

## **Secretaría de Educación Pública**

### **Programa para el Desarrollo Profesional Docente en Educación Básica**

Auditoría de Desempeño: 16-0-11100-07-0153

153-DS

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en Educación Básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

#### ***Alcance***

La auditoría comprende el análisis del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico; de la elaboración del diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional; de la integración de la oferta académica de cursos y diplomados con base en esas necesidades, y su vinculación con los principios pedagógicos de la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016; del cumplimiento de los requisitos, por parte de las Autoridades Educativas Locales, para participar en el programa; de la emisión de la convocatoria requerida para integrar la oferta académica; de la operación del Portal Nacional de Formación Continua; de la cobertura; de la contribución en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo; del ejercicio y la distribución de los recursos; del seguimiento de la operación del programa; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas.

Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió la revisión del ejercicio fiscal 2016, y tuvo como referente el periodo 2014-2015.

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

#### ***Antecedentes***

En 2010, el Gobierno Federal suscribió el “Acuerdo de Cooperación México - OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación”, en el que asumió el compromiso de fortalecer el desarrollo profesional

de los docentes, debido a que los cursos que les eran impartidos no siempre respondían a sus necesidades.<sup>1/</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que, para lograr una educación básica de calidad, se requería contar con maestros, directores y supervisores mejor capacitados, por lo que era necesario transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente que fortaleciera los procesos de formación y actualización.

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se diagnosticó que la oferta académica impartida a los profesores y directivos no había demostrado ser pertinente a sus necesidades, ni existía evidencia de su efecto en la transformación de las prácticas de la enseñanza.

Para atender esta situación, en 2013, el Poder Ejecutivo Federal promulgó la Reforma Educativa, con la que se estableció que el Estado tiene la obligación de “garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que [...] la idoneidad de los docentes y los directivos asegure el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Como resultado de esta reforma, se dispuso la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), a fin de contar con mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente en el servicio público educativo, e impulsar la formación continua para garantizar la idoneidad de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico.

El 11 de septiembre de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley General del Servicio Profesional Docente, con el objetivo de regular el SPD; establecer los perfiles y parámetros que debe cumplir el personal educativo, y definir los derechos y obligaciones de los docentes. En esta ley se estableció que el Estado debe proveer lo necesario para que el personal educativo cuente con opciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional.

El SPD tiene como propósitos: a) mejorar la práctica profesional, mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y el otorgamiento de los apoyos necesarios; b) asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y las capacidades del personal educativo; c) otorgar los apoyos necesarios para que el personal pueda consolidar sus fortalezas y superar sus debilidades, y d) asegurar la formación y la actualización, mediante políticas y programas específicos.<sup>2/</sup>

En ese año, se instituyó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), como un órgano desconcentrado de la SEP, responsable de definir los estándares de desempeño mínimos para el ejercicio de la docencia.<sup>3/</sup>

En este contexto, en 2014 la SEP comenzó la instrumentación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), con el propósito de promover y consolidar la oferta de opciones formativas para el desarrollo profesional de los docentes de educación básica, tomando en cuenta

---

<sup>1/</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Acuerdo de Cooperación México - OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación**. México, 2010, p. 6.

<sup>2/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Ley General del Servicio Profesional Docente**. México, 2013.

<sup>3/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, Disposiciones Generales**. México, 2013.

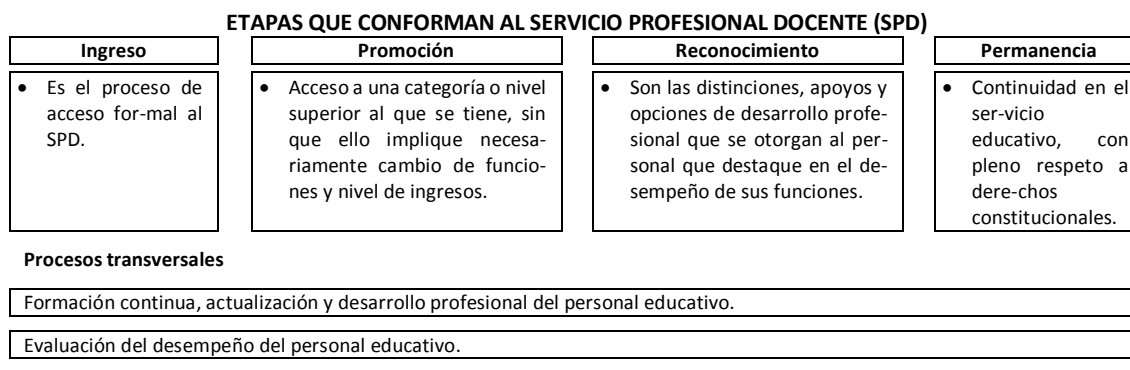
las prioridades educativas nacionales, así como las necesidades de las escuelas y de los maestros, a fin de fortalecer el logro educativo de los alumnos.<sup>4/</sup>

En 2015, la operación del PRODEP, en el nivel básico, pasó a ser responsabilidad de la CNSPD, y tuvo como objetivo fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización y regularización, mediante los procesos y los mecanismos establecidos en el SPD.

En el marco de la Reforma Educativa, el 20 de julio de 2016, la SEP publicó, para su consulta, el documento denominado “Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016”, en el que se presentaron los 14 principios pedagógicos siguientes: 1) enfocarse en el proceso de aprendizaje; 2) tener en cuenta los saberes previos; 3) diseñar situaciones didácticas que propicien el aprendizaje situado; 4) reconocer la naturaleza social del conocimiento; 5) dar un fuerte peso a la motivación intrínseca del estudiante; 6) favorecer la cultura del aprendizaje; 7) ofrecer acompañamiento; 8) reconocer el valor del aprendizaje informal; 9) promover la relación interdisciplinaria; 10) entender la evaluación como un proceso relacionado con la planeación; 11) superar la visión de la disciplina como mero cumplimiento de normas; 12) modelar el aprendizaje; 13) revalorizar y redefinir la función del docente, y 14) mostrar interés por el desarrollo de sus alumnos.

En 2016, el PRODEP dejó de estar a cargo de la CNSPD, en la educación básica, y pasó a ser responsabilidad de la SEP, bajo el argumento de que se requería “establecer un nuevo mecanismo de operación del programa, a fin de fortalecer los esquemas de formación continua, actualización y desarrollo profesional”.<sup>5/</sup> Debido a esta situación, la operación del programa comenzó a partir del cuarto trimestre de 2016.<sup>6/</sup>

El PRODEP se inserta en la etapa transversal de formación continua, actualización y desarrollo profesional del Servicio Profesional Docente, como se presenta en el esquema siguiente:



FUENTE: Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, **Etapas del Servicio Profesional Docente**. México, 2017.

<sup>4/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2014, Objetivos**. México, 2013.

<sup>5/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Acuerdo número 14/09/16 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016**. México, 2017.

<sup>6/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016, **Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S247 “Programa para el Desarrollo Profesional Docente”**. México, 2017.

Por medio del PRODEP, en 2016, la SEP otorgó apoyos financieros a las Autoridades Educativas Locales participantes para contratar los servicios de las instancias formadoras, con el propósito de que éstas impartieran, mediante el Portal Nacional de Formación Continua, cursos y diplomados a las figuras educativas del nivel básico, a fin de que desarrollaran los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades requeridas para contar con un perfil idóneo.<sup>27</sup> En el periodo 2014-2016, el número de figuras educativas capacitadas mediante este programa se redujo en 88.4%, al pasar de 431,638 en 2014 a 50,225 en 2016.

### **Resultados**

#### **1. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S247, en educación básica**

En 2016, la SEP no actualizó los árboles del problema y de objetivos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico, por lo que no fue posible analizar la consistencia del problema identificado en materia de capacitación del personal educativo, ni de los objetivos definidos para atenderlo, a fin de evaluar la congruencia de este problema con dichos objetivos, así como su definición y cuantificación.

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 del programa presupuestario S247 “Programa para el Desarrollo Profesional Docente”, la alineación con el PND 2013-2018 y con el PSE 2013-2018 fue congruente, ya que el objetivo de nivel de fin se orientó a promover la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional del personal educativo del nivel básico.

En la lógica vertical se presentaron deficiencias, ya que en el nivel de fin no se definieron los tres medios establecidos para lograr el objetivo (formación, actualización y capacitación); en el de propósito, la sintaxis del objetivo incluyó más de un verbo en presente; en el de componente, no se especificó el personal educativo que atiende el programa, y no se diferenció el contenido de cada uno de los tres servicios que éste proporciona, y en el nivel de actividad, no se estableció, en orden cronológico, la forma en la que se relacionan los objetivos para proporcionar estos servicios.

En la lógica horizontal, se identificó que el indicador de fin no representó un parámetro para evaluar el objetivo del programa; el indicador de propósito no incluyó al servicio de actualización, y el indicador de componente no se desagregó por cada uno de los tres servicios. Asimismo, la frecuencia de medición del indicador de componente C1 y del indicador de actividad A1 no se ajustó a la señalada en la “Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos”.

En las fichas técnicas de los siete indicadores de fin, propósito, componente y actividad no se señalaron, ni justificaron los seis criterios para la elección de los indicadores, por lo que no se ajustaron a lo establecido en la “Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos”: claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y aporte marginal (CREMAA).

En los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2016 que emitió la SHCP, en el anexo denominado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

---

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación, **Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, tipo medio superior, para el ejercicio fiscal 2016, Objetivos**. México, 2015.

2016”, la SEP no reportó uno de los siete indicadores de la MIR del Pp S247 (14.3%), de acuerdo con la frecuencia de medición establecida, a fin de llevar a cabo el seguimiento del programa.

En el transcurso de la auditoría, la SEP acreditó que, para el ejercicio 2017, elaboró los árboles del problema y de objetivos del PRODEP; redefinió los objetivos y los indicadores de la MIR del programa; y reportó, conforme a su frecuencia de medición, el avance de los cuatro indicadores del PRODEP en el tercer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de ese año, con lo que se solventa lo observado.

## *2. Diseño de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico*

En septiembre de 2016, la SEP modificó las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, debido a que éste dejó de estar a cargo de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y pasó a ser responsabilidad de la dependencia, sin que se especificara de qué manera el cambio de unidad responsable fortalecería los esquemas de formación continua, actualización y desarrollo profesional.

El retraso en la operación del programa provocó que los subsidios otorgados por la dependencia no se entregaran con oportunidad y suficiencia a las Autoridades Educativas Locales (AEL) participantes, en detrimento del personal educativo del nivel básico que debía recibir la oferta académica de formación continua, actualización, desarrollo profesional y regularización.

Con la modificación de las reglas de operación, se estableció que los apoyos del programa se focalizarían en el otorgamiento de subsidios a las AEL para contratar los servicios de las instancias formadoras, con el propósito de que éstas impartieran, por medio del Portal Nacional de Formación Continua, la oferta académica al personal educativo del nivel básico.

El diseño de dichas reglas presentó deficiencias que afectaron su operación, debido a que no se identificó la problemática que se pretendía atender con el programa; no se definieron los tres esquemas establecidos en el objetivo general (formación, actualización y capacitación); no se precisó la participación del PRODEP en la conformación del Sistema de Profesionalización Docente; en los objetivos específicos, no se indicaron los medios con los que el programa contribuiría a fortalecer los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo; no se estableció la cobertura específica del nivel básico, ni se justificaron las razones por las que el programa se debía focalizar en las figuras educativas que pertenecen al Servicio Profesional Docente (SPD), excluyendo a las que no formaron parte de dicho servicio y requerían capacitarse; no se precisaron los plazos para cumplir con los requisitos de participación por parte de las AEL, y no se señaló en qué consistirían las etapas de registro, de formalización del instrumento jurídico correspondiente, y de validación, inscripción y seguimiento del personal educativo.

Respecto de las características de los apoyos, no se precisaron las etapas que debían conformar la oferta académica para considerar las figuras educativas como formadas, actualizadas y capacitadas, ni los plazos correspondientes; no se definió a qué se referían los principios de “suficiencia, relevancia, pertinencia, calidad, equidad, inclusión y gratuidad”, los cuales debían orientar la oferta académica; no se estableció cómo se integraría dicha oferta con base en los resultados de la evaluación interna de las escuelas y la atención de temas prioritarios y de relevancia social; no se precisó la forma en que se determinaría la distribución de los recursos a

cada entidad federativa, y no se establecieron sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que, en las Reglas de Operación del PRODEP para el ejercicio fiscal 2018, vinculó el programa con la estrategia 3.1.1 del PND 2013-2018, de “Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico”; precisó, en los objetivos específicos, los medios con los que el PRODEP contribuye a fortalecer los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo; especificó las fechas límite en las que las AEL deben cumplir con los requisitos para participar en el programa, y estableció las sanciones que se deben aplicar en caso de que se incumplan las obligaciones de las AEL participantes.

Asimismo, la dependencia acreditó que elaboró la Estrategia Nacional de Formación Continua 2018, en la que definió el problema específico que el PRODEP pretende atender y estableció el “Calendario Anual para el Desarrollo del Programa de Formación Continua 2018”, con las fechas previstas para impartir la oferta académica del programa; y que, en las Reglas de Operación del PRODEP del ejercicio 2018, precisó que este programa se enfoca en la formación continua, el cual es un solo proceso que integra a la actualización, la capacitación y el desarrollo profesional; incluyó las definiciones de dichos conceptos, y estableció que, en el nivel básico, la población objetivo se conforma por todo el personal educativo sujeto al proceso de formación continua, preferentemente por el que participa en el SPD, con lo que se solventaron las observaciones correspondientes.

#### 16-0-11100-07-0153-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que, en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico de 2016, no se indicó en qué consistirían las etapas de registro; de formalización del instrumento jurídico correspondiente, y de validación, inscripción y seguimiento del personal educativo y, con base en ello, analice la factibilidad de establecer las estrategias necesarias, a fin de especificar el procedimiento de selección para garantizar que los subsidios se otorguen exclusivamente a los beneficiarios del programa, en los términos del artículo 75, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-0-11100-07-0153-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que, en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico de 2016, no se definió en qué consistían los principios de suficiencia, relevancia, pertinencia, calidad, equidad, inclusión y gratuidad; no se estableció cómo se determinaría la oferta académica, con base en los resultados de la evaluación interna de las escuelas y la atención de temas prioritarios y de relevancia social, ni se especificó la forma en que se definiría la distribución de los recursos a cada entidad federativa y, con base en ello, analice la factibilidad de establecer las estrategias necesarias, a fin de contar con normas precisas, equitativas y claras para el otorgamiento de los recursos del programa, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la

Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**3. *Diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional***

La SEP no acreditó contar con información sobre las evaluaciones internas de las escuelas públicas, ni de las evaluaciones externas realizadas por las Autoridades Educativas Locales o el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a fin de elaborar el diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional de las figuras educativas del nivel básico, por lo que no fue posible determinar si la oferta académica impartida por medio del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en 2016 se enfocó en atender dichas necesidades.

La falta del diagnóstico nacional de necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo en el nivel básico, correspondiente a 2016, implicó que no se lograra avanzar en la conformación del Sistema de Profesionalización Docente en este nivel educativo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que, en 2017, diseñó y aplicó la “Encuesta de Detección de Necesidades del Personal de Educación Básica”, con el propósito de identificar las necesidades de formación del personal docente de educación básica para mejorar la oferta académica del PRODEP, con lo que se solventa lo observado.

**4. *Integración de la oferta académica impartida al personal educativo del nivel básico***

La SEP no acreditó contar con mecanismos para garantizar que la oferta académica impartida al personal educativo del nivel básico en 2016, mediante el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, se definiera en función de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional de las figuras educativas, debido a que no elaboró el diagnóstico en el que se identificaran dichas necesidades.

En ese año, mediante el programa, se impartieron 288 cursos y 8 diplomados. De los 288 cursos, el 59.4% (171) se dirigió a la regularización de los docentes y el 40.6% (117) a la formación continua, actualización y desarrollo profesional. Por lo que corresponde a los 8 diplomados, se orientaron a esta última materia; sin embargo, la información proporcionada por la dependencia no permitió cuantificar el número de cursos o diplomados que se impartieron para cada uno de los esquemas de formación continua, de actualización y de desarrollo profesional.

De los 288 cursos otorgados en 2016, el 73.6% (212) se vinculó con la línea de formación I “Formación continua alineada con los perfiles y parámetros del personal educativo” del programa; el 16.7% (48), con la II “Desarrollo de competencias para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y el trabajo colaborativo”; el 1.0% (3), con la III “Formación del personal del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela”, y el 8.7% (25), no se relacionó con ninguna línea de formación. De los 8 diplomados impartidos, el 50.0% (4) se alineó con la I, y el otro 50.0% (4), con la II.

Asimismo, no se definieron las etapas para desarrollar la oferta académica en cada uno de los tres esquemas incluidos en las reglas de operación del programa (formación, actualización y

capacitación), ni los plazos correspondientes, por lo que, si bien se diseñó la oferta académica, no se acreditó el avance en la conformación del Sistema de Profesionalización Docente.

La dependencia tampoco acreditó contar con una estrategia para vincular la oferta académica con los 14 principios pedagógicos de la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que, en 2017, elaboró la “Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional”, en la que estableció la línea de formación de “Atención al personal educativo a partir de las necesidades de formación” y los “Criterios para el diseño y validación de la oferta formativa”, a fin de que las figuras educativas del nivel básico accedan a programas académicos que atiendan sus necesidades de formación.

Asimismo, la dependencia acreditó que, en las Reglas de Operación del PRODEP del ejercicio 2018, precisó que la formación continua es un solo proceso que integra a la capacitación, la actualización y el desarrollo profesional; en la Estrategia Nacional de Formación Continua 2018, estableció el “Calendario Anual para el Desarrollo del Programa de Formación Continua 2018”, con las fechas previstas para impartir la oferta académica del programa, y detalló que ésta se puede otorgar en tres modalidades didácticas (curso, taller o diplomado); proporcionó 1,197 opciones formativas en 2017 por medio del PRODEP, de las cuales el 68.7% (822) correspondió a cursos, el 22.5% (269), a talleres y el 8.8% (106), a diplomados, y desarrolló la colección de 21 cursos curriculares, denominada “Aprendizajes clave”, con el objetivo de actualizar a las figuras educativas del nivel básico en los componentes fundamentales del nuevo plan y los programas de estudio de ese nivel educativo, y los principios pedagógicos del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, con lo que se solventaron las observaciones correspondientes.

#### 16-0-11100-07-0153-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales la oferta académica de cursos y diplomados no atendió cuatro de las siete líneas de formación prioritarias definidas en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, en el nivel básico de 2016, y no todos los cursos y diplomados impartidos se vincularon con alguna de estas líneas y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de disponer de una oferta académica enfocada en atender las prioridades establecidas en materia de formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo del nivel básico para contribuir a lograr un perfil idóneo, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

##### **5. Cumplimiento de los requisitos, por parte de las AEL, para participar en el programa**

Las 32 Autoridades Educativas Locales participantes en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, en educación básica en 2016, cumplieron con los tres requisitos establecidos: remitir la carta compromiso; suscribir el convenio de coordinación, y elaborar la Estrategia Estatal de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional, por lo que accedieron a los subsidios que el programa otorgó en ese año.



## **6. Emisión y resultados de la convocatoria para integrar la oferta académica**

En septiembre de 2016, la SEP emitió la “Convocatoria Abierta de Participación a Instituciones de Educación Superior e Instituciones Formadoras Abiertas”, en la que se establecieron los requisitos que las instancias formadoras debían cumplir para presentar su propuesta de la oferta académica, los cuales consistieron en el envío de una carta de participación, así como de las fichas descriptivas por cada curso o diplomado.

Al respecto, la SEP proporcionó las cartas de participación de 7 (53.8%) de las 13 instancias formadoras seleccionadas en ese año para impartir la oferta académica, y no acreditó contar con las cartas de participación de 6 instancias (46.2%), ni acreditó las fichas descriptivas de los cursos o diplomados propuestos por dichas instancias.

Asimismo, la dependencia no dispuso de la información sobre el total de instancias formadoras que en ese año participaron en la convocatoria, por lo que no fue posible determinar el porcentaje de instancias seleccionadas, respecto de aquéllas que presentaron propuestas en 2016.

### **16-0-11100-07-0153-07-004 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con información sobre la totalidad de las cartas de participación de las instancias formadoras interesadas en impartir la oferta académica del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico, ni sobre las fichas descriptivas de los cursos y diplomados propuestos en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de disponer de información que permita verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para que las instancias formadoras propongan una oferta académica enfocada en fortalecer los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **16-0-11100-07-0153-07-005 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con el registro del total de instancias formadoras que en 2016 presentaron propuestas de cursos o diplomados para integrar la oferta académica del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de disponer de datos detallados sobre las propuestas de las instancias participantes en el programa para seleccionar aquéllas que contribuyan a la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional del personal educativo de ese nivel, en los términos del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **7. Operación del Portal Nacional de Formación Continua**

La SEP elaboró el programa de trabajo para la operación del Portal Nacional de Formación Continua en 2016, a fin de difundir la convocatoria con la que las instancias formadoras presentaron las propuestas para integrar la oferta académica, y de impartir dicha oferta al

personal educativo del nivel básico. En ese programa se establecieron los cuatro procesos por desarrollar en el año para instrumentar el portal: 1) publicación de la convocatoria nacional; 2) registro del personal; 3) desarrollo de modelos de asesorías al personal y a las AEL, y 4) seguimiento al proceso de registro del personal en la oferta académica; sin embargo, la dependencia no dispuso de la información sobre el cumplimiento de tres de los cuatro procesos que se llevarían a cabo.

Asimismo, la secretaría no acreditó haber desarrollado estrategias de distribución de materiales de estudio en ese año para capacitar al personal educativo del nivel básico que no contó con acceso a computadoras e internet.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que en 2017, por medio del PRODEP, se proporcionaron 1,197 opciones formativas (talleres, cursos y diplomados), de las cuales el 47.1% (564) correspondió a la modalidad presencial, a fin de atender a las figuras educativas que carecieron de acceso a computadoras e internet, con lo que se solventó la observación correspondiente.

#### 16-0-11100-07-0153-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con información sobre el desarrollo de tres de los cuatro procesos establecidos en el programa de trabajo para operar el Portal Nacional de Formación Continua en 2016 (publicación de la convocatoria nacional; registro del personal; desarrollo de modelos de asesorías, y seguimiento al proceso de registro del personal en la oferta académica) y, con base en ello, adopte las estrategias necesarias, a fin de disponer de información sobre el cumplimiento de los plazos previstos para integrar e impartir la oferta académica dirigida al personal educativo del nivel básico, mediante la operación de dicho portal, en los términos del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8. Cobertura del programa**

La SEP estableció, en la MIR del Pp S247 de 2016, las metas de lograr que 1,013,539 figuras educativas del nivel básico participaran en los cursos y diplomados del PRODEP y que, de éstas, 304,062 figuras (30.0%) los concluyeran y acreditaran en ese año; sin embargo, la dependencia no dispuso de los criterios con los que se definieron dichas metas.

En ese año, se impartieron cursos y diplomados a 50,225 figuras educativas del nivel básico, lo que equivalió al 5.0% de la meta establecida (1,013,539). Asimismo, la SEP únicamente contó con información sobre el número de figuras que concluyeron y acreditaron los cursos y diplomados impartidos, de 2 de las 32 entidades federativas participantes en el programa, por lo que no fue posible verificar el porcentaje de conclusión y acreditación de los cursos y diplomados.

Las 50,225 figuras educativas de educación básica que participaron en el programa representaron el 4.8% del total de figuras de escuelas públicas que conformaron la población potencial (1,045,014), y el 14.1% de las figuras que formaron parte del Servicio Profesional Docente (SPD), e integraron la población objetivo (355,518); sin embargo, el PRODEP no atendió únicamente a las figuras educativas del SPD, sino que también impartió cursos de regularización a las figuras que lo requirieron, debido a que, en su evaluación de desempeño, obtuvieron un nivel insuficiente, lo

que da cuenta de que la definición de la población objetivo no es correcta, ya que la oferta académica del programa no es exclusiva para el personal que ya accedió al SPD, porque también se dirige al que pretende incorporarse a éste.

De 694 figuras educativas (1.4%) participantes en el programa, la dependencia no identificó las entidades federativas a donde pertenecían; no dispuso de información sobre el tipo de figuras que recibieron los cursos y diplomados (personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión y personal con funciones de asesoría técnico pedagógica), ni del nivel educativo correspondiente (preescolar, primaria y secundaria).

De las 50,225 figuras de educación básica capacitadas por el programa en 2016, el 71.6% (35,946) recibió cursos y diplomados de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y el 28.4% (14,279), cursos de regularización; sin embargo, la SEP no dispuso de la información que permitiera cuantificar el número de figuras atendidas en materia de formación continua, de actualización y de desarrollo profesional.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que, en las Reglas de Operación del ejercicio 2018 y en la Estrategia Nacional de Formación Continua 2018, se precisó que la formación continua es un solo proceso que integra a la capacitación, la actualización y el desarrollo profesional, con lo que se solventó la observación correspondiente.

**16-0-11100-07-0153-07-007 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de cumplir con las metas relativas al personal educativo del nivel básico capacitado, mediante el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, con el propósito de lograr que dicho personal cuente con la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional necesario para impartir educación de calidad, en los términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-0-11100-07-0153-07-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con información de 30 de las 32 entidades federativas participantes en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico en 2016, sobre las figuras educativas capacitadas que concluyeron y acreditaron los cursos y diplomados impartidos y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de contar con mecanismos adecuados y suficientes para el registro de los resultados alcanzados por el personal educativo beneficiado por el programa, en los términos del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-0-11100-07-0153-07-009 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales, de 694 figuras educativas del nivel básico participantes en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en

2016, no se dispuso de la información sobre la entidad federativa a donde pertenecían y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de contar con mecanismos adecuados para el registro confiable de los datos de los beneficiarios, con el propósito de evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos del programa, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, y del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-0-11100-07-0153-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con información sobre el tipo de figuras educativas capacitadas en 2016, mediante el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, ni sobre el nivel educativo al que pertenecieron y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de disponer de datos precisos sobre la población atendida para focalizar la oferta académica que se imparte a estas figuras educativas, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, y del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **9. Contribución del programa en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico**

La SEP no acreditó contar con información, indicadores, ni metas para evaluar el grado en que el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico en 2016 contribuyó al fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo, a fin de que este personal desarrolle el perfil idóneo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEP acreditó que, en 2017, modificó el indicador de nivel de Fin de la MIR de 2018 del PRODEP, para incluir el de “Porcentaje de personal educativo de nivel básico que accede y concluye programas de formación”, con el propósito de medir el cumplimiento del objetivo general establecido en sus reglas de operación de ese año, con lo que se solventa lo observado.

#### **10. Ejercicio y distribución de los recursos del programa**

En 2016, la SEP y la CNSPD ejercieron 81,125.4 miles de pesos en la operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en educación básica, el 4.5% de los 1,809,117.9 miles de pesos aprobados.

Los recursos ejercidos por la SEP fueron de 57,394.7 miles de pesos, los cuales, originalmente, no estaban previstos en el PEF, debido a que en ese año la operación del programa dejó de estar a cargo de la coordinación y pasó a ser responsabilidad de la secretaría. Si bien la dependencia argumentó que el cambio de unidad responsable se llevó a cabo para “establecer un nuevo mecanismo de operación del programa, a fin de fortalecer los esquemas de formación continua,

actualización y desarrollo profesional”, no se precisó en qué medida se logró el objetivo de dicho cambio.

El monto ejercido por la CNSPD se redujo en 98.7% (1,785,387.2 miles de pesos), al pasar de 1,809,117.9 miles de pesos del presupuesto autorizado a 23,730.7 miles de pesos ejercidos, sin que se precisaran los conceptos en los que se erogó dicha cantidad.

Durante el ejercicio 2016, la SEP y la CNSPD realizaron 24 adecuaciones presupuestarias, que representaron una reducción de 1,727,992.5 miles de pesos, el 95.5% del presupuesto originalmente asignado al PRODEP en el nivel básico. En 2014, se ejercieron 178,292.8 miles de pesos y se atendió a 431,638 figuras educativas, mediante el PRODEP; ello significa que, de no haberse reducido el presupuesto del programa en 2016, se hubiera estado en condiciones de beneficiar a la totalidad de las figuras educativas en el nivel básico; por lo que dichas adecuaciones no se realizaron para permitir un mejor cumplimiento de objetivos.

La ASF estimó que, en 2016, el gasto promedio por figura educativa participante en el programa fue de 1.6 miles de pesos, monto superior en 300.0% al gasto promedio reportado en 2014 (0.4 miles de pesos).

En cuanto a la distribución de los recursos del programa, en el “Reporte del monto ejercido en 2016 por el PRODEP en el tipo básico”, elaborado por la SEP, se señaló que en ese año se erogaron 58,057.0 miles de pesos, de los cuales se destinó el 86.1% (49,970.0 miles de pesos) a gastos de operación central, porcentaje superior en 84.2% al establecido en la normativa que regula al programa, en el que se definió que para este concepto se destinaría hasta el 1.9% del presupuesto ejercido.

Se identificó una diferencia de 662.3 miles de pesos entre el monto ejercido que la secretaría reportó en sus registros internos (58,057.0 miles de pesos) y el de la Cuenta Pública 2016 (57,394.7 miles de pesos).

La dependencia transfirió 8,087.0 miles de pesos a las AEL participantes en el PRODEP; sin embargo, no acreditó la distribución de recursos a 4 (Chiapas, Ciudad de México, Colima y Veracruz) de las 32 entidades federativas.

#### 16-0-11100-07-0153-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales se realizó la reducción de 95.5% (1,727,992.5 miles de pesos) al presupuesto originalmente autorizado (1,809,117.9) al Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico en 2016, así como la justificación de por qué esta situación implicó que no se lograra atender a la totalidad de las figuras de ese nivel educativo y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de contar con los recursos financieros suficientes para lograr los objetivos y las metas del programa, en los términos del artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 16-0-11100-07-0153-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales se llevó a cabo el cambio de unidad responsable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico, y en qué medida se lograron fortalecer los esquemas de formación continua, actualización

y desarrollo profesional con dicho cambio y, con base en ello, analice la factibilidad de establecer las estrategias necesarias, a fin de que la gestión de las áreas responsables del programa se oriente al cumplimiento de sus objetivos y metas para contribuir a favorecer el aprendizaje de los alumnos de ese nivel educativo, en los términos del artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-0-11100-07-0153-07-013 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales se realizaron adecuaciones presupuestarias que significaron una reducción del 95.5% en el presupuesto originalmente asignado al Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico de 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de establecer las estrategias necesarias, a fin de que el ejercicio de los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación permita cumplir con los objetivos del programa, en beneficio de las figuras educativas de ese nivel que requieren de capacitación, en los términos del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-0-11100-07-0153-07-014 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales los recursos financieros ejercidos en 2016, en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico, no se ajustaron al porcentaje de distribución establecido en sus reglas de operación, de destinar hasta el 1.9% del presupuesto para gastos de operación, ni se acreditó la transferencia de recursos en 4 de las 32 Autoridades Educativas Locales participantes en el programa y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de asegurar que los recursos financieros del programa se destinen a la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional del personal educativo de ese nivel, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-0-11100-07-0153-07-015 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales existe una diferencia de 662.3 miles de pesos entre el presupuesto ejercido en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, en el nivel básico, incluido en los registros de la SEP (58,057.0 miles de pesos), y el reportado en la Cuenta Pública 2016 (57,394.7 miles de pesos) y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de contar con información confiable sobre el presupuesto del programa para garantizar el adecuado ejercicio de los recursos, en los términos del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**16-5-11100-07-0153-07-001 Recomendación**

Para que la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente investigue las causas por las cuales no precisó los conceptos a los que destinó 23,730.7 miles de pesos ejercidos en el Programa

para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico, en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de contar con mecanismos adecuados y suficientes para el registro y seguimiento del ejercicio de los recursos del programa, con el propósito de evaluar la economía en el cumplimiento de sus objetivos, en los términos del artículo segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **11. Seguimiento de la operación del programa**

La SEP contó con 24 de los 32 reportes sobre el avance físico y financiero del programa de 2016, correspondientes al cuarto trimestre, que las Autoridades Educativas Locales participantes debían remitir, y no se dispuso de los 8 reportes trimestrales de la Ciudad de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro, Sonora, Tabasco y Veracruz.

Asimismo, de los 24 reportes trimestrales proporcionados a la SEP, el 62.5% (15) se entregó en la fecha establecida, correspondiente a los 15 días hábiles posteriores a la conclusión del trimestre reportado; el 25.0% (6), se presentó posteriormente a la fecha establecida, y el 12.5% (3), no registró la fecha de elaboración.

#### **16-0-11100-07-0153-07-016 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no acreditó contar con información sobre los reportes de avance físico y financiero de 8 Autoridades Educativas Locales participantes en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico en 2016; de 6, se entregaron posteriormente a la fecha establecida, y de 3, no registraron la fecha de elaboración y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias, a fin de dar seguimiento oportuno a los avances de la operación del programa, en los términos que establezcan las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el tipo básico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **12. Control Interno**

Con base en la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal de la SEP, el diseño del sistema de control interno en 2016 presentó deficiencias, relacionadas con la falta de: instrumentos para evaluar el cumplimiento de los códigos de ética y de conducta, e investigar actos contrarios a éstos; una metodología específica de administración de riesgos; mecanismos que permitan identificar y atender las causas de las observaciones de las diversas instancias de fiscalización; criterios con los que se programen las metas de los indicadores de desempeño; información específica para dar seguimiento a los objetivos y metas del Programa para el Desarrollo Profesional Docente; lineamientos y criterios sobre la elaboración de informes relativos al logro de los objetivos y metas del programa; instrumentos que permitan garantizar que la información sobre sus operaciones sea efectiva, apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible; la autoevaluación del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional; procedimientos que regulen la supervisión del programa, y mecanismos para vigilar el cumplimiento de las metas y el avance de los indicadores de desempeño.

**16-0-11100-07-0153-07-017 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales su Sistema de Control Interno implementado en 2016 presentó deficiencias y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias para establecer un programa de trabajo, a fin de fortalecer el ambiente de control; la administración de riesgos; las actividades de control, y la supervisión y mejora continua, en los términos del artículo segundo, numeral 1, párrafo primero; numeral 8, párrafo primero, y numeral 9 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**13. Rendición de cuentas**

La información reportada en la Cuenta Pública 2016, sobre el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, en el nivel básico, no permitió evaluar en qué medida la oferta académica impartida por medio de este programa contribuyó en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal.

**16-0-11100-07-0153-07-018 Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales en la Cuenta Pública 2016 no incluyó información suficiente que permitiera evaluar en qué medida la oferta académica impartida por medio del Programa para el Desarrollo Profesional Docente contribuyó en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar las estrategias necesarias para informar sobre los resultados y los efectos del programa, a fin de fortalecer la rendición de cuentas, en los términos de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**Consecuencias Sociales**

En 2016, mediante el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, la SEP otorgó subsidios, con los que se impartieron cursos y diplomados a 50,225 figuras educativas de escuelas públicas del nivel básico, con el propósito de profesionalizarlas para cumplir con el perfil idóneo, a fin de favorecer el aprendizaje de los 23 millones de alumnos que forman parte de ese nivel educativo. Sin embargo, este programa sólo operó en el último trimestre del año, por lo que la dependencia únicamente logró beneficiar al 5.0% de las 1,013,539 figuras programadas a capacitar; no elaboró el diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional, con base en el que se debía integrar la oferta académica, y no dispuso de información, indicadores, ni metas para evaluar en qué medida el programa contribuyó en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo. Además, la reducción presupuestaria del 95.5% del presupuesto originalmente asignado al PRODEP provocó que no se diera atención a la totalidad de figuras educativas del nivel básico.



**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó (aron) 12 observación (es), de la(s) cual (es) 3 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 9 restante (s) generó (aron): 19 Recomendación (es) al Desempeño.

**Dictamen**

El presente se emite el 17 de enero de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el Programa para el Desarrollo Profesional Docente en Educación Básica para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que, para lograr una educación de calidad, se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización. Asimismo, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se señaló que, a pesar de los esfuerzos realizados para la formación y la actualización del personal educativo del nivel básico, la oferta académica impartida no había demostrado ser pertinente a las necesidades de los docentes y directivos; además, no existía evidencia de su efecto en la transformación de las prácticas de la enseñanza.

Para atender dicha problemática, en 2013, el Gobierno Federal promulgó la Reforma Educativa, con la que se estableció que el Estado tiene el mandato constitucional de “garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que la idoneidad de los docentes y directivos (...) asegure el máximo logro de aprendizaje de los alumnos”, y en el PND 2013-2018 se definió la estrategia de “establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico”. Asimismo, desde 2014, la Secretaría de Educación Pública (SEP) instrumentó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), con el propósito de otorgar apoyos financieros a las Autoridades Educativas Locales participantes para contratar los servicios de las instancias formadoras, con el objetivo de que éstas impartieran, por medio del Portal Nacional de Formación Continua, cursos y diplomados a las figuras educativas del nivel básico, a fin de que desarrollaran los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades requeridas para contar con un perfil idóneo.

Los resultados de la fiscalización muestran que, en 2016, el PRODEP únicamente operó el último trimestre, debido a que en septiembre de ese año el programa dejó de estar a cargo de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y pasó a ser responsabilidad de la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, de la SEP, sin que las razones de esta modificación fueran precisas, ya que no se especificó de qué manera el cambio de unidad responsable fortalecería los esquemas de formación continua, actualización y desarrollo profesional. Esta transición retrasó su operación, lo que provocó que los subsidios otorgados por la dependencia no se entregaran con oportunidad y suficiencia a las Autoridades Educativas Locales participantes, en detrimento del personal educativo que debía recibir la oferta académica de formación continua, actualización, desarrollo profesional y regularización para fortalecer sus conocimientos, capacidades, competencias y habilidades.

Con el análisis de la información de que se dispuso, se identificaron deficiencias en el diseño del programa que afectaron su operación, en términos de la elaboración del diagnóstico de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional; la integración de la oferta académica; la cobertura del programa; la contribución en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo, y el ejercicio de los recursos.

Respecto del diseño, las reglas de operación presentaron las deficiencias siguientes: no se definieron los tres esquemas establecidos en el objetivo general (formación, actualización y capacitación); no se precisó la participación del PRODEP en la conformación del sistema de profesionalización docente; no se estableció una cobertura específica para el nivel básico, ni se justificaron las razones por las que el programa se debía focalizar en las figuras educativas que pertenecen al Servicio Profesional Docente, excluyendo a las que no formaron parte de dicho servicio y requerían capacitarse; no se precisaron las etapas que debían conformar la oferta académica para considerar a las figuras educativas como formadas, actualizadas y capacitadas, ni los plazos correspondientes; no se definieron los principios de suficiencia, relevancia, pertinencia, calidad, equidad, inclusión y gratuidad, los cuales debían orientar la oferta académica, ni se estableció cómo se integraría ésta con base en los resultados de la evaluación interna de las escuelas y la atención de temas prioritarios y de relevancia social.

Por lo que respecta al diagnóstico de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional de las figuras educativas del nivel básico, la SEP no acreditó contar con información de las evaluaciones internas de las escuelas públicas, ni de las evaluaciones externas realizadas por las Autoridades Educativas Locales o el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a fin de elaborar dicho diagnóstico, por lo que no fue posible determinar si la oferta académica impartida por medio del programa se enfocó en atender las necesidades del personal educativo. La falta de este diagnóstico implicó que no se lograra avanzar en la conformación del sistema de profesionalización docente.

En relación con la integración de la oferta académica, la SEP no acreditó contar con mecanismos para garantizar que dicha oferta se definiera con base en las necesidades del personal educativo, y se alineara con los 14 principios pedagógicos de la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016.

Mediante el programa se otorgaron 288 cursos y 8 diplomados al personal educativo del nivel básico; de los 288 cursos, el 59.4% (171) se dirigió a la regularización y el 40.6% (117) fue de formación continua, actualización y desarrollo profesional; por lo que corresponde a los 8 diplomados, se orientaron a esta última materia; sin embargo, la información proporcionada por la dependencia no permitió cuantificar el número de cursos o diplomados que se impartieron para cada uno de los esquemas de formación continua, de actualización y de desarrollo profesional, ni identificar las figuras educativas que tomaron y acreditaron cada curso y diplomado.

Asimismo, la SEP no definió las etapas para desarrollar la oferta académica en cada uno de los tres esquemas incluidos en las reglas de operación (formación, actualización y capacitación), ni los plazos correspondientes.

En relación con la cobertura del programa, se impartieron cursos y diplomados a 50,225 figuras educativas del nivel básico, lo que equivalió al 5.0% de la meta de capacitar a 1,013,539 figuras, y la SEP no dispuso de información para verificar el porcentaje de conclusión y acreditación de estos

cursos y diplomados. Las 50,225 figuras educativas de educación básica que participaron en el programa representaron el 4.8% del total de figuras de escuelas públicas que conformaron la población potencial (1,045,014 figuras), y el 14.1% de las figuras que formaron parte del Servicio Profesional Docente (SPD), e integraron la población objetivo (355,518 figuras). Sin embargo, el PRODEP no atendió únicamente a las figuras educativas del SPD, sino que también impartió cursos de regularización a las figuras que lo requirieron, lo que da cuenta de la incorrecta definición de la población objetivo, ya que la oferta académica del programa no es exclusiva para el personal educativo que ya accedió al SPD, porque también se dirige al que pretende incorporarse a éste.

Asimismo, no dispuso de información sobre el tipo de figuras que recibieron los cursos y diplomados, ni del nivel educativo correspondiente, ni acreditó contar con información que permitiera cuantificar el número de figuras que se atendieron en materia de formación continua, de actualización o de desarrollo profesional.

En cuanto al cumplimiento del objetivo del programa, la dependencia no acreditó contar con información, indicadores, ni metas para evaluar el grado en que el programa contribuyó en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico, a fin de que este personal desarrolle el perfil idóneo.

Respecto de los recursos financieros del programa, en 2016, la SEP y la CNSPD realizaron 24 adecuaciones presupuestarias, que representaron una reducción de 1,727,992.5 miles de pesos, el 95.5% del presupuesto originalmente asignado al PRODEP en el nivel básico, lo que implicó que no se alcanzaran las metas de cobertura, por lo que dichas adecuaciones no se realizaron para permitir un mejor cumplimiento de objetivos.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, las deficiencias en el diseño y la operación del PRODEP, así como la reducción presupuestal que presentó en 2016, limitaron el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo del nivel básico, ya que este programa operó únicamente durante el último trimestre del año, por lo que los subsidios otorgados a las Autoridades Educativas Locales no se entregaron con oportunidad, ni suficiencia; se careció del diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional con el que se debía integrar la oferta académica; se proporcionaron cursos y diplomados sólo a 5.0% de las 1,013,539 figuras educativas programadas, y se careció de información, indicadores y metas para evaluar los resultados y efectos del programa. Estas deficiencias provocaron que no se lograra avanzar en la conformación del Sistema de Profesionalización Docente, y afectaron el cumplimiento de uno de los propósitos de la Reforma Educativa de 2013, correspondiente a asegurar la calidad de la educación básica, de manera que la idoneidad de los docentes y los directivos garantice el máximo logro de aprendizaje de los alumnos de ese nivel educativo. Por lo anterior, se considera necesario corregir, modificar o reorientar el PRODEP en el nivel básico, e integrar la oferta académica del programa con base en las necesidades del personal educativo para avanzar en la conformación del Sistema de Profesionalización Docente.

La atención de las recomendaciones derivadas de la auditoría, por parte de la SEP, permitirán corregir, modificar o reorientar el programa para fortalecer el diseño de sus reglas de operación en el marco del SPD, así como la integración de la oferta académica, para que ésta se fundamente en las necesidades del personal educativo; definir las etapas que deben cursar las figuras educativas, de acuerdo con los esquemas de formación, actualización y capacitación, y los plazos

correspondientes; definir adecuadamente a la población objetivo del PRODEP; disponer de información precisa sobre la población atendida por medio del programa; definir mecanismos para garantizar que los cursos y diplomados ofertados se correspondan con los nuevos principios pedagógicos derivados de la Reforma Educativa; contar con parámetros de medición para evaluar la contribución del PRODEP en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal educativo con el fin de desarrollar un perfil idóneo, así como acreditar el avance en la conformación de un sistema de profesionalización docente.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Edgar López Trejo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar el cumplimiento, por parte de la SEP, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en 2016.
2. Evaluar la consistencia del diseño de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de 2016, en el nivel básico.
3. Verificar que la SEP contó, en 2016, con el diagnóstico nacional para la detección de necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo, con base en los resultados de las evaluaciones internas y externas.
4. Verificar si en 2016 la SEP estableció mecanismos para integrar la oferta académica del programa con base en las necesidades de formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo del nivel básico, y para vincularla con los principios pedagógicos de la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016.
5. Comprobar el cumplimiento de los requisitos, por parte de las Autoridades Educativas Locales, para participar en el PRODEP en el nivel básico, en 2016.
6. Comprobar que, en 2016, la SEP emitió la convocatoria para integrar la oferta de los cursos y diplomados impartidos por las instancias formadoras.
7. Verificar que la SEP operó en 2016 el Portal Nacional de Formación Continua, con el propósito de difundir la convocatoria para integrar la oferta académica del programa, e impartirla al personal educativo.
8. Verificar la cobertura del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en 2016, respecto del personal educativo del nivel básico que requería los cursos y diplomados que conformaron la oferta académica.

9. Evaluar la contribución del PRODEP en 2016, en el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades, competencias y habilidades del personal de educación básica, a fin de lograr su idoneidad.
10. Verificar el ejercicio del presupuesto asignado al PRODEP en 2016.
11. Comprobar el seguimiento realizado por la SEP en 2016 para supervisar la operación del PRODEP en el nivel básico.
12. Evaluar si el Sistema de Control Interno de la SEP contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de los objetivos y las metas del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en el nivel básico en 2016.
13. Verificar que en la Cuenta Pública 2016 se incluyó información para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del PRODEP.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, de la Secretaría de Educación Pública.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 4, párrafo segundo; 45, párrafo primero; 75, primer párrafo, fracciones II y III, y 58.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículo 18.

Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numerales 1, párrafo primero; 8, párrafo primero, y 9, norma cuarta, párrafo tercero.

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, en el tipo básico, numerales 3.2., 3.4. y 4.2.1., y apartados III y V.3.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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