



## Resumen Ejecutivo

### Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)” a través del programa presupuestario: Arraigo del Maestro en el Medio Rural

#### Introducción

El artículo 134 constitucional establece que los recursos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán “con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos [...]”

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas [...]”

A su vez la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 85 señala que **los recursos transferidos por la federación y que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en **indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

Por su parte, el artículo 110 de la LFPRH, señala: “La evaluación del desempeño se realizará a través de la **verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas**, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”.



La misma ley en su artículo 78 refiere que:

“Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]”

Bajo este contexto legal, el estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual 2016 la realización de la Evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) a través del Programa Presupuestario: “Arraigo del Maestro en el Medio Rural”.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa está señalado en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública<sup>1</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos<sup>2</sup> que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población Atendida y,
- ▶ Medición de Resultados.

---

<sup>1</sup> Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

<sup>2</sup> La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.



El programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, también conocido como E3, forma parte de los recursos presupuestales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE). Opera desde el año de 1991, y en la actualidad el programa atiende a 97 docentes de 55 Escuelas multigrado en comunidades pequeñas y dispersas. (9 de los 10 municipios del estado cuentan con el servicio).

## Principales Hallazgos

Con base en la información enterada por la Secretaría de Educación del estado de Colima, a través del Anexo 1. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo; la gerencia del programa determina como población del programa, la siguiente:

Desde la perspectiva de la Gestión por Resultados, a nivel de Fin la población objetivo debería referirse a los alumnos que reciben el servicio educativo por parte de los docentes apoyados, esto plantea varios dilemas.

El primero es que este programa desde el enfoque de resultados, solo sería un componente de un Fin mayor, que es reforzar las conclusiones de los planteles de zonas rurales.

Otra alternativa es que se plantee al docente como receptor del apoyo compensatorio, equiparándolo al "Beneficiario" para que el padrón lo tenga como unidad de medida, pero considerando que los beneficiarios finales son los alumnos que reciben clases de los docentes que tienen la compensación del programa, aunque ello implicaría que dicho programa también considere no solo lo compensatorio económico al docente, sino la dotación de material didáctico y el equipamiento acorde a las necesidades de las escuelas multigrado.

En caso de que la dependencia opte por alguna de las alternativas presentada en la definición de la población objetivo. Se deberá realizar el siguiente ejercicio metodológico.



En el análisis de la MIR se concluye que, al estar redactado de manera inadecuada los objetivos en los distintos niveles de la MIR del programa evaluado, se concluye como inconsistente tanto la Lógica Horizontal y Vertical de la MIR enterada por la Secretaría de Educación del estado de Colima, mediante el Anexo 3. Matriz de indicadores para resultados del programa.

Gestión del programa, se detectaron reglas de operación no actualizadas (datan de 1991), por lo que los esquemas de control son insuficientes, en particular los documentos enterados por la gerencia del programa no garantizan que el beneficiario del incentivo asista a su centro de trabajo, ni que incida en la disminución del rezago educativo.

Focalización. Muchas de las comunidades que actualmente están siendo beneficiadas bajo el criterio de rural y dispersa, siendo ortodoxos, las localidades si bien están dispersas geográficamente y por densidad de población, se caracterizan por tener una alta conectividad, a través de carreteras federales y estatales, que permiten su fácil acceso. Comunidades como: Chandiablo, Puertecito de Lajas y Tepehuajes, Punta de Agua de Camotlan y Río Marabasco (Manzanillo); Chanchopa y Tecuanillo (Tecomán); El Remate (Comala); Las Tunas (Colima); Cruz de Piedra (Coquimatlán); Montitlan (Cuauhtémoc); y El Mixcuate (Villa de Álvarez) se encuentran a borde de carretera o a unos minutos de la carretera federal, es decir no cumplen con la hipótesis de comunidad dispersa.

Lo anterior, es un área de oportunidad para los responsables de la operación del programa, en el sentido que se debe replantear el diseño del mismo y utilizar otros criterios de asignación del recurso. Además, que se observó en la estadística proporcionada por la entidad evaluada que permanecen los apoyos a personas en el tiempo, independientemente de los resultados que generan estos en el abatimiento del rezago educativo de la población escolar.



## Análisis FODA

Cuadro 14. FODA	
FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Se cuenta con la información de todas las escuelas multigrado del estado de Colima, las características de la población objetivo referentes a su entorno y al desempeño de estos en las escuelas y adicionalmente el número de docentes en escuelas multigrado no es elevado.	Plantear una estrategia para que gradualmente se incremente la cobertura a fin de que los docentes con las mismas características (multigrado) reciben el mismo apoyo. Por lo que se puede desarrollar una estrategia de cobertura universal y cuenta con una cobertura del 47%.
Se tienen un estado con un nivel de interconectividad muy alto, que permite a los docentes llegar a las escuelas más remotas en un período de tiempo relativamente corto.	Utilizarla en el proceso de selección de beneficiarios del incentivo E3
OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
Actualizar el marco normativo del programa, dado que sus reglas de operación datan del año de 1991.	Elaborar adecuadamente el proceso de planeación y de gestión del programa utilizando para ello las buenas prácticas de otras entidades federativas que tienen implementados programas similares.
Ampliar la cobertura del programa a la totalidad de las escuelas multigrado, para disminuir el rezago educativo.	Incrementar el presupuesto de egresos del programa para cubrir la totalidad de los 198 docentes de las 108 escuelas multigrado, o en su caso en escuelas unitarias ubicadas en zona rural; hasta alcanzar una asignación presupuestaria de 20 millones de pesos anuales, es decir un incremento de diez millones de pesos, que solo significa el 0.7% del presupuesto total del FONE.



## Conclusiones y Recomendaciones

El programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, también conocido como E3, forma parte de los recursos presupuestales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), operado por la Secretaría de Educación del Estado de Colima y la Coordinación de los Servicios Educativos del Estado.

Tiene como objetivo: "Abatir el rezago educativo en las escuelas primarias multigrado de zonas rurales, en comunidades pequeñas y dispersas, así como disminuir la alta movilidad de los docentes."

Opera desde el año de 1991, para ello la Secretaría de Educación Pública federal entregó como reglas de operación el documento denominado "Criterios para la asignación de la compensación al personal adscrito a escuelas ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas". Siendo este documento el único sustento normativo entregado por la gerencia del programa.

La Secretaría de Educación del Estado de Colima, implementaron las siguientes medidas de control para mejorar la gestión del programa, siendo estos:

1. Convenio para Docente Incentivado, que consta de tres fojas y señala básicamente la estrategia administrativa para enterar el apoyo; más no se incorporan esquemas de gestión por resultados.
2. Registro de Asistencia del Docente Incentivado E3, que es una foja donde el Supervisor Escolar, junto con una persona de la comunidad, dan fe de que el docente asistió a clases.
3. Evaluación para otorgar el incentivo "E3", que consta de tres fojas, donde el docente es evaluado por el Supervisor Escolar en seis rubros, y con este documento se solicita el pago del "E3".

En la actualidad el programa atiende a 97 docentes de 55 Escuelas multigrado en comunidades pequeñas y dispersas. (9 de los 10 municipios del estado cuentan con el servicio).



El programa evaluado encuentra su sustento normativo en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Educación. En este sentido, el programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, es un programa necesario para contribuir a que la población de las regiones dispersas disminuya su rezago educativo, mediante el acceso de una educación de calidad.

Se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo, Meta III, Estrategia transversal III; al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, Eje 2, Línea de Política 2.3, Objetivo 2.3.3.; al Programa Sectorial de Educación 2016-2021, Subprograma Educación Básica, objetivo 5; y en el Programa Institucional de Educación 2017-2021, Meta 2.2.11.1.

Además, el programa en comento contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 4, 4.1.

En el proceso de evaluación, se identifican áreas de mejora en los instrumentos de la Gestión para Resultados, derivado de lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde la definición de la población objetivo, elaboración del marco lógico del programa (árbol de problemas, árbol de objetivos, matriz de indicadores para resultados); generación de información para el monitoreo y seguimiento del mismo.

En la gestión del programa, se detectaron esquemas de control insuficientes, en particular los documentos enterados por la gerencia del programa no garantizan que el beneficiario del incentivo asista a su centro de trabajo, ni que incida en la disminución del rezago educativo.

Se concluye, que muchas de las comunidades que actualmente están siendo beneficiadas bajo el criterio de rural y dispersa, ya no lo son, están conectadas con carreteras federales y carreteras estatales, que permiten su fácil acceso, comunidades como: Chandiablelo, Puertecito de Lajas y Tepehuajes, Punta de Agua de Camotlan y Río Marabasco (**Manzanillo**); Chanchopa y Tecuanillo (**Tecomán**); El Remate (**Comala**); Las Tunas (Colima); Cruz de Piedra (**Coquimatlán**); Montitlan (**Cuauhtémoc**); y El Mixcuate (**Villa de Álvarez**) se encuentran a borde de carretera o a unos minutos de la carretera federal, es decir no cumplen con la hipótesis de comunidad dispersa. En este sentido, se recomienda actualizar el criterio de focalización del programa. Dado que para llegar a las comunidades



más alejadas, no se requiere invertir mucho tiempo, como por ejemplo, para llegar a las comunidades de la Sierra de Oaxaca, zonas altas de Chiapas y la zona Tarahumara de Chihuahua. Por lo anterior, se recomienda a la gerencia del programa, buscar la actualización del término de arraigo, por otro que haga referencia a la necesidad de disminuir el rezago educativo que implica que los alumnos participen de una escuela multigrado.

De lo anterior, se recomienda: realizar la actualización del programa, incorporando las variables de dinámica poblacional, resultados de la evaluación de la política educativa, para dirigir los beneficios del mismo hacia la población que tenga los criterios que marcan los artículos 32 y 33 de la Ley General de Educación. Lo anterior, considerando no perjudicar los derechos laborales de los docentes.

Incrementar el presupuesto de egresos del programa para cubrir la totalidad de los 198 docentes de las 108 escuelas multigrado, o en su caso en escuelas unitarias ubicadas en zona rural; hasta alcanzar una asignación presupuestaria de 20 millones de pesos anuales, es decir un incremento de diez millones de pesos, que solo significa el 0.7% del presupuesto total del FONE.





**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural 2016.

**Fecha de inicio de la evaluación:**

4 de Diciembre de 2017

**Fecha de término de la evaluación:**

15 de marzo de 2018

**Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

**Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

**Principales colaboradores:**

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

L.A.E. Irasema Ruelas González

Psic. Edmundo Javier Rivera Muñoz

Mtra. Bertha Larios Ramírez

Mtro. Luis Antonio Valladares Garcés

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

German Sandoval Cruz

Manuel Hernández Luna

Daniela Valle León

Erika Ibama Barrero C.