunda etapa del Proceso General, en la cual se da trámite a los documentos normativos necesarios para formalizar la participación de los Gobiernos de las Entidades Federativas en el PRONI, a través de sus AEL. En dicha etapa se reciben, revisan y dan trámite a las Cartas Compromiso y los Convenios Marco para preparar la operación del programa. No obstante, en la siguiente fase de Selección de Beneficiarios sólo participan las Entidades Federativas y la AEFCM, a través de sus AEL, considerando los cuatro criterios de selección señalados en las ROP (criterios "b" y "d").

Al respecto, se considera que, aunque la selección es prerrogativa de las AEL, esto no tendría por qué contraponerse con la posibilidad de contar con mecanismos de verificación de la adecuada aplicación de dichos criterios de selección en los cuales participaran, de manera coordinada, las instancias ejecutoras que intervienen en la operación del programa, (UR, AEL, Coordinador/a Local y los Comités de Contraloría Social). Las ROP incluso estipulan esta posibilidad al señalar que: "La DGDC podrá establecer acciones de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales [...] para el mejor cumplimiento de las acciones que se ejecutan a través del PRONI [...]".

Como parte de las obligaciones estipuladas en las ROP para cada uno de estas instancias ejecutoras se considera la posibilidad de que supervisen este proceso de selección, pero en la práctica se identifican problemas de coordinación interinstitucional para llevar a cabo este cometido, pues la obligación de supervisar parece recaer en todos, y a la vez en ninguno de los actores más relevantes del PRONI. Por ejemplo, en ROP se estipula que es obligación de:

- La DGDC, "Solicitar a las AEL la información que considere necesaria para conocer la situación que guarda la operación y la aplicación de los subsidios...".
- Las AEL, "...establecer en el ámbito de su competencia, los mecanismos que aseguren el destino, la aplicación, la transparencia y el seguimiento de los recursos otorgados...".
- Coordinador/a Local, "Elaborar el proyecto de PAT... (en el cual se seleccionan a las escuelas)".
- La Contraloría Social, "Se promoverá la participación de la población beneficiaria [...] a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas del Programa [...]"

En este sentido, se sugiere considerar fortalecer los mecanismos ya implementados, a través de considerar acciones que permitan identificar si la selección de beneficiarios se hizo con base en los criterios de selección, con base en evidencia que lo demuestre y que esté sistematizado de preferencia (criterios "a" y "d").

32. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas. |

Justificación:

Los procedimientos para otorgar apoyos están estipulados en el numeral 3.4 Características de los apoyos (tipo y monto) y sus subíndices que comprenden el numeral 3.4.1 Devengo, aplicación y reintegro de los recursos de las ROP 2018, las cuales están disponibles en línea al público en general (criterio “c” y “d”).

No es posible asegurar con precisión si son utilizados por todas las instancias ejecutoras. Como parte de la etapa 6 de Revisión de Avances del Proceso General del PRONI, la UR realiza un análisis trimestral de los Reportes de Avances Físico-Presupuestario y Técnico-Pedagógico que las AEL envían a la DGDC durante los 15 días hábiles posteriores a la terminación del trimestre (criterio “a”).

De acuerdo con el documento Implementación de los mecanismos de seguimiento, proporcionado por la UR, la DGDC revisa mediante una Cédula de Seguimiento (criterio “b”), en formato físico (decir sin la ayuda de un sistema informático), que las acciones reportadas en los PAT se alinean a los criterios generales de gasto y rubros de gasto determinados en el numeral 3.4 “Características de los apoyos (tipo y monto)”, así como a los objetivos del PRONI, ambos aspectos claramente establecidos en las ROP 2018. A partir de la revisión se genera un proceso de retroalimentación en caso de existir observaciones o comentarios, los cuales deben ser atendidos por las AEL, para asegurar la operación eficiente del PRONI.

En general, se considera que los procedimientos para otorgar los apoyos son adecuados y están claramente establecidos en las ROP, sin embargo, con la finalidad de mejorar la operación del programa, se sugiere considerar la posibilidad de establecer periodos de tiempo sugeridos en ROP para otorgar los apoyos. Lo anterior se deriva de que para asegurar la buena implementación del PRONI es importante contar, por ejemplo, con los materiales educativos y la contratación y pago de los docentes o asesores externos de manera oportuna al inicio del ciclo escolar.

La UR realiza visitas de seguimiento a las Entidades Federativas, y aplica instrumentos cualitativos de valoración del PRONI a los/as Coordinadores/as Locales, los/as Directores/as de escuelas y asesores/as externos/as. A partir de estos esfuerzos se identificaron coincidencias en opiniones, sobre todo de Directores/as de escuela, en las cuales se externan preocupaciones relacionadas con la permanencia de los docentes en las escuelas, ausencias o retrasos en los pagos a los maestros, que deja a las escuelas sin programa de hecho. Los comentarios externados en la entrevista con la UR, derivados de visitas a dos Entidades Federativas, incitan a poner atención con respecto a los tiempos en los que se otorgan los apoyos del PRONI. En este sentido, el otorgamiento de apoyos debiera contemplar todo el tiempo la satisfacción de la población para procurar que los procedimientos sean cada vez más eficientes.

33. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

- Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- Están sistematizados.**
- Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 2 | ° Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen dos de las características establecidas. |

Justificación:

Los mecanismos de supervisión y seguimiento que realiza la DGDC, primordialmente en las Etapas 2. Solicitud de Apoyos, 4. Asignación de recursos y 6. Revisión de Avances, están enfocados a verificar la entrega y pertinencia de los documentos normativos y estratégicos para formalizar la operación del PRONI en las Entidades Federativas (Carta Compromiso Única, apertura de cuenta bancaria, designación del/a Coordinador/a Local, firma de los Convenios Marco/Lineamientos internos de Coordinación en el caso de la Ciudad de México, elaboración de PAT y la transferencia de los recursos), así como a verificar la congruencia y nivel de avance de las acciones comprometidas en los PAT por las AEL. La entrega de los apoyos resultantes de la ejecución del gasto, de acuerdo con los criterios generales de gasto asentados en las ROP 2018, son prerrogativa de las AEL. Se refiere principalmente a la entrega de materiales educativos, las certificaciones de docentes y/o asesores externos en el dominio y enseñanza del inglés, la contratación de dichos asesores y/o docentes externos y los eventos, reuniones de fortalecimiento académico, asesoría, acompañamiento y seguimiento. En ROP 2018 están establecidas algunas consideraciones mínimas para el otorgamiento de apoyos, por ejemplo, se señala que para efecto de contratar a los/as asesores/as especializados se deberán considerar los documentos: “Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos de Segunda Lengua Inglés para los niveles de educación básica, preescolar, primaria y secundaria”. Estos documentos permiten estandarizar criterios para todas las AEL a la hora de contratar a los asesores y/o docentes externos, sin embargo, no se cuenta con evidencia de que ex post a la contratación, se supervise que estos documentos se hayan tomado en cuenta realmente.

Durante 2016, el PRONI fue auditado como parte del proceso de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 y uno de sus resultados fue el siguiente: “ausencia de mecanismos de control y supervisión por parte de la Dirección general de Desarrollo Curricular a los recursos del Programa Nacional de Inglés que es ejercido por las entidades federativas, lo que trae como consecuencia que la Secretaría de Educación Pública no cuente con la garantía de que el presupuesto de dicho programa se encuentre comprobado...” (ASF, 2016). Aunque está claro que la DGDC no podría desempeñar una función fiscalizadora en las Entidades Federativas, sí podría hacer un esfuerzo por mejorar la coordinación interinstitucional de las instancias ejecutoras, principalmente el/la Coordinador/a Local y la Contraloría Social para verificar que los apoyos resultantes del ejercicio de los recursos sean adecuados y congruentes con los objetivos y criterios de gasto del PRONI. Es relevante que la UR cuente con la información y reportes que se deriven de la actuación del/la Coordinador/a Local y la Contraloría Social y tenga conocimiento a nivel local sobre la entrega de apoyos. En este sentido, se considera que la responsabilidad de verificar el procedimiento de la entrega de apoyos es compartida entre las instancias ejecutoras. En este sentido, se recomienda que la DGDC saque mayor provecho a las acciones de seguimiento que ya realiza, por ejemplo, estableciendo un mecanismo con propósitos y periodicidades claras para realizar las visitas de seguimiento a las Entidades Federativas, definiendo así también las dimensiones a supervisar en cada visita, es decir, crear una metodología para valorar la operación del PRONI a nivel local, incluyendo aspectos como: calidad, pertinencia y oportunidad de los apoyos resultantes de la ejecución de los recursos, entre otros. Con respecto a las AEL, se recomienda elaborar Manuales de Procedimiento para brindar aquellos apoyos que así lo requieran, por ejemplo, la contratación de asesores/as externos/as y la contratación de las instancias que emiten los certificados internacionales para asesores y/o docentes y estudiantes.

34. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 2 | ° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas. |

Justificación:

En primera instancia, se considera relevante definir a la ejecución de obras y/o acciones como aquellas actividades que realizan las AEL con recursos presupuestales asignados a través del PRONI para satisfacer los objetivos generales y específicos de dicho programa. Es importante aclarar también que el PRONI no contempla, como parte de sus apoyos financieros, la ejecución de obras de remodelación, remozamiento o construcción de infraestructura.

En términos de planeación, las AEL elaboran un Programa Anual de Trabajo tomando en consideración la Guía/ Formato para elaborar el Plan Anual de Trabajo PAT de las ROP 2018, en dicho formato se condiciona únicamente que las AEL alineen sus PAT a las líneas estratégicas del PND, el PSE y su Programa Estatal de Educación 2013-2018; asimismo, que sus actividades satisfagan los objetivos generales y específicos de PRONI y que las metas que pretendan alcanzar sean congruentes y factibles para alcanzar dichos objetivos, aunque no hay un número ideal de actividades (criterios b y c).

No obstante, los procedimientos para la ejecución de dichas acciones es decisión de cada AEL. Se considera que no sería pertinente contar con un procedimiento estandarizado para la ejecución de acciones, pues las necesidades de apoyos y actuación son diferentes en cada Entidad Federativa. Lo anterior no significa que las AEL determinen sin ningún parámetro estas acciones, como ya se ha señalado, se cuenta con consideraciones básicas para su planeación, revisión y supervisión por parte de la UR, asimismo, los recursos se deben distribuir con base a los porcentajes máximos estipulados en las ROP.

Lo que se considera relevantes es que exista un buen mecanismo de supervisión de las acciones de las AEL, el cual resulte de la Coordinación Interinstitucional, con la finalidad de aminorar el riesgo de que no se cumpla con los objetivos del PRONI.

Algo que se recomienda es considerar la posibilidad y pertinencia de difundir públicamente a través de los sitios oficiales de las AEL y la SEB, los PAT para efectos de transparencia y rendición de cuentas.

35. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

- Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 3 | ° Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas. |

Justificación:

Derivado de las observaciones de la Evaluación de Diseño y la auditoría realizadas al PRONI en 2016, la UR estipuló en las ROP 2018 el mecanismo de seguimiento trimestral de los avances de las AEL con respecto a sus PAT, así como los formatos necesarios para ello. No obstante, lo que la UR realiza es un análisis del avance porcentual físico y técnico de las acciones implementadas por las AEL con respecto a lo programado. De esta forma, a través de este mecanismo, no se identifica a cabalidad si las acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos.

Empero, como parte de los apoyos técnicos que brinda la UR a las AEL, se complementa al mecanismo anterior con visitas de seguimiento a las Entidades federativas. De acuerdo con el Informe de selección de Entidades para visitas de seguimiento (DGDC, 2018), se identifica que la UR cuenta con una metodología basada en tres etapas: 1.- Primera etapa: se determinó un método de medición, a partir de indicadores relacionados con el nivel de cumplimiento de los anexos solicitados en las ROP por cada Entidad Federativa.

Lo anterior resultó en un semáforo que comprende una escala de tres elementos: a) Bueno (verde/12-13, b) Satisfactorio (amarillo/9.5-11.5) y Deficiente (rojo/0-9), a través de esta escala se obtiene una primera calificación de Entidades;

2.- Segunda Etapa: en ella se identifica la frecuencia con la que las Entidades aparecen en las diferentes categorías, dando prioridad de visita a aquellas Entidades en "Deficiente (Rojo/0-9)";

3.- Tercera etapa: en ella se organizan las visitas dependiendo el nivel de prioridad resultado de la aplicación de la escala antes mencionada; una vez más se da prioridad a las Entidades en "Rojo". Este mecanismo permite a la UR contar con una mejor valoración del cumplimiento de los documentos normativos por parte de las AEL (criterio "a").

Se considera que el mecanismo está estandarizado pues en él participa o hay posibilidad de que participen las instancias ejecutoras (criterio "b"), sin embargo, aún no se sistematiza, lo cual sería recomendable para éste y todos los mecanismos de supervisión, verificación y seguimiento que realiza la UR. Sería deseable, asimismo, que la UR contara con un repositorio basado en un sistema informático, en el cual se estableciera un medio de comunicación y articulación más eficaz entre las instancias ejecutoras para efecto de recibir, gestionar y dar trámite a los documentos normativos y mecanismos del PRONI.

36. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Las principales modificaciones y/o cambios normativos al PRONI son las que tienen que ver con la mejora a las ROP 2018, con respecto a las 2016 y 2017, como resultado primordialmente de la Evaluación de Diseño y la Auditoría que se le realizaron al PRONI durante 2016. Así se identifica en evidencias proporcionadas por la UR, así como en entrevista a sus funcionarios públicos.

La UR elaboró un cuadro comparativo en el cual se especifican estas modificaciones. Las más relevantes son las siguientes:

- En ROP 2018 se establecen por primera vez los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación.
- En ROP 2017 y 2018, la población objetivo “Escuelas públicas de educación básica” es congruente con los documentos normativos del PRONI, mientras que la población beneficiaria se define como las “Los Gobiernos de las Entidades Federativas y la AEFCM para el caso de la Ciudad de México”.
- Los criterios de selección a través de los cuales las AEL eligen a las escuelas se modificaron, incluyendo “las metas específicas de cobertura” y “las necesidades educativas de la entidad federativa [...]” en ROP 2018.
- Se incluyó en las ROP 2018, una consideración importante con respecto a que para efecto de contratar asesores externos especializados en necesario considerar el “perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos de Segunda Lengua: Inglés para los niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria, así como Etapas, Aspectos, Métodos e instrumentos, proceso de evaluación para el ingreso a la Educación Básica para el ciclo escolar que comprenda el ejercicio fiscal 2018, emitidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente”.

Aunado a lo anterior, en entrevista se externaron algunas otras acciones que parecieran mínimas, no documentadas, pero que han mejorado la comunicación y comprensión mutua de los mecanismos de seguimiento entre la DGDC y las AEL. Tal es el caso de solicitar a las AEL la alineación de sus acciones con respecto al tipo de Apoyo Financiero para mejorar la comprensión de su contribución.

37. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

De acuerdo con la entrevista realizada a la UR se comentó que, tal como se señala en las ROP y el Convenio Marco que firman las Entidades Federativas, la ministración de los recursos del PRONI está sujeta a disponibilidad presupuestaria. La misma Subsecretaría de Educación Básica está sujeta a los calendarios de gasto total neto del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiendo del ejercicio fiscal. Estos procedimientos generalmente se llevan un trimestre, por lo que los recursos son ministrados hasta el segundo trimestre del año, generando algunos retrasos para que las AEL ejerzan los subsidios.

Posteriormente, a nivel estatal, la UR identificó otro obstáculo referente al plazo en el cual la Entidad Federativa libera los recursos para que la AEL pueda ejercerlos. En consecuencia, entre las modificaciones realizadas a las ROP 2018, se incluyó que es obligación de las AEL “solicitar a la Secretaría de Finanzas Estatal o equivalente la disposición de los recursos para la operación del PRONI, la cual deberá ser efectuada en un plazo máximo de diez días posteriores a la recepción de la notificación por parte de la DGDC de la ministración del recurso”. Con esto, se evita la posibilidad de que las Entidades Federativas retrasen aún más la contratación de bienes o servicios para otorgar los apoyos. La UR expresó que anteriormente, las Entidades Federativas podían tardar hasta dos meses en ministrar los recursos a las AEL, lo cual significaba comenzar a ejercerlos hasta el tercer o incluso cuarto trimestre del año.

Aunado a lo anterior, se comentó que en el formato de Convenio Marco se incluye un cuadro en el cual se realiza una calendarización de la ministración de los recursos, pero también se reitera que los recursos están sujetos a disponibilidad presupuestaria. Este último punto es relevante pues, tal como lo expresa la UR, un problema recurrente para las AEL es que su programación de acciones comprometidas en PAT también está sujeta a la ministración de los recursos; esto lo han detectado pues los reportes de avances significativos de PAT generalmente se ubican en los dos últimos trimestres del año. Es poco lo que la UR puede realizar al respecto de los retrasos en la ministración de recursos, sobre todo desde la federación a las Entidades Federativas; la estrategia adoptada fue la mencionada: estipular en ROP que no pasen más de 10 días hábiles para que las Entidades liberen los recursos.

38. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos. |

Justificación:

De acuerdo con el Informe de Cuenta Pública 2017, el presupuesto aprobado del PRONI en 2017 ascendió a los \$789,024,100 millones de pesos, pero después de las adecuaciones presupuestarias correspondientes, el presupuesto modificado fue de 645,976,540 millones de pesos. El PRONI únicamente identifica y cuantifica gastos en operación que, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto para la Administración Pública Federal, se desglosan en dos capítulos de gasto (criterio "a"): Capítulo 4000, concepto 4300. Subsidios y subvenciones, partida general 438 Subsidios a entidades federativas y municipios y 434 subsidios a la prestación de servicios públicos. De acuerdo a la información de Cuenta Pública proporcionada en el Anexo 13, estos recursos representan 641.90 millones de pesos en cifras redondeadas y se refieren a los gastos indirectos presupuestados por la SEP en la partida por concepto de gasto 4300 de acuerdo al Manual de Programación y Presupuesto 2018. En la aplicación de los gastos por parte de la Entidades Federativas no se reporta el traspaso de recursos de la partida de subsidios 4000 a otras partidas diferentes. Capítulo 1000, concepto 1200. Remuneraciones al Personal de carácter transitorio. De acuerdo a la información de Cuenta Pública proporcionada en el Anexo 13, estos recursos representan 4.08 millones de pesos en cifras redondeadas. Estos gastos se refieren a los directos pues corresponden a los recursos aplicados directamente a la contra prestación de servicios personales. El PRONI no identifica ni cuantifica gastos en mantenimiento o gastos en capital, pues los recursos presupuestados a nivel federal corresponden a subsidios transferidos a las Entidades Federativas contenidos en el capítulo 4000, de los cuales el 97% se transfieren y el 3% corresponde a los gastos operativos a nivel federal de acuerdo a las ROP vigentes (criterios "b y c"). Se otorga calificación de 4 puntos, pues no se considera que la UR esté omitiendo la cuantificación de los mismos. Para el cálculo de gastos unitarios el PRONI utiliza una memoria de cálculo en donde se establecen 6 criterios ponderados porcentualmente para las asignaciones a las Entidades Federativas: 10% escuelas, 20% matrícula atendida, 20% número de docentes, 20% certificación de docentes, 25% certificación alumnos y 5% nivel de cobertura (criterio "d"). Dado que los subsidios transferidos a las Entidades Federativas se destinan hasta en un 80% a la certificación de alumnos y hasta en un 60% a la certificación de asesores/as externos/as especializados/as, se recomendaría calcular el gasto unitario en la certificación de docentes y estudiantes, más allá de sólo contemplar la transferencia de recursos a nivel estatal.

39. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El PRONI se financia completamente con recursos públicos; no recibe recursos privados por concepto de cooperación internacional u otra fuente de financiamiento. De acuerdo con el Informe de Cuenta Pública 2017, el presupuesto aprobado del PRONI en 2017 ascendió a los \$789, 024,100 millones de pesos, pero después de las adecuaciones presupuestarias correspondientes el presupuesto modificado y cien por ciento ejercido fue de 645,976,540 millones de pesos. De 2017 a 2018 se identifica un incremento de presupuesto de aproximadamente el 4.5 por ciento con respecto al presupuesto aprobado en el PEF de dichos ejercicios fiscales.

40. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.**
- Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.**
- Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.**
- Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | ° Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas. |

Justificación:

A raíz de los resultados de la Evaluación de Diseño aplicada al programa durante 2016, la UR trabajó en la elaboración de una base de datos que incluye el padrón de escuelas beneficiarias. Esta base está montada en un motor Structured Query Language (SQL, por sus siglas en inglés), un sistema de gestión de bases de datos que se alimenta de manera manual a través de las bases correspondientes al inicio del ciclo escolar 2017– 2018 que, de acuerdo con ROP 2018, las AEL deben entregar a más tardar en la segunda quincena del mes de abril del año en curso (criterio “b”). La base se publica a través de la página de internet de la Subsecretaría de Educación Básica, y se encuentra disponible hasta 2017 en el siguiente vínculo: http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201708/201708-RSC-aqN0TwMpRQ-2016-2017Padron_de_escuelas_beneficiadas_DR.pdf

Tal como señalan las ROP, la información integrada por las AEL es consistente con la reportada por la SEP (criterio “d”); la DGDC se encarga de revisar, verificar y validar el Padrón con la información que envían las AEL (criterio “a”).

Esta base es pública, puede ser consultada por las instancias ejecutoras del programa, aunque la versión disponible en la página de la SEB, no está completa, pues no incluye el tipo de apoyo que reciben las escuelas; además su formato extensión “pdf” no permite visualizar adecuadamente los datos de las escuelas, por lo que se sugiere mejorar la presentación en línea de dicha base e incluir los datos completos (criterio “c”).

Este sistema es el único con el que cuenta el PRONI. Se detecta un área de oportunidad para sistematizar, mediante un repositorio, la entrega, recepción, gestión y trámite de los documentos normativos del PRONI, así como de los reportes trimestrales de avances al PAT que entregan las AEL a la DGDC.

41. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Derivado de la Evaluación de Diseño realizada al PRONI en 2017 se emitieron recomendaciones para mejorar la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 en cuanto a la suficiencia, pero sobre todo relevancia de sus ocho indicadores. Debido a lo anterior, la MIR sufrió modificaciones para 2017, actualmente cuenta con 11 indicadores que se monitorean y reportan, de los cuales uno corresponde a nivel de Fin, uno a nivel de Propósito, cuatro a nivel de Componente y cinco a nivel de Actividad. La MIR del PRONI sigue sufriendo cambios y para 2018 existe una nueva propuesta en la cual se han modificado los componentes del programa, sin embargo, para efecto de responder a la presente pregunta sólo se toman en cuenta la MIR 2016 y 2017 que se reportaron a la Cuenta Pública de los correspondientes ejercicios fiscales.

De acuerdo con los valores definitivos de la MIR 2017 reportados por la UR en el PASH, se identifica que todos los indicadores muestran un avance del 100% con respecto a sus metas programadas, a excepción del indicador de componente "Porcentaje de avance en la ministración de recursos financieros a las Autoridades Educativas Locales respecto a lo programado", el cual se reportó con un avance de 66% con respecto al 100% programado como meta anual. En la MIR se especifica que este valor se debe a que la UR aún no cuenta con la información completa sobre la ministración de los recursos. En este sentido, lo anterior no sugiere un problema de incumplimiento, sino de retrasos administrativos para reportar la MIR (Ver Anexo 14).

No es posible realizar un comparativo entre el avance de la MIR 2016 y 2017 debido a la modificación de sus indicadores, pero en término de la certificación de alumnos y docentes se identifica un mejor desempeño en 2016 que en 2017, sin embargo, es importante destacar los problemas que presenta particularmente el indicador de Fin "Porcentaje de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés respecto a los programados" en la MIR 2017, el cual establece una meta laxa originada por inconsistencias metodológicas en la construcción del indicador. Existe una desproporción importante entre el número de alumnos que atiende el PRONI con respecto a los que cumplen con las características para ser certificados: alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria que se encuentran mejor preparados para presentar el examen de certificación. Tal como lo establece la meta, únicamente se certifica al 0.05% de los alumnos que se atienden, aunque las ROP estipulan que los apoyos financieros que reciben las AEL pueden destinarse hasta en un 80% a la certificación de alumnos. En este sentido, se recomienda revisar el diseño de este indicador, el cual además es de tipo estratégico y debiera reflejar de manera consistente los logros del Programa.

42. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.
- Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.
- Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.
- La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | ° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas. |

Justificación:

Las Reglas de Operación 2018 y las correspondientes a los años anteriores 2016 y 2017, se encuentran disponibles en línea a través del portal del Diario Oficial de la Federación (criterio “a”). Las ROP 2018 están disponibles en el siguiente hipervínculo: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509746&fecha=29/12/2017

Las ROP son el único documento normativo que se encuentra públicamente disponible, además del Diagnóstico del PRONI, por lo que se sugiere considerar la pertinencia de difundir los PAT validados de las AEL, así como sus reportes físicos y técnicos trimestrales.

Los únicos resultados del PRONI se encuentran disponibles públicamente en la página de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la SEP, contenidos en el Informe de Logros del Programa Sectorial de Educación 2016 y 2017 (criterio “b”). Naturalmente, los resultados que se documentan en el Informe de Logros del PSE con respecto al PRONI son escuetos; en la versión de 2017 únicamente se hace referencia a la distribución de 7,872,308 materiales educativos en beneficio de 4,366,293 alumnos y 127,881 docentes de preescolar y primaria en el ciclo 2016 y 2017, mientras que en el ciclo 2017-2018 se han entregado 7,353,359 materiales (SEP, 2017). En este punto existe una gran oportunidad de fortalecer la identificación de resultados a través de la presente evaluación y los estudios complementarios que la UR pueda gestionar internamente.

Con base en evidencia proporcionada por la UR, las solicitudes de información sobre el PRONI son canalizadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales y gestionadas a través del Sistema de Atención a Solicitudes de Acceso a la Información de la SEP, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). Durante el 2017 se recibieron 16 solicitudes relacionadas con la operación del PRONI, de las cuales 3 hacen referencia a la Estrategia Nacional de Inglés (DGDC, 2018) (criterio “c”).

Las ROP 2018 en su numeral 7.2 Contraloría Social, promueven la participación de la población beneficiaria a través de la integración y operación de este mecanismo, no obstante, es importante precisar que los Comités de Contraloría Social supervisan a todos los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación de la SEP, es decir, no hay Comités específicos para atender únicamente al PRONI. Existe un área de oportunidad para articular los trabajos de la Contraloría Social a la operación del PRONI, específicamente a las acciones de supervisión y seguimiento que lleva a cabo la UR (criterio “d”).

Percepción de la Población Atendida

43. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

- a. Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
- b. Corresponden a las características de sus beneficiarios.
- c. Los resultados que arrojan son representativos.

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 3 | ° Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen el inciso a) de las características establecidas y otra de las características. |

Justificación:

Como parte de las visitas de seguimiento que realiza la DGDC de manera anual a las Entidades Federativas, con base en el método de selección de Entidades para visitas de seguimiento, se aplican instrumentos cualitativos de encuesta al Coordinador/a Local, el/la Director/a y los/as asesores/as externos/as de las escuelas beneficiarias del PRONI.

Los instrumentos se integran por una sección de datos generales del respondiente y por ocho preguntas abiertas y/o de opción múltiple para el caso del formato dirigido al Coordinador Local y seis en el caso de los formatos para Directivos y asesores de las escuelas. Las preguntas no sugieren en ningún caso que se induzca las respuestas, están principalmente dirigidas a recolectar información sobre la aplicación de los apoyos y la percepción sobre su otorgamiento (criterio “a”), ver Anexo 15.

La población atendida por el programa está compuesta, en términos generales, por escuelas públicas; estos instrumentos se dirigen a las autoridades de las escuelas y los docentes de éstas, por lo que se considera que son adecuados a las características (criterio “b”).

Se considera que para que los resultados que arrojan estos instrumentos sean representativos, es necesario que se establezca un protocolo claro de recolección de datos que se basen en muestras aleatorias de las escuelas atendidas. Este protocolo implicaría definir mecanismos de recolección, establecer una periodicidad, fijar criterios y objetivos claros de muestreo análisis, definir conceptualmente dimensiones e indicadores, los cuales se recomienda estén directamente asociados a los componentes del Programa. Esta información debería capturarse de manera unificada en una base de datos, que a su vez pueda ser utilizada como retroalimentación en los mecanismos de supervisión, seguimiento y reporte de avances que ya lleva a cabo la DGDC y las demás instancias ejecutoras. También debiera tomarse en consideración para la modificación de las ROP con la finalidad de mejorar los procedimientos para el otorgamiento de los apoyos (criterio “c”).

Medición de Resultados

44. ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

- a. Con indicadores de la MIR.
- b. Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.
- c. Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares.
- d. Con hallazgos de evaluaciones de impacto.
- e. No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

En observancia a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Sistema de Evaluación al Desempeño, la UR del PRONI monitorea y mide sus resultados a nivel de Fin y de Propósito a través de los indicadores de la MIR. A nivel de Fin, el PRONI - como muchos otros programas educativos - está vinculado al indicador sectorial 1.3 ("Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica"). Esto presenta varias dificultades que deben señalarse. En primer lugar, EXCALE se aplicó por última vez en el ciclo escolar 2013-2014, a pesar de lo cual al programa no se le ha permitido quitar este indicador por parte de la SHCP, lo cual es difícil de justificar. En segundo lugar, aún si la prueba se encontrara vigente, los indicadores sectoriales a nivel de Fin de la MIR del PRONI no son relevantes para medir los resultados del programa. Esto se debe a que la prueba EXCALE (e incluso la actual prueba PLANEA), no evalúan las habilidades y conocimientos de los alumnos de educación básica en el idioma inglés; únicamente lo hacen en las áreas de español y matemáticas. Actualmente, la MIR del PRONI únicamente agrega un indicador de Fin complementario que mide a la población de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés con respecto al total de atendidos, pero el mismo presenta inconsistencias metodológicas que hacen que tenga una meta laxa del 0.05% en 2017. Debido a estas razones, a nivel de Fin, la UR enfrenta dificultades para observar los resultados a nivel de Fin del Programa, siquiera de forma aproximada.

En relación con el Propósito del PRONI, la MIR 2017 incluye un indicador para la cobertura del programa a nivel nacional a través del porcentaje de escuelas públicas de educación básica que brindan la enseñanza del idioma inglés. Un aspecto que se ha señalado desde la Evaluación de Diseño es la pertinencia de contar con un Propósito más ambicioso en el sentido de incluir el factor de la calidad de la enseñanza del inglés, más allá de seguir avanzando en la provisión de este servicio educativo a nivel nacional.

En 2018 la SEP firmó un acuerdo de colaboración con la Universidad de Cambridge con la finalidad de llevar a cabo el Estudio comparativo de puntos de referencia (benchmarking) del dominio de la lengua inglesa en 6° de primaria con el nivel A2 (MCER), y en 3° de secundaria, con el nivel B1 (MCER). El estudio no tiene el propósito de proveer resultados derivados de la implementación del PRONI; únicamente arroja resultados indicativos del nivel de aprendizaje de una muestra aleatoria de escuelas y estudiantes dentro del PRONI, limitada a seis entidades de la República Mexicana. En términos generales, los resultados de este estudio muestran que sólo el 1.8% y el 1.5% de los alumnos a los cuales se les realizó la prueba alcanzaron el nivel meta A2 y B1 respectivamente. En términos generales, dado lo reciente del programa y el diseño de la investigación, estos hallazgos no pueden considerarse "resultados" del programa, sino un elemento más de diagnóstico que muestra, en general, los bajos niveles de aprendizaje del inglés que tienen los alumnos mexicanos.

En el Diagnóstico se documentan algunas experiencias internacionales en Europa y América Latina, pero el Análisis de Alternativas ni la Justificación de dicho documento profundizan realmente en el impacto de programas con características similares. Por otra parte, se identifica la experiencia anterior del PNIEB, pero realmente no se realiza una valoración integral de los resultados de las estrategias nacionales en la enseñanza del idioma inglés, a pesar de que, al menos a nivel secundaria, la enseñanza de esta lengua es obligatoria desde 1926. Dado lo anterior, se reitera la relevancia de realizar una evaluación de los aprendizajes del idioma inglés a los alumnos ya certificados, pues se considera que esta certificación no es un parámetro suficiente para medir la calidad de estos aprendizajes.

Se considera pertinente también mejorar los mecanismos de valoración de los apoyos y el nivel de satisfacción de los beneficiarios para retroalimentar la operación del programa.

45. En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 3 | ° Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y de Propósito. |

Justificación:

De acuerdo con los valores definitivos reportados por la UR en el PASH para la Cuenta Pública 2017, el PRONI cumplió al 100% con sus metas anuales programadas en ese año a nivel de Fin y Propósito. Actualmente el PRONI sólo cuenta con un indicador a nivel de Fin. El resto de los indicadores registrados en la MIR a este nivel no se valoran pues dependen de la prueba EXCALE que se aplicó por última vez en 2013-2014. A la fecha, la SHCP no ha aprobado la modificación de estos indicadores, lo cual es difícil de entender.

Debido a esto, a nivel de Fin, el PRONI mide sus resultados con respecto al indicador "Porcentaje de alumnos certificados en el aprendizaje del idioma inglés respecto a los programados". Es importante señalar que el indicador presenta inconsistencias de cálculo que derivan en el establecimiento de una meta sumamente laxa. Existe una fuerte desproporción entre el número de alumnos que atiende el PRONI con respecto a los que cumplen con las características para ser certificados: alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria que se encuentran mejor preparados para presentar el examen de certificación. Tal como lo establece la meta en la MIR 2017, a través del PRONI únicamente se certificó al 0.05% de los alumnos que se atiende.

Por su parte el indicador de Propósito "Escuelas públicas de educación básica brindan la enseñanza del inglés como una segunda lengua", también se alcanzó en un 100 por ciento con respecto a la meta programada. Para 2017 se estableció una meta de cobertura del 22.36% con respecto al total de escuelas en todo el territorio nacional; se considera adecuada tomando en cuenta que el PRONI lleva poco más de dos años en operación. Sin embargo, se debe orientar, a futuro, las metas de Propósito hacia criterios de calidad en los servicios educativos proporcionados y los resultados obtenidos.

Aunque la meta a nivel de Propósito se cumple, se considera que debido a los problemas de cálculo del indicador de Fin no es posible afirmar que el resultado obtenido a nivel de Propósito contribuye de manera significativa al Fin del Programa. Es decir, el indicador de Propósito y Fin presentan resultados positivos, pero insuficientes. Se recomienda modificar el método de cálculo del indicador de Fin, particularmente el denominador; de seguirse considerando el total de alumnos de educación básica en el país, con respecto a la pequeña proporción que es posible certificar año con año con los recursos recibidos, la meta continuará siendo muy laxa y poco representativa. Se sugiere delimitar el espectro de alumnos referidos en el denominador de este indicador a la población de alumnos que cumplen con las características para ser sujetos de certificación.

46. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas que no sean de impacto y que permiten identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.**
- La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.**
- Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.**
- La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.**

Respuesta: Sí.

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 1 | ° El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa y tiene(n) una de las características establecidas. |

Justificación:

En 2018 la SEP firmó un acuerdo con la Universidad de Cambridge para llevar a cabo un estudio de benchmarking del dominio de la lengua inglesa en los alumnos que asisten a escuelas que implementan el PRONI. El propósito de este estudio es medir los niveles de aprendizaje de inglés alcanzados por los alumnos de áreas urbanas en seis entidades (Baja California, Estado de México, Ciudad de México, Aguascalientes, Quintana Roo y Nuevo León).

Entre las características más relevantes del estudio cabe destacar: a) No se compara la situación de los beneficiarios en dos o más momentos en el tiempo; es un estudio transversal (no se otorga el punto "a" de esta pregunta); b) No se pueden identificar, siquiera de manera aproximada, efectos del programa, dado que tampoco observaron escuelas que no pertenecen al PRONI (no se otorga el punto "b"); c) El estudio tiene referentes claros sobre los niveles de aprendizaje del idioma inglés evaluados, que coinciden con los que utiliza el PRONI para la certificación de los alumnos y el establecimiento de sus metas (nivel A2 (MCER) en 6° de primaria, y nivel B1 (MCER) en 3° de secundaria); por lo tanto, se otorga el punto "c" de esta pregunta; y d) La muestra seleccionada está restringida a seis entidades, cuatro de las cuales (Aguascalientes, Nuevo León, Baja California y la Ciudad de México) suelen tener resultados comparativamente elevados en aprendizajes en cualquier área que se mida. A esto se agrega que la muestra de cada entidad se restringió a áreas predominantemente urbanas, las cuales también suelen tener resultados comparativamente altos. En consecuencia, la muestra no representa a la totalidad de los beneficiarios del programa (no se otorga el punto "d"). El estudio no es, en consecuencia, una evaluación externa de resultados del Programa, aunque se concentra en los aprendizajes relevantes para éste.

De todas maneras, constituye un buen elemento de diagnóstico y se puede utilizar para establecer una línea base. En este punto debe tenerse en cuenta que el PRONI lleva poco tiempo de implementación como para esperar obtener resultados significativos. De 2016 a la fecha se ha centrado en sentar las capacidades técnicas y pedagógicas básicas en las escuelas para la enseñanza del inglés. Por lo mismo, no se percibe la relevancia de someter a un programa de estas características a una evaluación de resultados (en este momento). Los procesos educativos, para dar resultados efectivos, requieren de tiempo de implementación. Mucho más útil que evaluar resultados sería valorar e identificar las capacidades técnicas y pedagógicas que se han logrado instalar a partir de la intervención del PRONI.

Es importante señalar que los estudios de benchmarking, para ser útiles, deben realizarse periódicamente una vez que se establece una línea base. Esto puede representar costos altos para el Programa en el futuro, amén de que sus resultados no son públicos. Por lo mismo, se fortalece la posición del equipo evaluador de recomendar que, en el futuro, se recurra a una asociación con el INEE (donde la Universidad de Cambridge podría entrar como un tercero para establecer categorías de desempeño) para llevar a cabo evaluaciones que arrojen resultados de aprendizaje representativos, abiertos al escrutinio público, y probablemente con un costo menor por unidad de observación.

47. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas, diferentes a evaluaciones de impacto, que permiten identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El estudio de benchmarking de la Universidad de Cambridge arrojó hallazgos relevantes para el PRONI. El más relevante es que los alumnos evaluados no poseen un conocimiento suficiente del idioma inglés para obtener los niveles meta al término de la primaria y al término de la secundaria. Sólo el 1.8% de los alumnos valorados alcanzan el nivel meta "A2" en 6° de primaria, y sólo el 1.5% de los alumnos de 3° de secundaria alcanzan el nivel "B1". En primaria poco más del 70% alcanza sólo el nivel A1 y a nivel secundaria casi el 60% alcanza el nivel A2. Esto quiere decir que en ambos casos los alumnos presentan en su mayoría un nivel anterior al meta. Si, como cree este equipo evaluador, el estudio no debe considerarse tanto de resultados del programa como de diagnóstico a su inicio, la información es útil porque muestra la necesidad de una iniciativa en este sentido. Además, la información recabada podría tomarse en consideración llevar a cabo acciones orientadas a fortalecer la enseñanza del idioma, por ejemplo, la revisión curricular, la valoración de los aprendizajes de los docentes y/o asesores externos y la pertinencia de los materiales educativos.

Un hallazgo adicional es que en ambos niveles, pero sobre todo en primaria, Baja California fue la entidad con el porcentaje más alto de alumnos que alcanzaron o superaron los niveles meta A2 y B1. Esto, en el marco de los bajos resultados a nivel global, es decir, en comparación con entidades del centro y sur del país. Tal hallazgo sugiere que la cercanía geográfica con Estados Unidos podría ser un factor relevante para explicar los aprendizajes observados del idioma inglés, antes que cualquier característica del sistema educativo o el PRONI. De todas maneras, las comparaciones entre entidades no incluyen errores estándar, por lo que no es posible saber si las diferencias son significativas.

De manera general en relación al tema de la evaluación de resultados, el equipo evaluador considera poco adecuado calificar a un programa de reciente creación como el PRONI a partir de la existencia o no de evaluaciones y reportes de resultados, sean externos o propios, en el entendido de que no sólo es materialmente complejo para los programas diseñar tales investigaciones en tan corto plazo, sino también que - más importante aún - es poco realista esperar que programas que dependen de la operación de escuelas sobre problemas complejos, de tipo pedagógico (y por lo tanto, requiere del desarrollo de aprendizajes organizacionales y, en particular, de las capacidades de los profesores) arrojen resultados en períodos breves. En este sentido, convendría replantear el peso otorgado a toda esta sección en la Evaluación de Consistencia y Resultados.

48. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b. Las metodologías aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta: No.

Justificación:

El PRONI únicamente documenta en su Diagnóstico algunas experiencias nacionales e internacionales de estrategias similares de enseñanza del idioma inglés en México, Europa y Latinoamérica, pero no refiere de manera específica que los datos y cifras mencionadas sean parte de algún tipo de estudio o evaluación. Durante 2018 se realiza un estudio comparativo de puntos de referencia (benchmarking) del dominio de la lengua inglesa en 6° de primaria, con el nivel A2 (MCER), y en 3° de secundaria, con el nivel B1 (MCER), pero este no refiere el impacto de otros programas similares.

49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

No aplica, pues el PRONI no cuenta con tales estudios o evaluaciones.

50. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

- a. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

No aplica.

El PRONI inició en 2016, por lo que actualmente lleva dos años en operación; si bien el CONEVAL no establece una periodicidad específica a partir de la cual se le pueda aplicar una Evaluación de Impacto a un programa, es recomendable esperar al menos cinco años para hacerlo. Si se considerase necesaria, sería imprescindible llevar a cabo un análisis de factibilidad. Lo anterior responde a que este tipo de evaluaciones requieren de equipos de trabajo especializados y experimentados, recursos y tiempos que exceden al de un ejercicio fiscal.

51. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

No aplica, pues el PRONI no cuenta con dichas evaluaciones.

Valoración Final del Programa

| Tema | Nivel | Justificación |
|---------------------------------------|--------------|--|
| Diseño | 3.778 | La UR ha realizado modificaciones en los principales documentos normativos del PRONI, incluyendo el Diagnóstico, las ROP y la MIR. Esto a raíz de las recomendaciones derivadas de la Evaluación de Diseño realizada al PRONI en 2017, por lo tanto su diseño se ha fortalecido desde su creación. |
| Planeación y Orientación a Resultados | 3.333 | El PRONI cuenta con instrumentos de planeación, supervisión y seguimiento, pero requiere fortalecer sobre todo la información relacionada con las características de los apoyos otorgados y la población beneficiaria. |
| Cobertura y Focalización | 3.000 | El PRONI cuenta con información relacionada con la población objetivo y atendida, pero puede mejorar los datos socioeconómicos con los que cuenta. También puede documentar las metas de corto y mediano plazo en términos de cobertura estratégica del Programa. |
| Operación | 3.083 | En términos de operación se identifican varias oportunidades de mejora sobre todo en la recolección de información sobre los apoyos otorgados, los procedimientos de selección de beneficiarios y para otorgar los apoyos correspondientes, los mecanismos de supervisión y verificación del Programa, así como la sistematización de estos procedimientos y mecanismos. |
| Percepción de la Población Atendida | 3.000 | La UR a lleva a cabo acciones para medir la satisfacción de la población atendida, pero requiere fortalecer metodológicamente sus instrumentos y propiciar que se utilicen posteriormente para la toma de decisiones sobre la implementación del Programa. |
| Medición de Resultados | 1.333 | Con excepción de un estudio de benchmarking, el PRONI carece de evaluaciones externas, siquiera exploratorias, de resultados. Esto es esperable dado que el programa se encuentra en sus inicios. Actualmente sólo se miden resultados con respecto a la MIR. Cabe preguntarse si se justifica una evaluación que incluya resultados para un programa de creación relativamente reciente, dado que los procesos educativos requieren tiempo para generar resultados observables. |
| Valoración final | 2.921 | |

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

| Tema de evaluación: Diseño | Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza | Referencia (Pregunta) | Recomendación |
|---------------------------------------|--|-----------------------|---|
| Fortaleza y/u Oportunidad | | | |
| Diseño | El PRONI ya cuenta con una base de datos sistematizada en SQL que funciona como Padrón de Beneficiarios y se actualiza por las AEL y revisa por la UR anualmente. | 9 | Fortalecer la base de datos con la información socioeconómica de las localidades en las cuales se encuentran las escuelas beneficiarias. |
| Diseño | El PRONI es de reciente creación y su MIR ha sufrido modificaciones con el objetivo de que funcione como un instrumento adecuado para monitorear los avances y resultados del programa. La MIR del PRONI está integrada por sólo 10 indicadores y sus fichas técnicas ya refieren la mayoría de la información que deben contener dichas fichas. Por lo tanto el PRONI cuenta con información relevante que se puede documentar para fortalecer metodológicamente al Programa. | 11,12 | Se recomienda elaborar un Manual de Indicadores del PRONI que incluya la lógica horizontal y vertical de los mismos, así como sus fichas técnicas, incluyendo sus medios de verificación. Este manual debería actualizarse periódicamente. |
| Diseño | (Oportunidad) Existe una fuerte demanda por parte de la población respecto de la enseñanza del idioma inglés en las escuelas. Es decir, se trata de un programa relevante no solamente en términos educativos, sino también sociales. Esto podría proteger al programa de eventuales cambios en la orientación de gobierno o de restricciones presupuestales. | Todas | Sin recomendación específica. |
| Planeación y Orientación a Resultados | (Oportunidad) Existe información generada por otras instituciones públicas, como el CONAPO, que pueden ser utilizadas sin mayores dificultades para monitorear aspectos cruciales del programa, por ejemplo su distribución socioeconómica. | 20 | Monitorear el avance del programa en términos de equidad, de manera descriptiva, haciendo uso comparativo de la información sobre el índice de marginación socioeconómica de la localidad en la que se encuentran las escuelas atendidas por el programa. |
| Planeación y Orientación a Resultados | (Oportunidad) Es posible utilizar los medios tecnológicos actuales para elaborar mecanismos de recolección de información, por ejemplo a través de encuestas electrónicas, para conocer de manera directa distintos aspectos del funcionamiento del programa. | 20 | Utilizar herramientas informáticas para una encuesta de satisfacción, que permita considerar la posibilidad de fortalecer aspectos del programa, como los materiales o la capacitación a los docentes. Esta encuesta debería contar con protocolos claros de aplicación, criterios de muestreo y análisis, definiciones conceptuales de dimensiones, indicadores y su operacionalización. La información debería capturarse de manera unificada en una base de datos. |
| Cobertura y Focalización | El PRONI ya cuenta con un mecanismo de seguimiento y supervisión a través del cual la UR y las AEL intercambian información sobre la cobertura y focalización del PRONI, por medio de los PAT. En este sentido, resulta importante que la información sobre la población beneficiaria sea sometida a una mejora continua. | Todas | Aprovechar las revisiones anuales al Diagnóstico del PRONI, específicamente la definición de poblaciones, para revisar si la información que contienen los PAT sobre las escuelas, los docentes y los alumnos es adecuada, relevante y/o puede complementarse con más datos que contribuyan a la caracterización de las poblaciones. |

| | | | |
|----------------------------|---|-------|--|
| Operación | Las modificaciones a las ROP han tenido resultados en que este documento normativo estipule de manera adecuada las obligaciones de los principales operadores del Programa. En este sentido, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y seguimiento recomendados para el PRONI cuenta con un sustento y respaldo normativo, pues las ROP establecen la obligación de la UR, las AEL, el Coordinador Local y la Contraloría social en la vigilancia del cumplimiento de las ROP. | 31,36 | Sin recomendación específica. |
| Operación | Con la finalidad de minimizar la amenaza que representarían los retrasos presupuestales, la UR ha tomado previsiones. En el Convenio Marco que celebran la Federación y los Estados para recibir los apoyos del PRONI, entre otros, se estipula como máximo 10 días hábiles para que las AEL liberen los recursos. | 37 | Sin recomendación específica. |
| Medición de Resultados | (Oportunidad) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación cuenta con infraestructura, logística y experiencia como para apoyar en la realización de evaluaciones complementarias que den cuenta de los resultados del PRONI. | Todas | Evaluar el aprendizaje del idioma inglés por parte de los alumnos a través de una muestra representativa, mediante instrumentos de evaluación especializados. Esto, con el objetivo de trascender la evaluación realizada meramente con base en las certificaciones. |
| Debilidad o Amenaza | | | |
| Diseño | Si bien las poblaciones están cuantificadas tanto en el Diagnóstico 2017 como en el Formato de Definición de las poblaciones, existen algunas diferencias con respecto a las cifras presentadas. | 7 | Se recomienda que la cuantificación de poblaciones utilice las cifras más actualizadas posibles, y sean coincidentes entre todos los documentos que cuantifiquen a las poblaciones del PRONI. |
| Diseño | El programa no cuenta con una metodología de cuantificación de la población objetivo y la población atendida. El programa provee a las AEL (quienes son las que finalmente se encargan del hacer la selección) de unos criterios muy generales, pero no se cuenta con información específica por parte de las AEL sobre cómo seleccionan efectivamente a las escuelas en cada caso. Se considera, por lo tanto, que existe riesgo de que los procesos de selección sean arbitrarios y opacos. | 7 | 1) Refinar los criterios para que las AEL seleccionen escuelas a ser atendidas. 2) Solicitar a las AEL que documenten los criterios y mecanismos a través de los cuales determinan las escuelas a ser atendidas, así como las metas de cobertura de la entidad. Esto podría hacerse en los PAT. 3) Hacer públicos, en la página web del programa, los PAT de las AEL. |
| Diseño | El programa no recolecta información socioeconómica sobre sus beneficiarios. Esto permitiría monitorear si la cobertura del programa es progresiva o regresiva. Dicho conocimiento es importante para seguir las decisiones de cada AEL y prevenir posibles sesgos en favor de las escuelas que, por su posición socioeconómica o geográfica, se encuentran de antemano en una situación favorecida. | 9 | Utilizar el índice y grado de marginación de las localidades en las que se encuentran las escuelas atendidas (generado por el CONAPO), como un indicador aproximado de las condiciones socioeconómicas de su población de alumnos. Esto puede agregarse a la base de datos en SQL, a través de la llave de identificación de la escuela. También se sugiere hacer lo propio con la información socioeconómica de las escuelas no atendidas, para fines de comparación. |

| | | | |
|---------------------------------------|--|-------|---|
| Diseño | La meta del indicador de Fin no está correctamente calculada, por lo que parece sumamente laxa. Lo anterior deriva en que el reporte de los avances trimestrales de indicador de Fin en la MIR no arroje información relevante y clara sobre los resultados del PRONI. | 11,12 | 1) Reformular el método de cálculo del indicador de manera que el denominador considere únicamente al universo de alumnos que cumplen con los criterios para ser certificados: estudiantes de 6° de primarias y 3° de secundaria preparados para realizar el examen de certificación. 2) Incluir en las fichas técnicas de los indicadores una sección que dé cuenta de las metas a corto y mediano plazo y 3.- Mantener actualizadas las fichas técnicas con la información de los indicadores vigentes. |
| Diseño | En el diagnóstico no se analizan a fondo experiencias similares en otros contextos. Las dimensiones del sistema educativo mexicano, su estructura federalizada, y la relativa carencia de maestros y potenciales maestros de inglés, supone mirar con atención a experiencias similares para saber qué problemas han presentado. Por ejemplo, problemas derivados de distintos criterios de operación u opacidad por parte de las AEL; problemas derivados de la certificación externa como mecanismo de seguimiento | 3 | Documentar y analizar con mayor amplitud las experiencias de países similares (en particular, de países grandes y federalizados) para identificar buenas prácticas y potenciales problemas. |
| Planeación y Orientación a Resultados | El PRONI no cuenta con un documento que integre la planeación estratégica del programa, ni que señale las metas de cobertura a largo plazo. | 14 | Realizar un ejercicio de planeación institucional que involucre a los operadores del PRONI en el cual: a) se retome como punto de partida, lo asentado en la Estrategia Nacional para el fortalecimiento de la enseñanza del inglés, b) Se contemplen metas de mediano y largo plazo, y c) se documente la cobertura alcanzada desde la creación del PRONI y se establezcan metas factibles a mediano y largo plazo, tomando en cuenta los criterios de priorización establecidos en ROP. |
| Planeación y Orientación a Resultados | (Amenaza) La coyuntura del país puede derivar en una modificación de las prioridades de políticas y gasto público que amenacen la continuidad del PRONI. | Todas | 1) Sistematizar, en el corto plazo, buenas prácticas relacionadas con el funcionamiento del PRONI en campo. 2) Diseñar y coordinar una evaluación sobre los aprendizajes del idioma inglés que vaya más allá de la certificación de alumnos. Se sugiere que este esfuerzo se realice en conjunto con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). |
| Cobertura y Focalización | Los mecanismos de seguimiento y supervisión de los procedimientos de selección presentan debilidades que no permiten identificar si las AEL realmente realizan el procedimiento de selección de acuerdo a los criterios estipulados en ROP. | 24 | Supervisar, en las visitas de seguimiento que realiza anualmente la UR para verificar la aplicación de las ROP, la aplicación de los criterios de selección por parte de las AEL. Este mecanismo debería estar estandarizado para todas las AEL y ser parte del flujo de procesos de operación del PRONI. |
| Cobertura y Focalización | (Amenaza) Potencial falta de docentes y/o asesores externos capacitados, o disponibles en general, para cubrir vacantes para la enseñanza del inglés. | 23 | Revisar si, en el mediano plazo, conviene seguir planteando como objetivo la universalización del programa, o si deberían establecerse metas de cobertura más acotadas, de acuerdo con el personal que se estime estará disponible en los próximos años. |

| | | | |
|-------------------------------------|--|----------|---|
| Cobertura y Focalización | El PRONI cuenta con información y mecanismos de seguimiento y verificación suficientes para elaborar un documento con una estrategia de cobertura; sin embargo, a la fecha no dispone del mismo. | 23 | Sistematizar las definiciones y metas del programa en un documento-estrategia de cobertura. La visión de largo plazo es especialmente importante dado que la UR ha manifestado que se pretende que el PRONI tenga una cobertura universal. Para esto es necesario contar con un panorama de cómo se va a realizar, cuántos recursos va a exigir, y qué posibles escenarios adversos se podrían encontrar. |
| Operación | Frente al reto de operación multinivel que presenta el PRONI, la coordinación interinstitucional entre los operadores del PRONI es débil. | 33,35 | Se recomienda que la UR eche mano de las obligaciones establecidas en las ROP para los operadores del Programa para procurar un mayor involucramiento del Coordinador Local y la Contraloría Social en los mecanismos de supervisión y seguimiento. |
| Operación | La lógica federalizada de la operación del PRONI implica que sean las AEL quienes solicitan el apoyo para sus escuelas, pero esto genera que la satisfacción de necesidades de las escuelas con respecto a los apoyos financieros y técnicos quede totalmente sujeta a la selección que realizan la AEL; por otra parte, tampoco se identifican evidencias firmes de que las AEL apliquen los criterios de selección de manera adecuada. | 28,29,30 | Instruir a las AEL para que complementen los PAT con información y evidencias que justifiquen la selección de las escuelas con base en criterios específicos. Tener en cuenta como criterio rector la equidad en la distribución de los recursos, a través del uso del grado de marginación de la localidad en la que se encuentra la escuela como criterio de discriminación socioeconómica. |
| Operación | El PRONI no cuenta con Manuales de Procedimientos para el otorgamiento de sus apoyos técnicos y/o financieros que guíe y estandarice los procedimientos que llevan a cabo las AEL para este propósito. | 33 | Identificar los Apoyos técnicos y/o financieros que requieran de criterios que guíen su gestión y otorgamiento eficiente, en estos casos formular Manuales de Procedimientos. |
| Operación | Los gastos unitarios del Programa únicamente se calculan con respecto al monto de recursos que se les ministra a cada AEL a través de su Entidad Federativa.El PRONI no cuenta con gastos unitarios determinados con base en el tipo de apoyos que otorga. | 38 | Se recomienda calcular los gastos unitarios de las certificaciones a los alumnos y los docentes y/o asesores externos, una vez que hasta el 80 y 60% de los recursos del PRONI se destinan respectivamente al pago de dichas certificaciones. |
| Percepción de la Población Atendida | La información limitada que se genera sobre el nivel de satisfacción de la población atendida no se utiliza para la mejora de la operación y los procedimientos del PRONI. | Todas | Documentar los resultados del levantamiento de información en campo sobre el nivel de satisfacción en campo con la finalidad de utilizar dicha información en la toma de decisiones para la mejora del Programa. |
| Percepción de la Población Atendida | Actualmente ya se realiza un levantamiento de información en campo sobre la satisfacción de los beneficiarios a partir de encuestas a docentes y/o asesores externos directores de las escuelas, pero estas acciones podrían constituirse en un instrumento más eficaz para efecto de rendir cuentas si se fortalecen metodológica y técnicamente, pues tienen deficiencias en este sentido. | Todas | 1.- Establecer un protocolo claro de recolección de datos que se base en una muestra aleatoria de las escuelas atendidas, defina periodos específicos de recolección, incluya criterios y objetivos claros de muestreo y análisis a partir de dimensiones e indicadores relevantes para ello. 2.- Sistematizar la información obtenida de la recolección de datos y utilizarla para retroalimentar los mecanismos de supervisión seguimiento y reporte de avances y resultados del PRONI. |

| | | | |
|------------------------|---|-------|--|
| Medición de Resultados | A casi tres años de la implementación del PRONI, la información detallada para conocer sus resultados en materia del aprendizaje del idioma inglés en alumnos es muy limitada. | Todas | Evaluar el aprendizaje del idioma inglés por parte de los alumnos a través de una muestra representativa, mediante instrumentos de evaluación especializados. Esto, con el objetivo de trascender la evaluación realizada meramente con base en las certificaciones. |
| Medición de Resultados | Dado que el programa no cuenta con información socioeconómica de las escuelas beneficiarias, no es posible conocer las características de su cobertura en términos de equidad por ejemplo, es relevante saber si las escuelas atendidas son de bajo nivel socioeconómico. | Todas | Monitorear el avance del programa en términos de equidad, de manera puramente descriptiva, haciendo uso del índice de marginación que se aproxima a caracterizar el entorno social de las escuelas. |
| Medición de Resultados | No existe información específica sobre los procesos del programa a nivel micro, esto es, en las escuelas. Derivado de a lo anterior, no se cuenta con información sobre los posibles problemas que podría presentar el PRONI en su operación, por ejemplo: materiales educativos inadecuados, pocos recursos pedagógicos por parte de los docentes, resistencia de las comunidades, o movilidad de maestros que deja desatendida a las escuelas. Conocerlos es importante para corregirlos. | Todas | Utilizar las herramientas informáticas disponibles para realizar una encuesta de satisfacción entre directores y docentes de escuelas atendidas, para detectar eventuales debilidades en la implementación del programa. |
| Medición de Resultados | No existe información específica sobre los procesos del programa a nivel micro, esto es, en las escuelas. Derivado de a lo anterior, no se cuenta con información sobre los posibles problemas que podría presentar el PRONI en su operación, por ejemplo: materiales educativos inadecuados, pocos recursos pedagógicos por parte de los docentes, resistencia de las comunidades, o movilidad de maestros que deja desatendida a las escuelas. Conocerlos es importante para corregirlos. | Todas | Realizar una evaluación cualitativa de los micro-procesos de implementación del programa a nivel local. Específicamente, valorar en qué medida los maestros de inglés brindan una educación de calidad, de manera oportuna, sistemática, y de forma que sea efectivamente apropiada por los alumnos. |

Conclusiones

El diagnóstico del programa evidencia de manera suficiente la importancia del idioma inglés para el aprendizaje autónomo, el acceso a la información, y las oportunidades laborales en México. En este sentido, no hay dudas sobre la pertinencia de la iniciativa. Es justamente a partir de esta constatación que surgen algunos señalamientos de fondo que las autoridades educativas deberían tener en cuenta.

Es tal la importancia de una buena educación en el idioma inglés, y es tal la necesidad de hacerlo con equidad y universalidad, que no parece posible alcanzar estos objetivos exclusivamente mediante un programa presupuestario. Las mejoras de fondo, aun en aspectos limitados del sistema educativo como la enseñanza de una asignatura, no pueden resolverse por medio de iniciativas limitadas en el tiempo, vulnerables a los avatares político-presupuestarios, y a cargo de Unidades con escaso poder de negociación. Involucran decisiones políticas de fondo y una perspectiva de largo plazo. Se considera que un verdadero compromiso por parte del Estado con la calidad de los aprendizajes en la educación básica y las necesidades de los estudiantes del país debería reflejarse en que la enseñanza del idioma inglés fuera parte integral de los planes y programas de estudio, así como de la formación inicial de los docentes. En este último sentido, una iniciativa de estas características debería trascender la estrategia de certificación de los profesores que actualmente desarrolla el PRONI, para incorporar una política de formación y capacitación continua.

Relacionado con lo anterior, otro reto que debe considerarse es la posibilidad de que, en el corto plazo, se presenten contingencias políticas o económicas como parte del fin de sexenio y el cambio de gobierno, que podrían amenazar la continuidad del programa. En este sentido, el equipo evaluador considera necesario que el programa desarrolle un plan estratégico impulsado desde la propia UR, el cual establezca claramente los objetivos de fondo del programa (una enseñanza del idioma inglés de calidad, garantizada de manera permanente para todos los alumnos de educación pública), y prevea escenarios para distintos tipos de contingencia (por ejemplo, restricciones presupuestarias, carencia de maestros capacitados, dificultades en la micro-implementación del programa, entre otras. Este documento podría ser una herramienta valiosa en un contexto cambiante.

En un nivel más específico, esta evaluación identificó que los retos y oportunidades más significativos del PRONI se encuentran en su orientación a resultados y rendición de cuentas. Con esto queremos decir que el Programa, en parte derivado a la escasez de recursos humanos de la UR, opera inmerso en una lógica predominantemente administrativa, y corre el riesgo de perder de vista que es el objetivo sustantivo (el desarrollo de aprendizajes de calidad en idioma inglés) el que debe orientar las acciones.

Por ejemplo, si se busca alcanzar una cobertura universal dentro del programa, se requiere que el plan estratégico referido anteriormente explicita de qué manera va a lograrse dicha cobertura (por ejemplo, qué grado de avance se espera en cada año, por entidad y tipo de escuela). Asimismo, debería garantizarse que, mientras esta cobertura universal no se logre, el programa pueda monitorear la equidad con la que se distribuye entre las escuelas beneficiarias. Esto, con el objetivo de detectar, y eventualmente corregir, problemas de equidad en la distribución del programa. Debe evitarse que la generalidad de los criterios establecidos en las ROP, en combinación con la discrecionalidad con la que las Autoridades Educativas Locales podrían estar tomando decisiones sobre qué escuelas deben incorporarse, y con la necesidad (comprensible) de llegar primero a escuelas con mayor número de alumnos (ubicadas en grandes ciudades y/o cabeceras municipales), termine por relegar a las escuelas ubicadas en zonas rurales y de mayor nivel de marginación.

En este sentido, el PRONI ya cuenta con un padrón sistematizado que debería fortalecerse con información sobre características socioeconómicas de las escuelas. No obstante, también es fundamental, para garantizar un avance adecuado del programa, supervisar y transparentar la forma en que las AEL definen sus necesidades educativas y sus criterios de selección de escuelas participantes.

Aunado a lo anterior, el PRONI tendría que orientarse en el mediano plazo por meta más sustantiva en términos de conseguir el mayor número posible de alumnos que desarrollen aprendizajes suficientes para su grado en el idioma inglés. Consecuentemente, los principales resultados del programa tendrían que medirse a través de los aprendizajes de los estudiantes. De esta forma, sería posible rendir cuentas con respecto al objetivo de garantizar la calidad de la educación. En este sentido, una colaboración con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación permitiría sumar esfuerzos para una evaluación centrada en los aprendizajes. Posteriormente, y en función de los resultados obtenidos, sería necesario diseñar evaluaciones en profundidad para detectar aspectos del programa que no estuvieran funcionando adecuadamente, y eventualmente establecer medidas correctivas. En este sentido, el concepto de evaluación al que la UR debería aspirar y guiar las decisiones en el futuro es más amplio y ambicioso que el que se limita a las evaluaciones externas mandatadas normativamente.

Orientar al Programa en función de estos resultados tiene otras implicaciones, desde modificar la redacción y método de cálculo del indicador de Propósito en la MIR (para que permita medir la calidad de los aprendizajes y no simplemente la

impartición de la enseñanza); hasta, como se dijo, incrementar la supervisión de los procesos de operación a nivel de las AEL para garantizar el eficiente y adecuado otorgamiento de apoyos en las escuelas. También supondría generar información sobre los micro procesos de implementación del programa, especialmente lo que ocurre en las escuelas una vez que se reciben los apoyos. Por ejemplo, sería importante evaluar la pertinencia de los materiales educativos para distintos tipos de alumnos, la eficacia en la participación del docente y/o asesor externo en la enseñanza del idioma, o la satisfacción de las autoridades de la escuela, alumnos y padres de familia con el Programa.

Otra consecuencia de la orientación hacia resultados sería sistematizar con mayor cuidado, para futuras actualizaciones del diagnóstico, las experiencias internacionales en programas similares, en particular en países grandes, descentralizados y subdesarrollados. Las dimensiones del sistema educativo mexicano, su estructura federalizada, y la relativa carencia de maestros (incluso potenciales) de inglés, supone mirar con atención a experiencias similares para saber qué problemas han presentado (por ejemplo, derivados de distintos criterios de operación u opacidad por parte de las unidades ejecutoras locales; problemas derivados de la certificación externa como mecanismo de seguimiento; problemas derivados de la movilidad de profesores entre escuelas, etc.).

Se detectan, en suma, muchas áreas de oportunidad, pero es importante reconocer las limitaciones de presupuesto y capital humano en la operación del PRONI. Por ello, es relevante considerar estrategias que fortalezcan la coordinación interinstitucional, así como la búsqueda de alianzas benéficas con instituciones académicas u organizaciones expertas en educación que puede ayudar a compartir responsabilidades y tareas.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

El Colegio de México

Nombre del coordinador de la evaluación:

Dr. Emilio Blanco Bosco

Nombres de los principales colaboradores:

Mtra. Miriam Ordoñez Balanzario

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General de Evaluación de Políticas

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Roberto Peña Reséndiz

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

429,200

Fuente de financiamiento:

Recursos presupuestales

Bibliografía

- DGDC (2016). Matriz de indicadores para Resultados 2016. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). PASH para Cuenta Pública 2016
- DGDC (2018). Diagnóstico del PRONI . Diagnósticos. <https://www.gob.mx/sep/documentos/s270-programa-nacional-de-ingles-diagnosticos>
- DGDC (2018). Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés. ROP, lineamientos o documento normativo. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509746&fecha=29/12/2017
- Poder Ejecutivo (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- SEP (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Asamblea General de la ONU (2015). Resolución 70 de la AG. Otros. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>
- DGDC (2017). Formato de definición, cuantificación y justificación de las poblaciones 2017. Documentos de Trabajo e Institucionales. El documento no es público, sino de trabajo interno.
- SEP-EI Colegio de México (2017). Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Inglés. Informes de evaluaciones externas. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131975/S270_MOCyR_Informe_Final.pdf
- DGDC (2017). Documento de Trabajo de los ASM. Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM. Documento de trabajo interno
- CONEVAL (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores . Metodologías e instrumentos. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf
- SEP (2017). Estrategia Nacional de Inglés. Otros. <https://www.gob.mx/sep/videos/estrategia-nacional-de-ingles>
- Congreso de la Unión (2018). Ley de Planeación . Normatividad aplicable. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- AEL (2017). Planes de Trabajo Anual. Documentos de Trabajo e Institucionales. Documentos de trabajo interno.
- DGDC (2017). Posición institucional frente a la Evaluación de Diseño del PRONI.. Posiciones institucionales. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131975/S270_MOCyR_Informe_Final.pdf
- DGDC y las AEL (2017). Informes trimestrales de avances físicos y técnicos del PRONI. Otros. Documentos de trabajo interno.
- Auditoría Superior de la Federación (2017). Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Otros. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0152_a.pdf
- CONEVAL (2016). Ficha de Monitoreo y Evaluación del PRONI 2016-2017. Fichas técnicas. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S270.pdf
- SEP (2017). Cartas Compromiso entre las AEL y la SEP. Otros. http://normateca.basica.sep.gob.mx/core/page/cart_comp_index.html
- DGDC (2017). Cuestionario de satisfacción a población beneficiaria del PRONI. Metodologías e instrumentos. Documentos de trabajo interno.
- DGDC (2017). Informe de selección de Entidades para visitas de seguimiento. Metodologías e instrumentos. Documentos de trabajo interno.
- Equipo Evaluador (2018). Entrevista a la UR el 12 de febrero. Otros. La grabación fue entregada a la UR
- DGDC (2018). Oficio de solicitud interna de información. Otros. Documentos de trabajo interno.
- SEP (2017). Documento de Logros 2017. Informe de Logros del Programa Sectorial. <http://www.planeacion.sep.gob.mx/pselogros.aspx>
- SHCP (2018). Manual de Programación y Presupuesto . Normatividad aplicable. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2018.pdf
- SEP (2018). Reglas de Operación del PRONI . ROP, lineamientos o documento normativo.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509746&fecha=29/12/2017

SHCP (2017). Informe de Cuenta Pública. Cuenta Pública.
<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/II/Print.I50.03.GFEAEPECFP.pdf>

DGDC (2017). Padrón de Beneficiarios del ciclo escolar 2017-2018. Bases de datos y/o Sistemas de informativos.
http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201708/201708-RSC-aqN0TwMpRQ-2016-2017Padron_de_escuelas_beneficiadas_DR.pdf

DGDC (2017). Matriz de Indicadores para Resultados del PRONI. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). PASH para Cuenta Pública 2017

DGDC (2017). Fichas técnicas de Indicadores del PRONI. Fichas técnicas. No se encuentran públicamente disponibles

Universidad de Cambridge (2018). Estudio comparativo de puntos de referencia de educación básica. Diagnósticos. No disponible públicamente