



ecr

Evaluación de  
Consistencia y  
Resultados

**Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa  
y Gasto Operativo (FONE)**

**Programa Presupuestario: Arraigo del Maestro en  
el Medio Rural**

**Ejercicio fiscal a evaluar: 2016**

**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 Laríos 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.

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño</b> .....	6
<b>Análisis del contexto</b> .....	23
<b>1. Características del programa.</b> .....	38
<b>2. Diseño</b> .....	43
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa. ....	43
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales. ....	45
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.	46
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados. ....	50
<b>3. Planeación y orientación a resultados</b> .....	67
3.1. De la generación de información.....	67
<b>4. Cobertura y focalización</b> .....	68
4.1. Análisis de cobertura.....	68
<b>5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones</b> .....	74
<b>6. Conclusiones</b> .....	79
<b>7. Bibliografía</b> .....	82

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Colima. Población de 15 años o más en Rezago Educativo	25
Cuadro 2. Evolución del presupuesto aprobado del FAEB Y/FONE 2010-2018	29
Cuadro 3. Evolución del presupuesto aprobado del FAEB Y/FONE 2014-2018	30
Cuadro 4. Bien o Servicio del Programa	39
Cuadro 5. Gastos desglosados del programa	41
Cuadro 6. Valoración CONEVAL	42
Cuadro 7. Población objetivo del programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural	47
Cuadro 8. Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa de Arraigo de Maestros en el medio rural	55
Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados	64
Cuadro 10. Avance de los indicadores	67
Cuadro 11. Indicadores Educativos. Colima	68
Cuadro 12. Cobertura del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural Estado de Colima, Ciclos Escolares 2012-2017	69
Cuadro 13. Anexo 17 FODA	74
Cuadro 14. FODA	76

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Cobertura del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural Estado de Colima, Ciclos Escolares 2012-2017	70
--	----

## Índice de figuras

Figura 1. Registro de asistencia del docente incentivado E3	32
Figura 2. Evaluación para otorgar el incentivo "E3"	33
Figura 3. Delimitación de la población objetivo	49
Figura 4. Delimitación de la población objetivo (ejercicio)	49
Figura 5. Árbol de problemas	51
Figura 6. Niveles de traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos mediante la MML utilizada por la SHCP	53
Figura 7. Árbol de Objetivos	53
Figura 8. Traducción de los niveles de árbol de problemas a árbol de objetivos y MIR del programa Arraigo de maestros en el medio rural	54
Figura 9. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR del programa Arraigo de Maestros en el medio rural.	58
Figura 10. Análisis de la lógica vertical de las actividades con el componente del programa Arraigo de maestros en el medio rural	60
Figura 11. Análisis de la lógica vertical del componente con el propósito del programa Arraigo de maestros en el medio rural	62
Figura 12. Análisis de la lógica vertical del propósito con el Fin del programa Arraigo de maestros en el medio rural	63
Figura 13. Distribución geográfica del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural en el estado de Colima 2012-2017	71
Figura 14. Carreteras en el estado de Colima (1999)	72
Figura 15. Carreteras en el estado de Colima (2018)	73

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

### Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados” (DOF 29-01-2016).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 menciona:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá **incluir indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales”, **que permitan la evaluación de programas** y proyectos; “estos indicadores **serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño**, (DOF 30-12-2015).

También, la LFPRH en el Artículo 110 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” y en su artículo 111 especifica que: “[...] verificará periódicamente [...] los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el sistema de evaluación del desempeño para identificar la eficiencia,

economía, eficacia, y calidad de la Administración Pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. [...] **El sistema de evaluación del desempeño [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto.** Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados los resultados” (DOF 30-12-2015).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación 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” (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: “III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley” el cual señala que la información programática deberá tener la desagregación siguiente: “a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**”; y “IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual” (DOF 18-07-2016).

## **Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño**

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro País es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 134 y replicada en las Constituciones Estatales, como es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

En este contexto, en la legislación federal, derivaron una serie de disposiciones de aplicación general para todas las entidades federales, estatales, municipales y órganos autónomos. En el ámbito Estatal también se actualizó el marco conceptual y regulatorio. Enumeramos a continuación algunas de estas disposiciones:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Artículo 134:** “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima:**

**Artículo 108:** “Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

### **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:**

**Artículo 27 cuarto párrafo:** “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos

indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

Artículo 85 fracción I: “Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales 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, y”

**Artículo 110:** “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. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;

II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:

a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;



- b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
  - c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
  - d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
  - e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
  - f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
  - g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
  - h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
  - i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;
- III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;
- IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;
- V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y
- VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes. ”

**Artículo 111:** “La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a los que se refiere el artículo 25 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán considerar los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, mismos que formarán parte del Presupuesto de Egresos e incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

## **Ley de Coordinación Fiscal:**

**Artículo 49** párrafo cuarto y fracciones I, II y V: de las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios:

“El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.-Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

V El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

## **Ley General de Contabilidad Gubernamental:**

**Artículo 46:** “En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

Información contable...

Información presupuestaria...

Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión, y
- c) Indicadores de resultados, y

IV. La información complementaria...”

**Artículo 47:** “En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información”...

**Artículo 48:** “En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria”...

**Artículo 79:** “Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley. ”

Artículo 80 primer párrafo: “A más tardar el último día hábil de marzo, en los términos del artículo anterior y demás disposiciones aplicables, se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos. Los indicadores actualizados deberán incluirse en los informes trimestrales y en las cuentas públicas, en los términos de los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. ”

### **Disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable:**

**Acuerdo** por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Publicación DOF 09/12/2009.

[Disposiciones Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MML a través de la MIR y podrán hacer uso de las Guías para la construcción de la MIR y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet].

## **Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Publicación DOF 16/05/2013.**

[Disposiciones a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales].

### **Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima:**

**Artículo 6:** “Principios rectores para la administración de los recursos públicos

1. Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto, se administrarán de conformidad con los siguientes principios rectores:

De eficiencia, eficacia, austeridad, control, racionalidad, economía, legalidad y honestidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados;

De transparencia y rendición de cuentas; y

De evaluación del desempeño.”

**Artículo 17:** de las Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas fracción V:

“Tomar en cuenta los resultados de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos;”

**Artículo 27:** de las obligaciones de los Entes Públicos en materia de programación y presupuestación fracción VI:

“Elaborar su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en los objetivos y metas, así como los Indicadores de desempeño para medir su cumplimiento; ”

**Artículo 28:** del Contenido de los Programas Presupuestarios fracciones II y III:

“II. Los resultados de la Evaluación del Desempeño, que en su caso se hayan obtenido con la aplicación del Gasto Público de ejercicios anteriores;

III. La Matriz de Indicadores de Resultados y Ficha Técnica de Indicadores conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional;”

**Artículo 30:** de la programación y presupuestación de los ingresos fracciones IV y V

IV. Los objetivos y metas de los programas de ingresos tributarios, así como sus indicadores de gestión;

V. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de recaudación y cobros y el avance físico y financiero del ejercicio fiscal actual y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

**Artículo 61.** Presupuesto basado en Resultados:

“El Presupuesto basado en Resultados sólo se podrá estructurar con la definición y construcción de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios que permitan medir el avance físico y financiero de los mismos, conforme la normatividad emitida por el Consejo Nacional.”

**Artículo 62.** Sistema de Evaluación del Desempeño

“Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto estarán sujetos a un Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de orientar la operación de los programas presupuestarios al logro de resultados.

**Artículo 63.** Evaluación del Desempeño

La Evaluación del Desempeño que se realice en los términos de esta Ley, se efectuará sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

**Artículo 64.** “Diseño y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño

El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Órganos Estatales Autónomos, diseñarán y operarán su propio Sistema de Evaluación

del Desempeño, de conformidad con el marco legal vigente que les sea aplicable.

El Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y a petición expresa del Congreso del Estado, del Poder Judicial y de los Órganos Estatales Autónomos, les proporcionará la asesoría y apoyo técnico que requieran en materia de evaluación del desempeño.

**Artículo 65.** Obligaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado

“Son obligaciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en materia de evaluación del desempeño, las siguientes:

- I. Elaborar y proponer a la Secretaría de Planeación y Finanzas, los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios;
- II. Realizar la evaluación por sí mismos o a través de evaluadores externos, del grado de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño, con cargo a su propio presupuesto, dicha evaluación deberá ser enterada a la Secretaría de Planeación y Finanzas en términos del artículo 67 de esta Ley;
- III. Dar seguimiento y monitoreo de los Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión de los programas presupuestarios;
- IV: Atender las revisiones y recomendaciones derivadas de los informes de las evaluaciones del desempeño;
- V. Informar trimestralmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas los resultados de los Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión del periodo correspondiente, respecto de los Indicadores de Desempeño, cuya periodicidad de su cálculo así lo permita;
- VI. Publicar la información derivada de la evaluación del desempeño, en los términos que marca la legislación en materia de transparencia;
- VII. Elaborar e implementar proyectos de mejora para incorporarlos en el diseño, adecuación y operación de los programas a su cargo,



atendiendo los resultados de las evaluaciones e informar los avances con oportunidad; y

VIII. Acordar con la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones a los programas presupuestarios en cumplimiento de las recomendaciones resultantes de los procesos de seguimiento y evaluación. "

**Artículo 66.** "Evaluación del Desempeño

La evaluación de los recursos se efectuará en base a indicadores que contengan los programas de los presupuestos respectivos de cada Ente Público, permitirán medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con la que se realizó la gestión de los recursos y si estos se destinaron a cubrir los objetivos para lo que fueron destinados.

El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, la Contraloría General del Estado y los demás Órganos Internos de Control de los Entes Públicos, como instancias técnicas evaluadoras, de conformidad con el marco jurídico que los rige efectuarán las evaluaciones del desempeño; los resultados que arrojen dichas evaluaciones deberán publicarse en sus páginas de Internet, según lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental."

**Artículo 67:** "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

I. Con base en las evaluaciones del desempeño de los programas presupuestarios, los Ejecutores de Gasto, deberán encausar y mejorar la gestión y prestación de los bienes y servicios públicos, conforme al siguiente mecanismo:

1. Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones del desempeño para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas presupuestarios y políticas;

2. Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos; y

3. Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

II. Las evaluaciones del desempeño, así como la información y documentación que se genere en las fases del mecanismo señalado en el punto anterior, deberá turnarse a la Secretaría de Planeación y Finanzas a más tardar 30 días posteriores a la conclusión del primer semestre de cada año, para que la referida Secretaría elabore el Anteproyecto de Presupuesto."

En conclusión, analizado el marco legal regulatorio del Sistema de Evaluación al Desempeño, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- a) la Evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional del orden federal y local;
- b) la evaluación deberá medir la eficacia, eficiencia, transparencia y economía;
- c) la obligación de realizar evaluaciones aplica tanto en los programas ejercidos con los fondos federales, los recursos federalizados contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos propios tanto Estatales como Municipales, producto de la recaudación y asignaciones de participaciones;
- d) los fondos federales se sujetaran a lo dispuesto en las Leyes federales que los regulan y en las Leyes locales en cuanto no se opongan (todas las disposiciones enumeradas a excepción de Ley de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima);
- e) los fondos locales estatales y municipales serán regulados por las Leyes federales de aplicación general (a excepción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y las locales;
- f) la metodología para el diseño de indicadores será la del Marco Lógico;
- g) los indicadores deberán publicarse en la página de internet de la entidad a más tardar el último día hábil de marzo esto en caso de los fondos federales;
- h) los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño;
- i) los indicadores se revisarán y, en su caso, se actualizarán cada año;
- j) las dependencias y entidades, en los programas presupuestarios a su cargo, incorporaron una Matriz de Indicadores para Resultados, con

base en la Metodología de Marco Lógico. lo cual facilita el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado a éstos;

- k) las evaluaciones serán realizadas por una instancia técnica independiente, y
- l) los resultados deberán publicarse en las respectivas páginas de internet de las entidades.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento a la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ **Evaluación de Consistencia y Resultados**
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación “2017” evaluación de Consistencia y Resultados, al **Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)** a través del programa presupuestario: **Arraigo del Maestro en el Medio Rural** para el ejercicio fiscal **2016**.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada 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

---

<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.

Referencia (TdR's) 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.

Esta evaluación constará de dos apartados específicos; el análisis del **Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)**, el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal **2016**, y la evaluación de Consistencia y Resultados del programa **Arraigo del Maestro en el Medio Rural**, la cual contempla los siguientes objetivos:

#### **Objetivo General:**

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa **Arraigo del Maestro en el Medio Rural** con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

#### **Objetivos Específicos:**

- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;

---

<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.

- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en cinco capítulos:

**Capítulo 1.** Características del programa, se describen los principales elementos que dan origen al programa.

**Capítulo 2.** Diseño, se presenta el análisis de los aspectos de la creación, diseño, contribución a metas y programas nacionales, definición de la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, la evaluación del marco lógico del programa, así como la concurrencia con otros programas federales.

**Capítulo 3.** Planeación orientada a resultados, se presenta el análisis de la generación de información que realiza el programa.

**Capítulo 4.** Cobertura y focalización, se realiza un estudio detallado de la cobertura del programa evaluado.

En el **Capítulo 5**, se presenta el análisis FODA. Finalmente hay un apartado para conclusiones y otro para bibliografía.

## Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.<sup>3</sup> Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

---

<sup>3</sup> Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo-beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

## Análisis del contexto

En México, hasta la década de los noventa, el sistema educativo nacional estaba vinculado a la concepción estatal centralista heredada de la “*educación socialista*”, aplicada desde 1921 hasta mediados de la década de 1940, y luego con la llamada “*escuela de la unidad nacional*”, la cual sin embargo rápidamente dio entrada a las ideas desarrollistas en materia educativa.

La década de 1950 se caracterizó por el énfasis en las políticas de planeamiento escolar, con el objetivo primordial de reforzar la escolarización primaria, siguiendo las propuestas de la UNESCO y la OCDE.

Luego de dos décadas de impulso a la educación básica, en la década de los setenta hubo un notable crecimiento de la educación media superior y superior, particularmente de las universidades estatales.

Por entonces la aspiración del gobierno de López Portillo (1976-1982) era el ingreso del 100% de los niños al primer año de la enseñanza primaria, y durante esta administración se intentaron los primeros pasos efectivos hacia la descentralización escolar mediante la creación de delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en los diferentes estados.

La década de los ochenta estuvo signada por una severa crisis económica, sin embargo el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el **Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte** en 1984, cuyos objetivos contenían ya los elementos que serían compartidos en la década siguiente por las reformas educativas latinoamericanas: elevar la calidad de la enseñanza elevando la formación de los docentes, regionalizar de la educación básica y normal y desconcentrar la superior, y hacer de la educación un proceso participativo.

En 1992 la descentralización de la educación primaria y normal se consumó a partir de la transferencia de las escuelas del gobierno federal a los estados, bajo el argumento de que esto contribuiría a modernizar el sistema educativo. El gobierno de Carlos Salinas aumentó en un 60% su presupuesto educativo, e inició una serie de programas compensatorios, con el financiamiento del Banco Mundial, bajo la denominación de **Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica**, con tres fases, cuya

función era respaldar la aplicación del programa de educación complementaria establecido por el gobierno en el **Programa de Modernización de la Educación**, los objetivos del programa fueron:

- a. Mejorar la calidad de la educación;
- b. Rehabilitar la infraestructura;
- c. Proporcionar materiales educativos y equipamiento;
- d. Capacitar a docentes, inspectores y administrativos;
- e. Suministrar incentivos al trabajo docente; y
- f. Consolidar los sistemas de evaluación institucional y la capacidad de planificación, especialmente de las Secretarías de Educación.

En este contexto se promulgó la Ley General de Educación, en 1993.

Desde 1994 a 2000 existió una continuidad en la dirección de la política educativa, aunque con las graves restricciones que impuso la crisis económica de 1994, y una profundización en las directrices que venía recomendado el Banco Mundial para América Latina: **programas compensatorios** en procura de "equidad", **reforma curricular** primaria, **renovación** de los libros de texto gratuitos y en diferentes lenguas indígenas, **evaluación institucional** de la educación básica y superior, proyecto de creación de carreras superiores cortas en **universidades tecnológicas**.<sup>4</sup>

Adicional, los resultados del **Censo Nacional de 1990** que detectó indicadores altos de rezago y deserción escolar, especialmente en la zona rural e indígena, se contraponía a lo esperado a partir del impulso a la universalización de la educación primaria bajo la consigna "primaria para todos" incluyendo enfáticamente aquellas poblaciones que eran marginadas.

En el caso del estado de Colima, la evolución de la población en rezago educativo evolucionó de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Ascolani, A. World Bank's strategies for financing the education in Latin American countries.



**Cuadro 1. Colima. Población de 15 años o más en Rezago Educativo.  
Información Censal**

Año	Población de 15 años y más	Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago total	%
1970	127,091	28,362	22.3	60,393	47.5	21,888	17.2	110,643	87.0
1980	194,084	24,955	12.9	66,752	34.4	51,723	26.6	143,430	73.9
1990	261,855	24,326	9.3	67,666	25.8	63,047	24.1	155,039	59.2
2000	343,190	24,541	7.2	67,592	19.7	80,297	23.4	172,430	50.3
2010	465,103	23,856	5.1	61,166	13.2	94,038	20.2	179,060	38.5
2015	523,309	20,305	3.9	58,957	11.3	94,182	18.0	173,444	33.2

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, INEGI.  
Encuesta Intercensal 2015, INEGI.  
Estadísticas del Sistema Educativo Nacional, SEP.

### Programa para Abatir el Rezago en la Educación

En ese contexto, y como parte de la política educativa nacional orientada a la calidad y la equidad, inicia en México, en los noventa la operación del **Programa para Abatir el Rezago Educativo**, orientado a mejorar la calidad de la educación en escuelas de zona marginal y reforzar el apoyo a las escuelas generales, rurales e indígenas con mayores niveles de marginación, pretendiendo contribuir a la reducción de la reprobación, a mejorar la eficiencia terminal, así como mejorar los indicadores educativos en cada entidad federativa.

Existieron programas con un esquema diferenciado en razón de necesidades distintas y contextos diversos. Se aplicaron sobre todo en las zonas rurales e indígenas del territorio nacional. Comprende desde la distribución de materiales y mobiliario escolares, construcción y rehabilitación de escuelas, hasta la capacitación de los distintos agentes educativos: profesores, supervisores y directoras, pasando por políticas que fomenten el arraigo y trabajo docente.

Los principales instrumentos de política educativa, son los siguientes:

- **Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)**. Se estableció en el ciclo 1991-92 para apoyar la educación primaria regular, rural e indígena en cuatro estados: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. En 1997 concluyó su ciclo de vida, fue financiado hasta el 2000 por el PAREB.

- ▶ **Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica (PAREB).** Comenzó en el año escolar 1994-95 en 10 entidades: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
- ▶ **Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).** Inició en 1995, *apoya los servicios de educación inicial, preescolar y primaria además de educación para adultos.* Atiende escuelas primarias regular, rural e indígena en 10 estados: Chihuahua, Coahuila, **Colima**, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Los servicios de educación comunitaria rural de preescolar y primaria que opera el CONAFE en 23 estados se apoyan en el PIARE.
- ▶ **Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI).** Data de 1981 y se incorporó al Conafe en 1993, sirve de apoyo para mejorar las oportunidades de aprovechamiento en la educación primaria. Opera en 10 estados: Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán. Finalizó en 1997, recibe recursos, hasta el 2000 del PAREB.
- ▶ **Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED).** En 1992 el CONAFE se hizo cargo de él. En su inicio funcionaba en 100 escuelas con mayor desventaja en 17 estados, posteriormente distribuyó útiles y mobiliario a escuelas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala, donde no participaba PARE, PAREB y PIARE. En 1997 se incorporó al PIARE.

### **Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural**

Como parte del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), en el Estado de Colima, como en otras entidades del país, se implementó el Programa **Arraigo del Maestro en el Medio Rural**; la problemática que se busca resolver es 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.

## **Análisis normativo del fondo.**

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) se creó con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 2013, para sustituir al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que operaba desde 1998 con su incorporación en el Capítulo V de dicha ley. El FONE entró en vigor en 2015, con lo cual, la Secretaría de Educación Pública se haría responsable del pago a 950 mil trabajadores de la educación<sup>5</sup>. Así, se crea un nuevo mecanismo para el pago del personal educativo federalizado a nivel nacional.

El FONE se circunscribe en la reforma educativa aprobada en el año 2013; siendo su propósito fundamental: **“apoyar a los estados y al Distrito Federal, con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación”**<sup>6</sup>, para de esta manera coadyuvar a la orientación del sistema educativo hacia el cumplimiento de su principal objetivo, elevar la calidad de la educación en el país, para lo cual en dicha reforma educativa se establecieron como ejes rectores: el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Servicio Profesional Docente.

Conforme a las fracciones I, II, III y IV del Artículo 27 de la LCF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, la determinación del FONE para cada entidad federativa estará en función de: a) las plazas registradas en los términos de los artículos 26 y 26-A; b) las ampliaciones presupuestales que se hubieren autorizado al fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior que se presupuesta; c) la creación de plazas, que en su caso se autorice y d) los gastos de operación y la actualización que determine para el ejercicio que se presupueste. Sobre el concepto de este último inciso, cabe señalar que el 30 de diciembre de 2013, la SHCP y la SEP emitieron los *“Lineamientos del Gasto de operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”*, los cuales tienen como objetivo, regular el destino de los gastos de operación a los que se refiere el último párrafo del artículo 26 de la LCF.

---

<sup>5</sup> . <http://www.educacionfutura.org/en-enero-empezara-a-funcionar-el-fone-sep/>

<sup>6</sup> Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal (DOF 09/12/2013)

Es necesario tomar en cuenta todos estos elementos de orden normativo y técnico para comprender los principios básicos de operación del Fondo. Sin embargo, podemos mencionar que las reformas a la LCF que establecieron el FONE, tuvieron como uno de sus fines el transferir la administración de la nómina de los servicios educativos que prestan las Entidades Federativas, de estas últimas a la Federación.

Es así que el FONE, representa una forma de control más efectiva sobre el personal administrativo, docente y de los centros de trabajo y educativos con que cuenta el país y lograr una mejor identificación de los avances en la calidad educativa y su utilidad como un componente de las negociaciones anuales salariales con el gremio magisterial. Administrativamente permitirá asegurar el entero íntegro de las contribuciones fiscales de los trabajadores y descargará de los gobiernos estatales la responsabilidad del pago de los salarios. Lo que el FONE no corregirá serán las presiones que sobre los gobiernos estatales provengan de las fracciones disidentes al SNTE, sobre demandas salariales superiores a los alcanzados en la negociación única, así como de las negociaciones con el personal educativo con plaza estatal, ya que el FONE solo incluye las plazas federalizadas. Así mismo, el nuevo esquema de cálculo del FONE, ya no contempla la mecánica para compensar a las entidades federativas que destinan más recursos propios a la educación, aspecto que era contrario al propósito de apoyar más a los estados con mayor rezago educativo.<sup>7</sup>

En un análisis sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, se concluye que el principal fondo del Ramo 33 es el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, el cual concentra el 58 por ciento del Ramo y presenta una expansión nominal de 13 mil 913.1 millones de pesos, lo que implica un crecimiento real de 0.2 por ciento.<sup>8</sup> Este dato permite ver el peso financiero y la importancia del sector educativo dentro del PEF.

---

<sup>7</sup> El FONE, nuevo esquema de administración de la educación en los estados, consultar en: <http://old.nvnoticias.com/chiapas/opinion/local/229024-fone-nuevo-esquema-administracion-educacion-estados>.

<sup>8</sup> Análisis del PPEF 2017, Centro de estudios de las Finanzas Públicas, septiembre 14, 2016.

A continuación se presenta, en términos generales, cómo se ha dado el tránsito del financiamiento al sector educativo entre el FAEB y el FONE en el estado de Colima.

Cuadro 2. Evolución del presupuesto aprobado del FAEB Y/FONE 2010-2018			
Ejercicio Fiscal	Monto	% de crecimiento anual	FONDO
2013	2,321,780,000		FAEB
2014	2,387,258,101	2.8%	FAEB
2015	2,939,989,307	23.2%	FONE
2016	2,952,527,000	0.4%	FONE
2017	3,027,365,000	2.5%	FONE
2018	3,137,494,087	3.6%	FONE

**Fuente:** Elaborado por TECSO con información de los Decretos de Presupuesto de los Ejercicios Fiscales 2013-2018. Obtenida de: <http://www.planeacionyfinanzas.col.gob.mx/secfin/index.php/detalle/contenido/NDAYMw==>

El presupuesto ejercido en el estado de Colima del FAEB/FONE ha crecido paulatinamente en los últimos seis años fiscales. Iniciado con un presupuesto de 2.3 mil millones de pesos en 2013, hasta alcanzar la cifra de 3.1 mil millones de pesos a 2018

Si bien el presupuesto ejercido en el estado ha registrado aumentos desde el cambio de FAEB a FONE, estos no muestran una tendencia proporcional, pues si bien, en el ejercicio fiscal de la transición de la nomenclatura del Fondo se registró un incremento del 23.2%, al cambiar las reglas de asignación de los recursos (2015) en la LCF.

Estas tendencias pueden tener lecturas distintas, pues si bien, las normas para la asignación de recursos del FONE cuentan con reglas más claras, es necesario ahora que éstas se soporten en sistemas de información sólidos que sirvan de base para la asignación eficiente de los recursos desde el nivel federal y con un estricto control de calidad de los gobiernos locales para que esto se logre.

Finalmente, es importante comentar que el FONE en el estado de Colima, se integra de los siguientes conceptos de gasto: Servicios personales, Otros de Gasto Corriente, gastos de Operación y Fondo de Compensación, se detalla:

<b>Cuadro 3. Evolución del presupuesto aprobado del FAEB Y/FONE 2014-2018 (Capítulo de Gasto)</b>						
	<b>Concepto</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
	<b>FONE / FAEB</b>	<b>2,387,258,101</b>	<b>2,939,989,307</b>	<b>2,952,527,000</b>	<b>3,027,365,000</b>	<b>3,137,494,087</b>
1.1	Servicios Personales	s/d	s/d	2,788,391,000	2,862,545,000	2,967,073,046
1.2	Otros de Gasto Corriente	s/d	s/d	42,499,000	42,499,000	42,434,866
1.3	Gastos de Operación	s/d	s/d	121,637,000	122,321,000	127,986,175
1.4	Fondo de Compensación	s/d	s/d	0	0	0

**Fuente:** Elaborado por TECSO con información de los Decretos de Presupuesto de los Ejercicios Fiscales 2013-2018. Obtenida de: <http://www.planeacionyfinanzas.col.gob.mx/secfin/index.php/detalle/contenido/NDAYMw==>

En lo correspondiente al programa Arraigo al Maestro en la Zona Rural, y con base en la información proporcionada por la Secretaría de Educación del Estado de Colima, en el ámbito normativo, sólo existe una norma jurídica que regula la operación del programa evaluado, emitido por la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales denominado "Criterios para la Asignación de la Compensación al Personal adscrito a Escuelas ubicadas en Comunidades Pequeñas y Dispersas", documento que data del año de 1991.

En resumen se señalan los requisitos para que el personal docente de los subsistemas de educación primaria e indígena adscritos a centros de trabajo ubicados en comunidades pequeñas y dispersas; se les asignará la compensación por laborar en escuelas ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas (sic) ... tendrán derecho a la compensación maestros que cumplan con dos jornadas completas de trabajo.

En este sentido, en el ejercicio fiscal 2016 el programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural "E3", erogó recursos por concepto de servicios personales en la partida de gasto 1500 Otras prestaciones sociales y económicas, por \$9,540,164.67 (Nueve Millones Quinientos Cuarenta Mil Ciento Sesenta y Cuatro Pesos 67/100 M.N.).

A decir del personal a cargo de este programa, no existe normatividad adicional para el mismo. Comentan en entrevista telefónica que 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; a excepción de la cláusula Décimo Quinta que señala:

“EL DOCENTE” desarrollará actividades didácticas, priorizando las mejoras del aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas, con un horario de 8:00 a 16:00 horas.

**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.

**Figura 1.** Registro de asistencia del docente incentivado E3

**REGISTRO DE ASISTENCIA DEL DOCENTE INCENTIVADO E-3**  
**CICLO ESCOLAR 2016 - 2017**

NOMBRE DEL DOCENTE \_\_\_\_\_

ESCUELA \_\_\_\_\_ ZONA ESC. \_\_\_\_\_ SECTOR No. \_\_\_\_\_

LOCALIDAD \_\_\_\_\_ MUNICIPIO \_\_\_\_\_

ASISTIÓ     
  FALTÓ     
  RECUPERÓ

**SEPTIEMBRE DE 2016**

D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

SUSPENSIÓN DE LABORES Y VACACIONES     
  CONSEJO TECNICO ESCOLAR     
  SÁBADOS Y DOMINGOS

DÍAS HÁBILES DEL MES \_\_\_\_\_

EL DOCENTE ASISTIÓ \_\_\_\_\_ DÍAS, RECUPERÓ \_\_\_\_\_ CLASES Y FALTÓ \_\_\_\_\_ DÍAS.

RESPONSABLE DEL REGISTRO \_\_\_\_\_ Vo. Bo. SUPERVISOR ESCOLAR

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.

**3. Evaluación “E3”**, que consta de tres fojas, donde el docente es evaluado por el Supervisor Escolar en seis rubros, y este documento se utiliza para darle seguimiento al Docente. Que consta de lo siguiente:



**Figura 2. Evaluación “E3”**

CRITERIOS

1. AUTOEVALUACIÓN	
1.- Realizó el diagnóstico para identificar la situación inicial de sus alumnos de acuerdo al <i>plan de mejora</i> .	5%
2.- Estableció un registro de la situación académica de sus alumnos y cuáles son los contenidos de bajo dominio.	5%
	10%
2. PLANEACIÓN	
1.- Realizó su planeación considerando las características de sus alumnos y con base al Plan y Programas de estudio vigentes.	5%
2.- Planeó estrategias y situaciones didácticas priorizando la mejora del aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas, así como los contenidos de bajo dominio.	5%
	10%
3. IMPLEMENTACIÓN	
1.- Realiza acciones para el logro de los aprendizajes esperados	10%
2.- Desarrolló estrategias y situaciones didácticas, considerando el contexto particular de su grupo, así como el énfasis en lectura, escritura y matemáticas.	10%
3.- Implementó estrategias que favorezcan la permanencia, la promoción de grado y la eficiencia terminal de los alumnos.	10%
4.- Elaboró y aplicó diversas estrategias para impulsar el desarrollo de las competencias básicas de sus alumnos	10%
	40%
4. SEGUIMIENTO	
1.- Cuenta con los portafolios de los alumnos para evaluar su avance.	10%
2.- Realizó un registro sistemático de las estrategias implementadas, situación actual de sus alumnos, dando prioridad los contenidos de bajo dominio.	10%
	20%
5. EVALUACIÓN	
1.- Elaboró y aplicó herramientas y técnicas de evaluación para verificar el avance y el logro del aprendizaje de los alumnos.	5%
2.- Facilitó la retroalimentación de contenidos temáticos rediseñando estrategias metodológicas.	5%
	10%
6. RENDICIÓN DE CUENTAS	
1.- Informó a los padres de familia respecto al avance en los aprendizajes de sus hijos	5%
2.- Presentó evidencias tanto del trabajo realizado con sus alumnos a lo largo del ciclo escolar.	5%
	10%

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.

**Figura 2. Evaluación "E3"**

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD EDUCATIVA  
SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD EDUCATIVA  
COORDINACIÓN DE ACCIONES COMPENSATORIAS EN EDUCACIÓN BÁSICA  
"Arraigo del Maestro en el Medio Rural" E-3  
Ciclo Escolar 2015-2016

**EVALUACIÓN PARA OTORGAR EL INCENTIVO  
DE JULIO Y AGOSTO DE 2016  
"E-3"**

Nombre del Docente \_\_\_\_\_

Localidad \_\_\_\_\_ Zona Escolar \_\_\_\_\_

Anotar el porcentaje que le corresponda en cada uno de los criterios a evaluar:

1. Autoevaluación	_____ %
2. Planeación	_____ %
3. Implementación	_____ %
4. Seguimiento	_____ %
5. Evaluación	_____ %
6. Rendición de cuentas	_____ %
<b>Total</b>	<b>_____ %</b>

**SOLICITUD DE PAGO**

El Supervisor Escolar de la Zona No. \_\_\_\_\_ solicita que se pague al C.  
Profra(a) \_\_\_\_\_  
el \_\_\_\_\_ % de la Compensación "E-3" de los meses de julio y agosto de 2016.

Colima, Col. a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Asesor Técnico Pedagógico	Supervisor Escolar
_____	_____
Nombre, Firma y Sello	Nombre, Firma y Sello

**Fuente:** Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.

De la revisión anterior, las reglas de operación de 1991 y los documentos de control generados por la Secretaría de Educación del Estado de Colima, se concluye que es necesario "actualizar" el marco reglamentario del programa, incorporando los principios de la Gestión por Resultados

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, que dicta: "*las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal*".

En este sentido, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, señala que a la Secretaría de Educación

corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

*I.- Ejercer en el ámbito de su competencia local las atribuciones contenidas en materia educativa por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Título VIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y demás leyes de la materia;*

*II.- Planear, organizar, coordinar y supervisar el Sistema Educativo Estatal de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Educación del Estado y la normatividad aplicable;*

Por lo anterior, existe la facultad normativa para emitir las disposiciones reglamentarias para la operación de los programas financiados con recursos federalizados. Tal es el caso, que los estados de Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, entre otros; han emitido disposiciones complementarias a las líneas generales del programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural

En este sentido, se retoma el marco reglamentario del programa “Arraigo del Maestro en el Medio Rural”, generado por la autoridad educativa de otras entidades federativas, como ejemplo de la adaptación local de un programa financiado con recursos federalizados.

En torno a los objetivos del programa y los criterios de selección del programa, el estado de **Tamaulipas** utiliza los siguientes criterios<sup>9</sup>:

**Objetivos:**

- ▶ Lograr que la población escolar de las comunidades rurales marginadas cuente con servicios de educación primaria permanentemente de calidad.
- ▶ Lograr la permanencia del profesor en su lugar de adscripción.
- ▶ Motivar a la comunidad para que adquiera una mayor conciencia de sus derechos y deberes en la educación de sus hijos.
- ▶ Rescatar la vinculación entre la escuela y la comunidad.

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.tamaulipas.gob.mx/educacion/arraigo-del-maestro-en-el-medio-rural/>

## Para la incorporación al Programa

Que la comunidad reúna las características siguientes:

- ▶ Que la escuela se ubique en una comunidad eminentemente rural.
- ▶ Ser escuela por su organización, unitaria o bidocente.
- ▶ Encontrarse a 20 kilómetros de distancia como mínimo en relación a la cabecera Municipal correspondiente.
- ▶ Que exista cierta dificultad de acceso a la comunidad.
- ▶ Carecer de algunos servicios públicos tales como: luz, agua, correo, teléfono, etc.
- ▶ Presentar problemática en los servicios de transporte.
- ▶ Que la escuela tenga 12 alumnos como estadística mínima.

La Secretaría de Educación del Estado de **Michoacán**, para seleccionar a las comunidades y docentes que contarán con el incentivo E3, realizan el siguiente procedimiento<sup>10</sup>:

### Incentivo Arraigo del Maestro en el Medio Rural

Al inicio de cada ciclo escolar el Departamento de **Microplaneación realiza una valoración de las comunidades factibles** de otorgar la compensación de E-3 y ACE-3, la cual puede **cancelarse, renovarse o asignarse a una nueva comunidad**, según sea el caso. Dicho estudio se realiza conforme a datos otorgados por fuentes oficiales como SEPLADE, COESPO, CONAPO, INEGI, SEP Y SEE.

### En relación con el docente:

- 1.-El docente beneficiado con la compensación E-3 deberá informar a la comunidad acerca de las obligaciones y compromisos que se tienen al formar parte del "Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural".
- 2.-Deberá entregar con oportunidad al supervisor escolar para su visto bueno Proyecto de Desarrollo Comunitario
- 3.- Desarrollará el proyecto de desarrollo comunitario, mínimo 10 horas semanales en horario extraclase.
- 4.-Entregará oportunamente los informes gráficos anuales de acuerdo a lineamientos establecidos, y constancia de permanencia a finales de junio.
- 5.-El incumplimiento de cualquiera de los incisos anteriores será motivo de la suspensión de la Compensación E-3 y ACE-3. hoja de datos

---

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/servicios-que-ofertamos/>

6.-Documentación necesaria estatal o federal: documentos E-3 Y ACE-3, Compromisos del docente, Formato de Renuncia

El Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (**CONAFE**), dentro de sus reglas de operación se puede obtener las siguientes buenas prácticas:

Definición de objetivos del programa:

### **3. Objetivos**

#### **3.1 General**

Contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria en su modalidad de telesecundaria), mediante Acciones Compensatorias como; Infraestructura educativa y administrativa; dotación de material didáctico; capacitación y asesoría a madres, padres de familia y docentes; apoyos económicos a Asociaciones de Padres de Familia (APF), docentes y directivos, y fortalecimiento institucional.

#### **3.2 Específicos**

Asegurar que las niñas y los niños de 0 a 14 años de edad, de las comunidades rurales más pobres y desfavorecidas, tengan acceso a la educación inicial y básica, permanezcan en las escuelas y terminen con éxito el ciclo de la educación básica. Ampliando las oportunidades y mejoras educativas.

Se recomienda a la Secretaría de Educación del Estado de Colima, en particular a la gerencia del programa "Arraigo del Maestro en el Medio Rural", actualizar su marco normativo, con la finalidad de garantizar el uso eficiente del recurso, a través de una focalización con criterios técnicos; así como realizar una reingeniería del mismo programa tendiente a que el mismo contribuya a un objetivo superior del desarrollo, no sólo el arraigo del maestro en comunidades (antes) pequeñas y dispersas (hoy medias y cercanas).

## 1. Características del programa.

### 1. Identificación del programa.

**Nombre del Programa:** "Arraigo del Maestro en el Medio Rural"

**Modalidad:** Educación Primaria.

**Dependencia/Entidad/Organismo:** Secretaría de Educación y Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima.

**Unidad Responsable:** Dirección de Desarrollo de la Gestión y la Calidad Educativa.

**Tipo de Evaluación:** Consistencia y resultados.

**Año de la Evaluación:** 2016

### 2. Problema o necesidad que pretende atender.

La problemática que se busca resolver es 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.

### 3. Metas y objetivos nacionales a los que se vincula.

El Programa de Arraigo del Maestro en el Medio Rural, dentro del marco se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo en su Meta III, México con Educación de Calidad, siendo su estrategia Transversal III la Perspectiva de Género; en relación con el Programa Sectorial de Educación la colaboración de las familias y las escuelas en una convivencia pacífica basada en la equidad respeto a los Derechos Humanos y la perspectiva de género, inclusión y equidad teniendo como ejes del gobierno estatal garantizar la inclusión y la equidad en el sector educativo y tiene como estrategia ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población, asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

**4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.**

Con la información proporcionada por la Secretaría de Educación del estado de Colima, en el Anexo 7A. Bien o Servicio, los bienes o servicios que entera el programa:

Cuadro 4. Bien o Servicio del Programa				
Institución / Procedencia	Cobertura anual			Población que recibe bien y/o servicio
	Nivel de cobertura (estatal o federal)	Unidad de Medida	Cantidad	
Programa propio	Estatal (9 de 10 municipios)	Docente	92	Docentes multigrados del Medio Rural
<b>Fuente:</b> Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.				

Dado al actual acopamiento del programa es claro que el receptor del servicio es el docente y por tanto se considera como población objetivo. Sin embargo, 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.

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

De acuerdo al punto 3. Análisis de la Población Potencial y Objetivo, se señala:

*“En el documento de criterios para la asignación de la compensación E3 se define a la población que se puede beneficiar con el programa, como las escuelas primarias ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas, y al personal que se encuentre frente a grupo en el desempeño de la función docente y que ostente la categoría E0281”.*

La población potencial es de 256 docentes de 108 escuelas multigrado en comunidades pequeñas y dispersas.

La población objetivo son 92 docentes de 52 escuelas multigrado en comunidades pequeñas y dispersas.

**6. Presupuesto ejercido 2016 y 2017.**

De acuerdo al Anexo 13. Gastos desglosados del programa, el presupuesto ejercido por el programa es:



Cuadro 5. Gastos desglosados del programa				
Anexo 13. Gastos desglosados del programa				
<b>Nombre del Programa:</b>	"Arraigo del Maestro en el Medio Rural" E-3			
<b>Modalidad:</b>	Educación Primaria.			
<b>Dependencia/Entidad Organismo:</b>	Secretaría de Educación y Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima.			
<b>Unidad Responsable:</b>	Dirección de Desarrollo de la Gestión y la Calidad Educativa.			
<b>Tipo de Evaluación:</b>	Consistencia y resultados.			
<b>Año de la Evaluación:</b>	2016			
Capítulo por gasto	Partida		Concepto de Gasto	Total
1000: Servicios Personales	1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente		
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio		
	1300	Remuneraciones adicionales y especiales		
	1400	Seguridad social		
	1500	Otras prestaciones sociales y económicas	<b>9 540 164. 67</b>	
	1600	Previsiones		
	1700	Pago de estímulos a servidores públicos		
	<b>Subtotal Capitulo 1000</b>			

**Fuente:** Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.

La dependencia presenta información del costo directo del programa, es decir del incentivo E3. Dada la naturaleza del programa, solo se radican recursos para tal fin. El costo indirecto del programa, pago de supervisores, material didáctico, pago de los servicios generales, se realiza con cargo a otras fuentes de financiamiento de la política educativa del estado de Colima, como lo es el FONE. Es decir, existe una economía de escala, que permite operar el programa con una sola partida de gasto.

## 7. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes.

La entidad responsable del programa evaluado entero información respecto al Marco Lógico, con serias deficiencias metodológicas que hacen inviable el monitoreo, seguimiento y evaluación del mismo. Se recomienda a la entidad realizar (con acompañamiento experto en MML) la realización de los instrumentos metodológicos Matriz de Indicadores de Resultados y Ficha Técnica de Indicadores.

## 8. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

Cuadro 6. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
<b>Diseño</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>58%</b>
A. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	12	7	58%
B. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias	4	4	100%
C. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	8	5	63%
D. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados	12	5	42%
E. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No procede valoración cualitativa		
<b>Planeación y Orientación a Resultados</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>38%</b>
A. Instrumentos de planeación	8	4	50%
B. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación	8	3	38%
C. De la generación de información	8	2	25%
<b>Cobertura y Focalización</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>25%</b>
A. Análisis de cobertura	4	2	50%
<b>Operación</b>	<b>48</b>	<b>28</b>	<b>58%</b>
A. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable	36	22	61%
B. Mejora y simplificación regulatoria	No procede valoración cualitativa		
C. Eficiencia y economía operativa del programa	4	2	50%
D. Sistematización de la información	4	2	50%
E. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos	No procede valoración cualitativa		
F. Rendición de cuentas y transparencia	4	2	50%
<b>Percepción de la Población Atendida</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>50%</b>
<b>Medición de Resultados</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>25%</b>
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>66</b>	<b>49%</b>

## 2. Diseño

### 2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

El Programa presupuestario “**Arraigo del Maestro en el Medio Rural**” es operado por la “Secretaría de Educación y Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima” del Estado de Colima, para el ejercicio fiscal 2016 y tiene como objetivo general:

“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.”

Se justifica el programa con un solo documento normativo, denominado “Criterios para la Asignación de la Compensación al Personal Adscrito a Escuelas Ubicadas en Comunidades Pequeñas y Dispersas”, el cual se entero de manera electrónica por parte de la gerencia del programa evaluado. En este documento solo hace referencia a la gestión del incentivo que se entrega a docentes. Data del año de 1991.

Sin embargo, existen normativas importantes que dan origen al problema evaluado. En primer lugar está lo señalado por el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

**Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

...

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

La Ley General de Educación en su artículo 2º señala:

**Artículo 2o.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y

permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

En particular los artículos 32 y 33 de la Ley General de Educación, son los sustentos normativos principales del programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, se transcriben:

**Artículo 32.-** Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.

**Artículo 33.-** Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

Es decir, el Estado tiene la obligación de generar instrumentos de política educativa para atender a: *grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas.*

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.

## **2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.**

El programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, contribuye al logro de los siguientes objetivos de la planeación del desarrollo:

### **Plan Nacional de Desarrollo:**

Meta III, México con Educación de Calidad, siendo su estrategia Transversal III la Perspectiva de Género; en relación con el Programa Sectorial de Educación la colaboración de las familias y las escuelas en una convivencia pacífica basada en la equidad respeto a los Derechos Humanos y la perspectiva de género, inclusión y equidad teniendo como ejes del gobierno estatal garantizar la inclusión y la equidad en el sector educativo y tiene como estrategia ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población, asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

### **Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021:**

**EJE:** 2. Colima con mayor calidad de vida.

### **Línea de Política 2.3**

Fortalecer la cobertura y la calidad educativa, la investigación y la vinculación entre el sistema educativo y productivo, como bases para mejorar el desarrollo económico de Colima y el bienestar de la población.

### **Objetivo 2.3.3**

Fortalecer la profesión docente mediante el desarrollo de sus competencias profesionales para el óptimo ejercicio de su profesión.

### **Programa Sectorial de Educación 2016-2021:**

### **Subprograma Educación Básica**

5 Garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo estatal, brindando una educación de calidad para todos los niños, niñas y

adolescentes de la entidad, mediante la formación docente pertinente y el desarrollo de escuelas conscientes: comunidades ciudadanas.

### **Programa Institucional de Educación 2017–2021:**

**Meta 2.2.11.1** Brindar anualmente el incentivo del Programa E-3 al cien por ciento de los docentes de Primarias rurales multigrado en el estado de Colima que cumplen con los criterios establecidos.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible:**

**Objetivo 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

**4.1** De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

## **2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.**

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

De acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

- **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

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:

<b>Cuadro 7. Población objetivo del programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Metodología</b>	<b>Fuente</b>
Cuáles son los criterios y/o características que se utilizan para determinar a la población potencial	<p>Que sean escuelas multigrado del medio rural.</p> <p>Que el docente tenga clave E0281.</p> <p>Que los docentes cumplan con 8 horas diarias de trabajo.</p>	Criterios para la asignación de la compensación al personal adscrito a escuelas ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas.
Cuáles son los criterios y/o características que se utilizan para determinar a la población objetivo	<p>Que sean escuelas multigrado del medio rural.</p> <p>Que el docente tenga clave E0281.</p> <p>Que los docentes cumplan con 8 horas diarias de trabajo en la escuela.</p>	Criterios para la asignación de la compensación al personal adscrito a escuelas ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas.
¿Se utiliza alguna metodología para acotar o estratificar a la población objetivo?, ¿cuál?	Escuelas multigrado rurales.	Criterios para la asignación, los cuales normarán el otorgamiento de este beneficio.
<b>Fuente:</b> Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.		

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<sup>11</sup>:

### **Análisis y estimación de la población**

Identificar, caracterizar y cuantificar la "población carente" actual, delimitarla en una referencia geográfica, estimar su evolución para los próximos años y definir, en calidad y cantidad, los bienes o servicios necesarios para atenderla.

**Población de referencia:** Es una cifra de población global, que tomamos como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda.

**Población afectada:** Es el segmento de la población de referencia que requiere de los servicios del proyecto para satisfacer la necesidad identificada. También llamada población carente.

**Población objetivo:** Es aquella parte de la población afectada a la que el proyecto, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender.

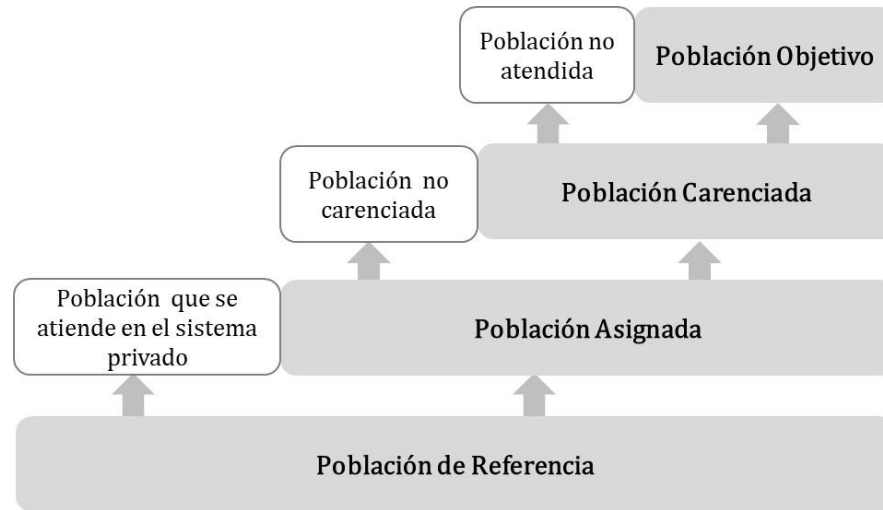
Esquemáticamente esto se puede ver de la siguiente manera:

---

<sup>11</sup> Aldunate, E. Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados. Documento de trabajo.



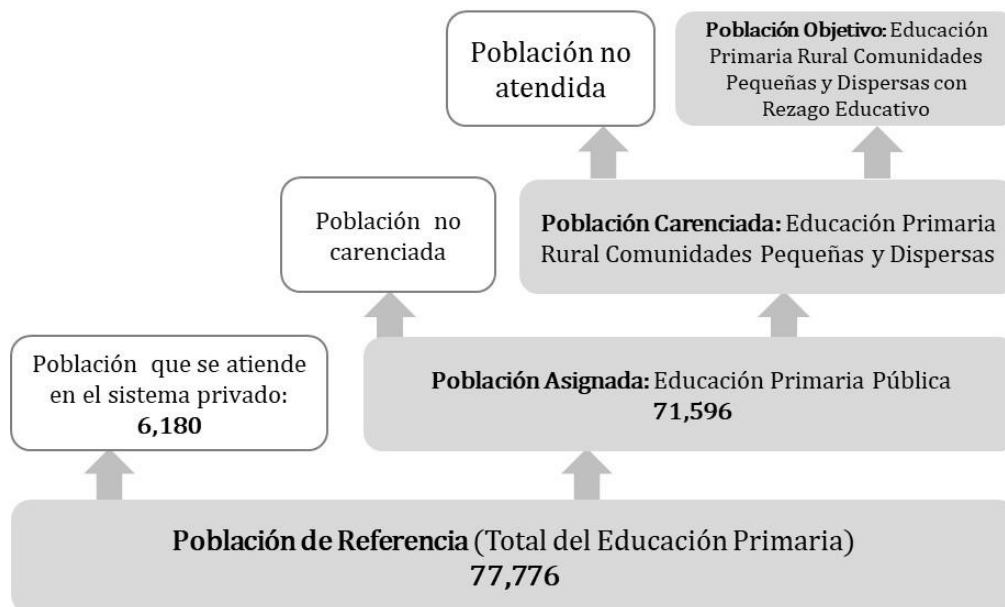
**Figura 3.** Delimitación de la población objetivo.



Fuente: Elaborado por TECSO.

Por ejemplo, si la población objetivo del programa son los alumnos de las comunidades pequeñas y dispersas de la zona rural del estado de Colima con rezago educativo. Se tendría que completar el siguiente esquema:

**Figura 4.** Delimitación de la población objetivo (ejercicio)



Fuente: Elaboración propia TECSO, con datos de Estadística del sistema educativo. Colima. Ciclo escolar 2016-2017. Disponible en: [http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica\\_e\\_indicadores/estadistica\\_e\\_indicadores\\_educativos\\_06COL.pdf](http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_06COL.pdf)

## 2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr un mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico”* (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de un ejercicio de articulación estratégico.

### Marco Lógico del Programa Arraigo al Maestro en la Zona Rural

Cabe señalar que la Secretaría de Educación del Estado de Colima, proporcionó evidencia la Metodología del Marco Lógico (MML) como parte de la Planeación Orientada a Resultados del Programa en comento.

Como comentario general, los instrumentos del Marco Lógico están elaborados con serias deficiencias metodológicas, las cuales no se aplicaron correctamente conforme a las normas legales (Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados<sup>12</sup>) y al marco teórico al caso.

---

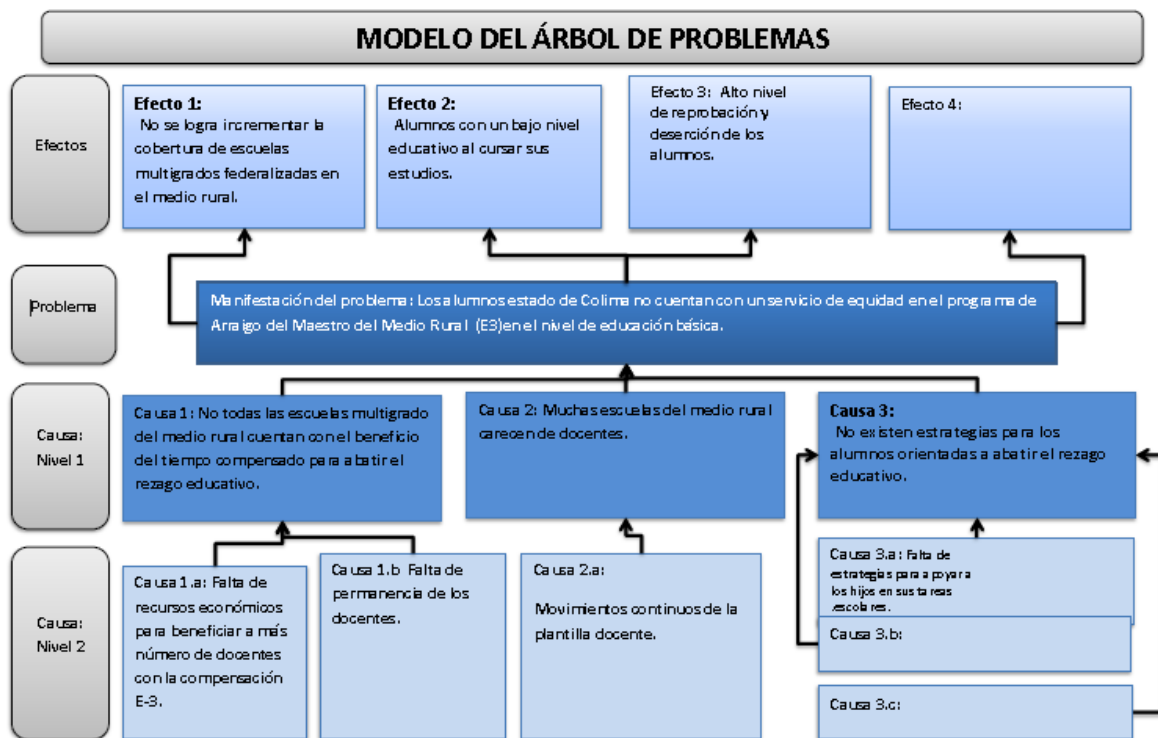
<sup>12</sup> Obtenida en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

### Lógica vertical

En este apartado se pretende analizar la relación lógica de causalidad derivada del establecimiento del problema central;

De ahí se realiza el árbol de problemas. La Secretaría de Educación del Estado de Colima, a través de la gerencia del programa evaluado enteró el siguiente árbol de problemas.

**Figura 5. Árbol de Problemas**



**Fuente:** Secretaría de Educación Pública y Coordinación de los Servicios Educativos del Estado. Cédula de Evaluación. Documento de trabajo.

Se identifica como problema central a: **los alumnos del estado de Colima no cuentan con un servicio de equidad en el programa de Arraigo del Maestro en el Medio Rural en el nivel de educación básica.**

En primer lugar, esto no es el problema central del programa, ya que no refleja una necesidad social que da origen a la intervención pública. Además el problema no puede contener en si el programa, ya que fue precisamente para solucionar un problema que se creó el programa. Los

efectos planteados no se relacionan de manera causal con el problema central, pues no se sabe en realidad cual es la necesidad a atender.

Por otro lado la relación de causalidad entre el problema central y las causas inmediatas es inconsistente, pues ninguno tiene una relación lógica en que los alumnos de colima cuenten con servicios de equidad, la pregunta es ¿a qué tipo de servicios se refieren?

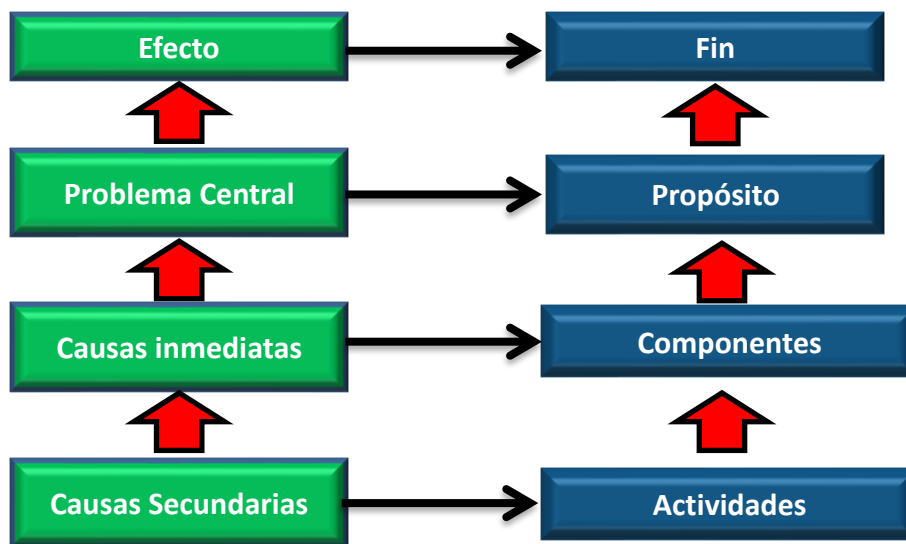
En cuanto a la causa inmediata 1 “No todas las escuelas multigrado del medio rural cuentan con el beneficio del tiempo compensado para abatir el rezago educativo” cuenta con dos causas secundarias “Falta de recursos económicos para beneficiar a más número de docentes con la compensación” y “Falta de permanencia de los docentes”, esta segunda causa no tiene relación lógica con que las escuelas cuenten con más tiempo.

En cuanto a la relación de las causas secundarias con las inmediatas es importante decir que debe existir mínimo dos causas secundarias por una inmediata para evitar relaciones tautológicas; es decir, relaciones en donde no se pueda distinguir cual es el origen de la causa.

Por ejemplo la causa inmediata 2 “Los movimientos continuos de la Plantilla docente” genera que muchas escuelas en el medio rural carecen de maestros” o viceversa. Para la causa inmediata 3 se tiene que “No existen estrategias para los alumnos orientadas a abatir el rezago educativo”, la cual tiene como causa secundaria “Falta de estrategias para apoyar a sus hijos en tareas escolares”; como se puede observar se refiere a lo mismo.

La traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos se construye de la siguiente manera.

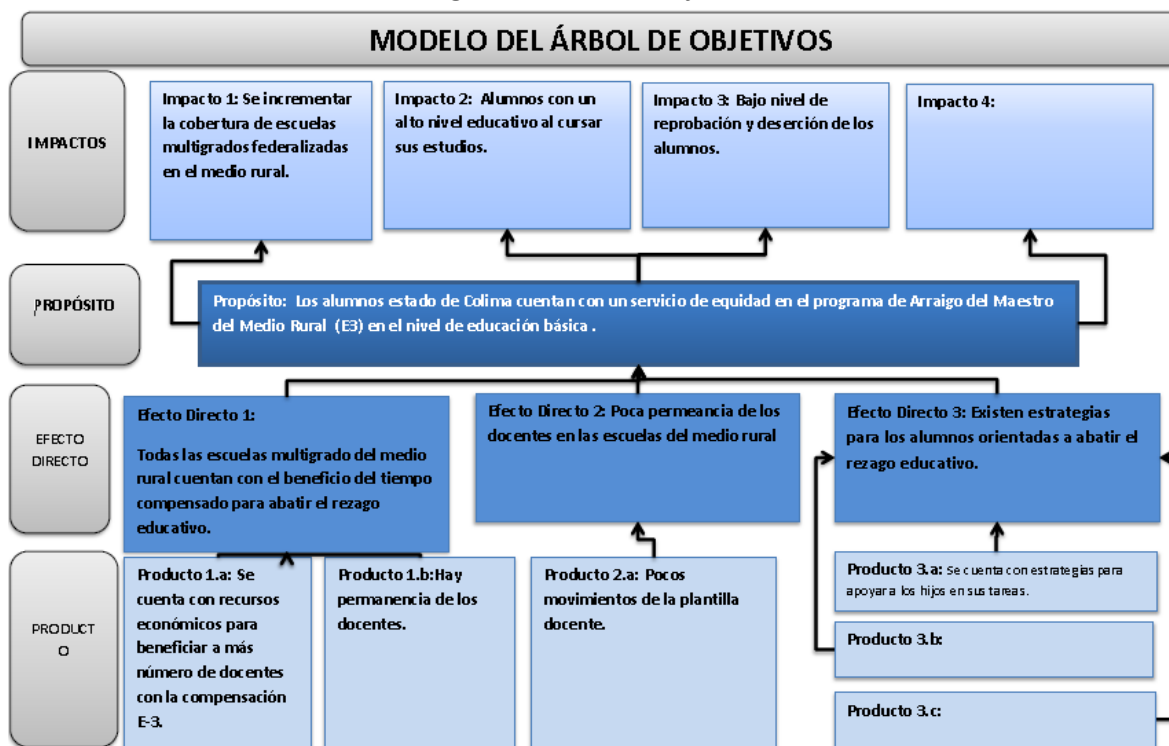
**Figura 6. Niveles de traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos mediante la MML utilizada por la SHCP**



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la metodología del Marco Lógico utilizada por SHCP.

De esta manera la dependencia presenta el siguiente árbol de objetivos:

**Figura 7. Árbol de Objetivos**



Fuente: Secretaría de Educación Pública y Coordinación de los Servicios Educativos del Estado. Cédula de Evaluación. Documento de trabajo.

Se encontró que la traducción de los efectos a objetivo de FIN es inadecuada ya que el objetivo de Fin debe estar relacionado con uno de los efectos plasmados en el árbol de problemas (en este caso se relaciona con el efecto No se logra incrementar la cobertura de escuelas multigrados federalizadas en el medio rural), y en este caso se traducen cada efecto como impactos, además la traducción de árbol de objetivos tendría que ser la misma y como se observa en la siguiente figura, cambia existen una traducción en donde se incluyen más objetivos.

**Figura 8. Traducción de los niveles de árbol de problemas a árbol de objetivos y MIR del programa Arraigo de maestros en el medio rural.**

Nivel	Árbol de Problemas	Nivel	Árbol de Objetivos	MML
<b>Efectos</b>	*No se logra incrementar la <b>cobertura</b> de escuelas multigrados federalizadas en el medio rural. *Alumnos con un bajo nivel educativo al cursar sus estudios. *Alto nivel de reprobación y deserción de los alumnos.	<b>Fin</b>	*Se incrementar la <b>cobertura</b> de escuelas multigrados federalizadas en el medio rural. *Alumnos con un alto nivel educativo al cursar sus estudios. *Bajo nivel de reprobación y deserción de los alumnos.	Contribuir a asegurar mayor <b>cobertura</b> , inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de servicios eficaces en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.
<b>Problema</b>	Los alumnos del estado de Colima no <b>cuentan con un servicio de equidad</b> en el programa de Arraigo de maestros del medio Rural	<b>Propósito</b>	Los alumnos del estado de Colima <b>cuentan con un servicio de equidad</b> en el programa de Arraigo de maestros del medio Rural	Los alumnos estado de Colima <b>cuentan con un servicio de equidad</b> en el programa de Arraigo del Maestro del Medio Rural en el nivel de educación básica.
<b>Causa inmediata 1</b>	No todas las escuelas multigrado del medio rural <b>cuentan con el beneficio del tiempo</b> compensado para abatir el rezago educativo	<b>Componente 1</b>	Todas las escuelas multigrado del medio rural <b>cuentan con el beneficio del tiempo</b> compensado para abatir el rezago educativo	Programa E-3 (Arraigo del maestro en el medio rural) implementado
<b>Causa secundaria 1</b>	Falta de <b>recursos económicos para beneficiar</b> a más número de docentes con la compensación	<b>Actividad 1 Componente 1</b>	Se cuenta con <b>recursos económicos para beneficiar</b> a más número de docentes con la compensación	Gestión de <b>incremento de escuelas multigrado</b> en el medio rural al incorporarse al Programa E-3 para abatir el rezago educativo.
<b>Causa secundaria 2</b>	Falta de <b>permanencia de los docentes</b>	<b>Actividad 2 Componente 1</b>	<b>Hay permanencia de los docentes</b>	<b>Disminución de rezago educativo de escuelas multigrado en el medio rural</b> con el programa E-3.
<b>Causa inmediata 2</b>	Muchas escuelas del medio rural carecen de docentes	<b>Componente 2</b>	Poca permanencia de los docentes en escuelas del medio rural	-----
<b>Causa secundaria 1</b>	Los movimientos continuos de la plantilla docente	<b>Actividad 1 Componente 2</b>	Pocos movimientos de la plantilla docente	-----
<b>Causa inmediata 3</b>	No existen estrategias para los alumnos orientadas a abatir el rezago educativo	<b>Componente 3</b>	Existen estrategias para los alumnos orientadas a abatir el rezago educativo	-----
<b>Causa secundaria 1</b>	Falta de estrategias para apoyar a sus hijos en tareas escolares	<b>Actividad 1 Componente 3</b>	Se cuenta con estrategias para apoyar a los hijos en sus tareas escolares	-----

Fuente: Elaborado por TECSO a partir del árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR.

En cuanto al Propósito se puede observar que la traducción es adecuada; sin embargo, como ya menciono en la lógica vertical existe un problema, pues se está incluyendo como propósito el programa en sí, lo cual es inadecuado.

Para la traducción a componente 1 se presenta el mismo error técnico que en el propósito, la traducción de árbol de problemas a objetivos se hace adecuadamente pero al pasarlo a la MIR incluyen nuevamente el programa de arraigo implementado.

Para la traducción de la actividad 1 del componente 1 se hace adecuadamente entre los árboles (Se cuenta con recursos económicos para beneficiar a más número de docentes con la compensación), pero el resumen narrativo plasmado en la MIR (Gestión de incremento de escuelas multigrado en el medio rural al incorporarse al Programa E-3 para abatir el rezago educativo) no se relaciona con lo establecido en el árbol de objetivos, lo anterior es inadecuado.

### **Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados**

Para comenzar el análisis es importante presentar la sintaxis de cada uno de los objetivos planteados en la MIR del programa partiendo de lo establecido en la Guía para la construcción de la MIR, como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 8. Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa de Arraigo de Maestros en el medio rural</b>			
	<b>El qué: Contribuir a un objetivo superior</b>	<b>Mediante o a través de</b>	<b>El como: la solución del problema</b>
<b>FIN</b>	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población		
	para la construcción de una sociedad más justa	Mediante el otorgamiento de servicios eficaces en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.	

<b>Cuadro 8. Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa de Arraigo de Maestros en el medio rural</b>			
<b>Propósito</b>	Sujeto o población o área de enfoque	Verbo presente	Complemento: Resultado logrado.
	Los alumnos estado de Colima	cuentan	un servicio de equidad en el programa de Arraigo del Maestro del Medio Rural (E3) en el nivel de educación básica.
<b>Componentes 1</b>	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	Complemento
	Programa E-3 (Arraigo del maestro en el medio rural)	implementado	
<b>Actividades 1 y 2</b>	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
	Gestión de incremento	de escuelas multigrado en el medio rural al incorporarse al Programa E-3 para abatir el rezago educativo.	
	Disminución	de rezago educativo de escuelas multigrado en el medio rural con el programa E-3.	
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO, a partir de la MIR proporcionada por la dependencia.			

Como se puede observar el Fin contiene dos objetivos de contribución (asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población y construcción de una sociedad más justa) mediante el “otorgamiento de servicios eficaces en todos los tipos, niveles y modalidades educativas”; sin embargo no se presenta la solución del problema, es decir, no se encuentra redactado adecuadamente el objetivo de Fin.

Por su parte el propósito se encuentra redactado adecuadamente, pero no se debe dejar de lado el problema estructural mencionado en el lógica vertical y horizontal realizadas anteriormente (incluye el mismo programa de arraigo de maestros en el medio rural dentro del propósito, lo cual es inadecuado).

En cuanto a la redacción del componente se observa el mismo error que en el propósito, pues se está incluyendo el programa como un producto que oferta el programa lo cual es inadecuado.

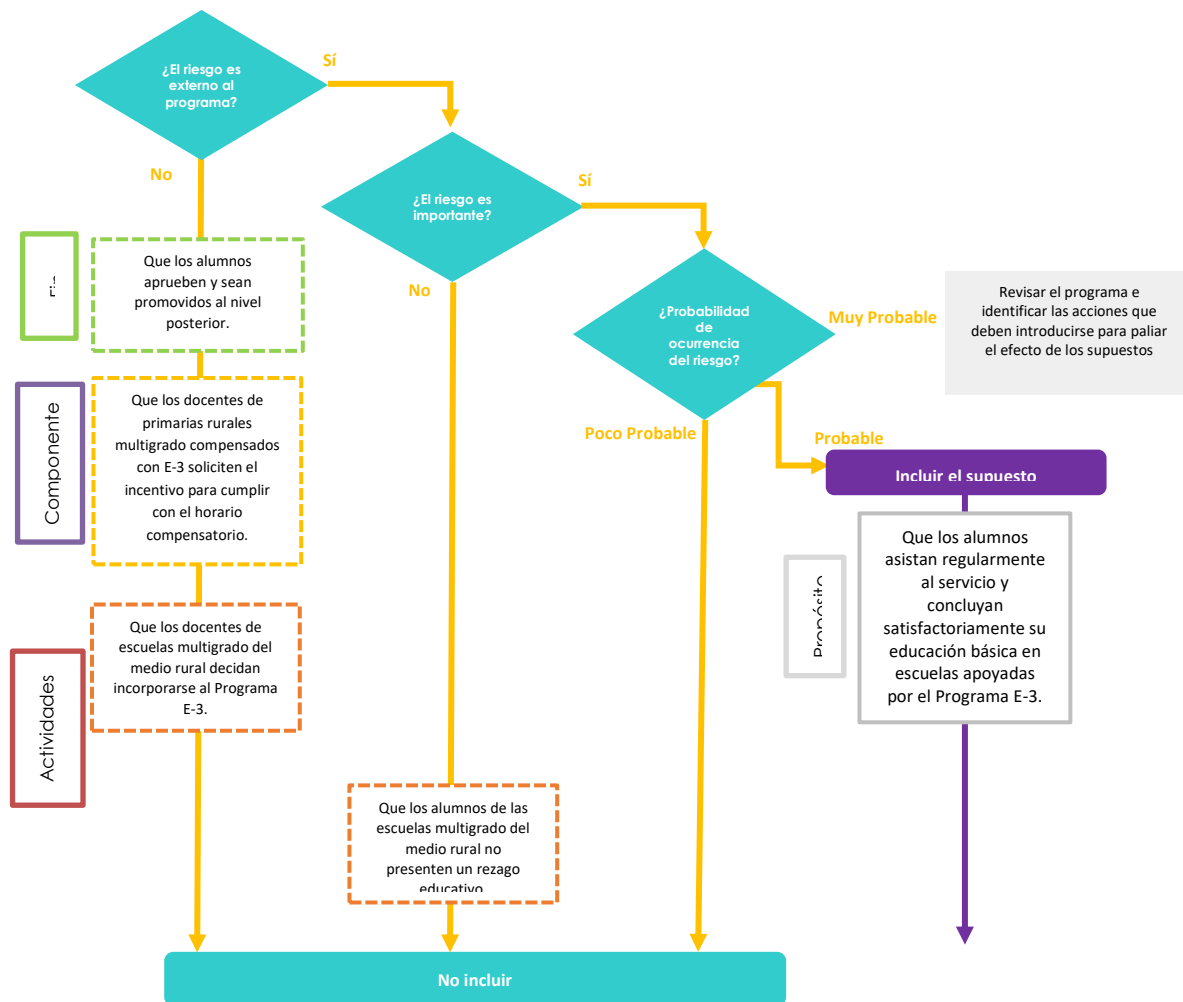
Para las actividades se encontró que la primera contiene dos verbos (gestión e incremento), lo cual es inadecuado pues lo que se está buscando es incrementar el número de escuelas multigrado en el medio rural.



En cuanto al análisis de la MIR, es importante verificar la relación causa-efecto entre los distintos niveles de la matriz; es decir, la relación entre el resumen narrativo en su lectura vertical y la relación de los elementos que contiene esta para cada uno de los indicadores, en donde se verifica la coherencia entre dichos indicadores con los objetivos que pretende medir, esto bajo una lectura horizontal, tomando como base la Guía para la elaboración de indicadores emitida por SHCP.

Antes de continuar con el análisis de la MIR, analizaremos los supuestos, los cuales son riesgos o contingencias que puedan afectar el desempeño del programa, dicho análisis debería estar contemplado antes de incluir los supuestos en la MIR del programa, como se puede observar en la siguiente figura:

**Figura 9. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR del programa Arraigo de Maestros en el medio rural.**



**Fuente:** Adaptado por TECSO a partir de la figura 30 de la Guía para el diseño de la MIR; con base en información de la MIR proporcionada por la dependencia.

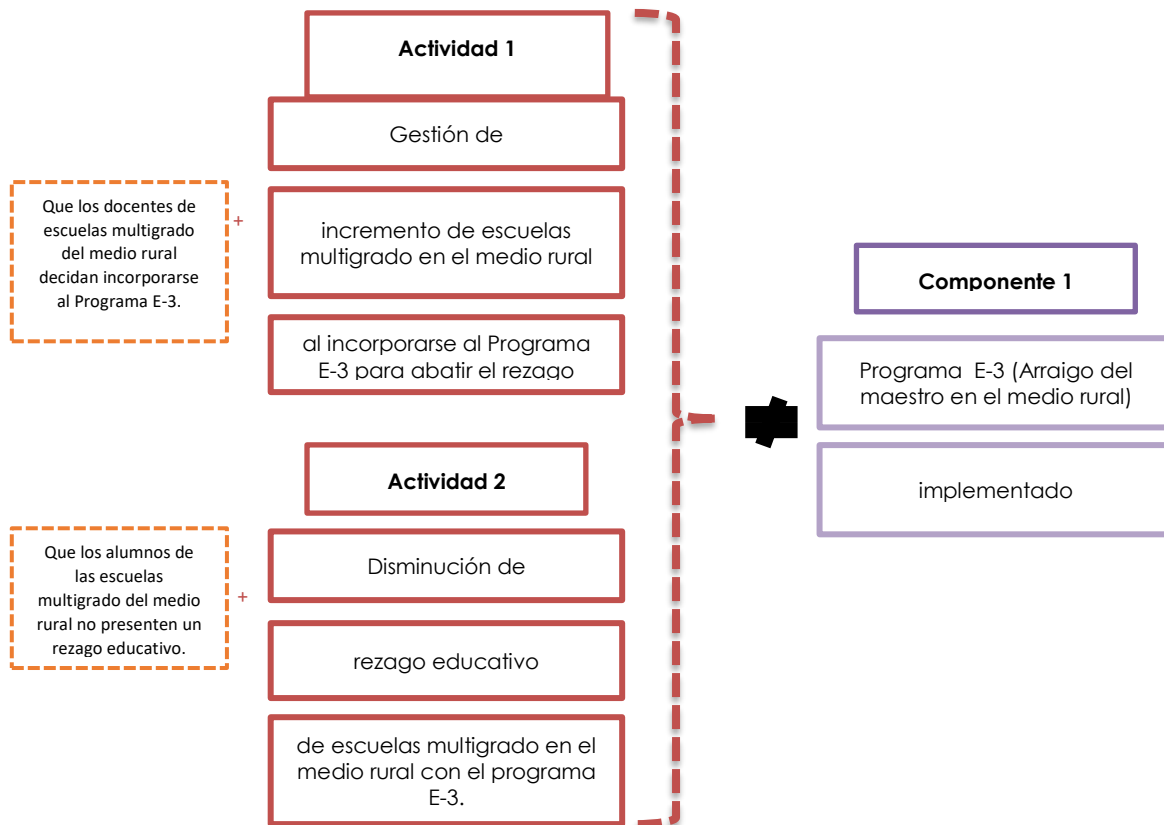
Como se puede observar en la figura anterior el supuesto presentado para:

- ▶ Fin: Que los alumnos aprueben y sean promovidos al nivel posterior.
- ▶ Componente: Que los docentes de primarias rurales multigrado compensados con E-3 soliciten el incentivo para cumplir con el horario compensatorio.
- ▶ Actividad 1: Que los docentes de escuelas multigrado del medio rural decidan incorporarse al Programa E-3.
- ▶ Actividad 2: Que los alumnos de las escuelas multigrado del medio rural no presenten un rezago educativo.

No son factores externos al programa, por lo cual no pueden ser incluidos como supuestos, es decir son parte de la gestión del programa y puede intervenir directamente en ellos. Por ejemplo la actividad 1 menciona directamente que los maestros decidan incorporarse al programa y que alumnos no presenten un rezago educativo. Para la actividad 2, el programa debería tener dentro de sus objetivos disminuir el rezago educativo en las escuelas multigrado pues sería parte de la gestión del programa.

Para el análisis de la lógica vertical de la MIR a nivel actividad se tiene que aunque la MIR presenta dos actividades para el componente, no tienen una relación lógica de causalidad como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 10. Análisis de la lógica vertical de las actividades con el componente del programa  
Arraigo de maestros en el medio rural**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la dependencia en el Anexo 3.

No son actividades, la gestión de incremento y la disminución del rezago educativo no son actividades para llevar a cabo el componente señalado.

En este espacio de la MIR se deben de detallar la secuencia de acciones que se implementan para generar el bien o servicio público que el programa provee.

Se recomienda redactar adecuadamente el resumen narrativo del nivel actividad de la MIR del programa evaluado.

Existe un problema estructural pues el componente incluye el programa de arraigo de maestros en el medio rural como un producto ofertado por el mismo programa, derivado de lo anterior ninguna de las actividades plasmadas abonan directamente al componente, el hecho de que incrementen las escuelas en el medio rural o que disminuya el rezago

educativo<sup>13</sup> pueden ser incluidos como componentes del programa, de esta manera deberían existir otras actividades que contribuyan a que esto se realice.

En la redacción del componente de la MIR, se señala como único componente: Programa E-3 (Arraigo del maestro en el medio rural) implementado.

¿Qué entregará el programa?, ¿qué bien o servicio entregará el programa?. La redacción es incorrecta, ya que no se identifica el bien o servicio público que se entrega con la implementación del programa E-3.

De acuerdo a las reglas de operación del programa, se entrega un apoyo económico para que el maestro se “arraigue” en poblaciones rurales pequeñas y dispersas del estado de Colima. ¿Qué se entrega?

Hay que ver el programa desde una perspectiva más amplia. Si el objetivo del programa es abatir el rezago educativo ... ¿entonces que bien o servicio enterado por el programa E-3 contribuye a la disminución del rezago educativo?

Se entrega un servicio de educación con equidad a la población objetivo, a través de promover la permanencia del maestro (el arraigo) en una zona específica; y con ello se contribuye a la disminución del rezago educativo.

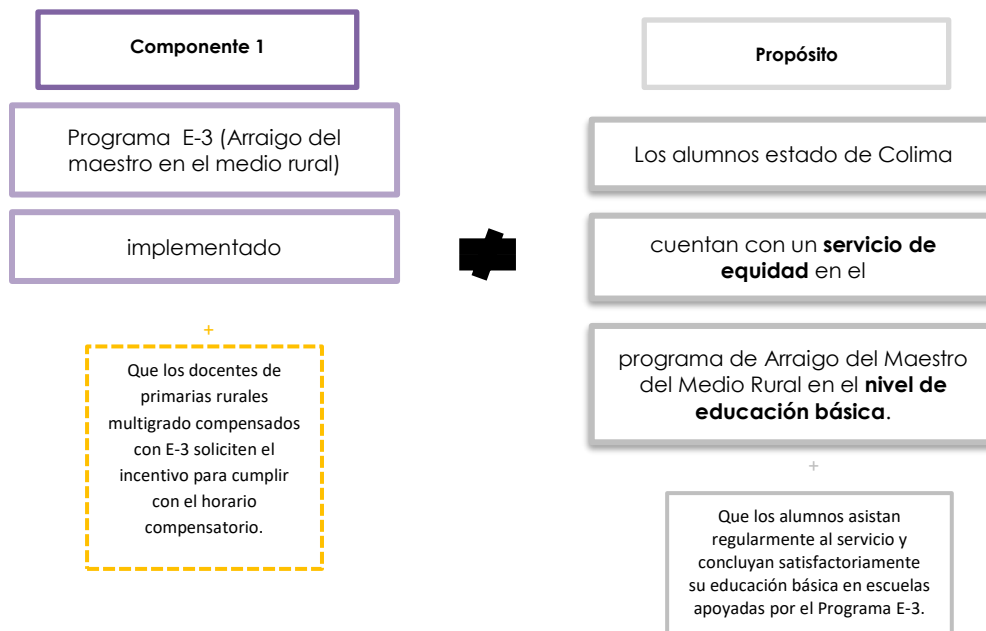
Se recomienda, redactar correctamente el resumen narrativo de nivel propósito.

Para el caso de la relación del componente con el propósito, se tiene que observar que solo existe un componente en el programa, lo cual es inadecuado ya que para evitar relaciones tautológicas deberían existir mínimo dos componentes dentro del programa. Además como ya se mencionó el componente presenta un problema estructural que repercute en su relación causal con el propósito, como se muestra a continuación:

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que la disminución del rezago educativo es un logro bastante complejo que requeriría de otro tipo de actividades para poder lograrlo, dichas actividades pueden estar fuera de la gestión del mismo programa.

**Figura 11. Análisis de la lógica vertical del componente con el propósito del programa Arraigo de maestros en el medio rural**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la dependencia en el Anexo 3.

En este sentido, desde la óptica de la teoría del positivismo, el propósito de la MIR del programa evaluado debería estar ligado al objetivo del mismo, en otras palabras; la población objetivo no está acotada (se presenta: *los alumnos estado de Colima*), debiendo ser los alumnos de las escuelas primarias multigrado de zonas rurales del estado de Colima.

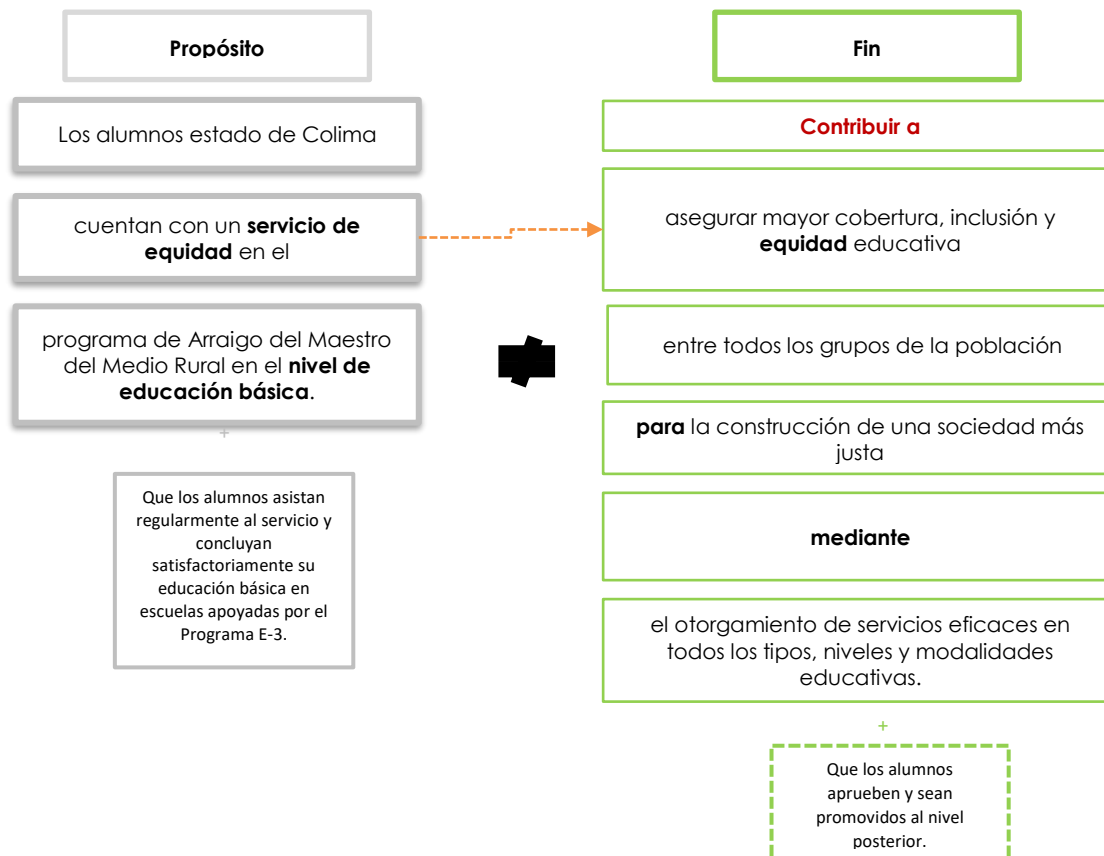
¿Cuál es el efecto directo del programa en la población objetivo? ¿Contar con un servicio de equidad?.

Primero, la equidad por definición es una cualidad, en este sentido señalar que se brindará un servicio de equidad, no es del todo correcto.

Si bien la Ley General de Educación en su artículo segundo señala que “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad...”, el definir en el objetivo de Propósito lo comentado, es incorrecto, ya que no habla del resultado esperado con la intervención del programa. Se recomienda elaborar el resumen narrativo en este nivel.

En el caso de la relación del propósito con el Fin se tiene lo siguiente:

**Figura 12. Análisis de la lógica vertical del propósito con el Fin del programa Arraigo de maestros en el medio rural**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la dependencia en el Anexo 3.

Como se observa no existe una relación lógica entre el propósito y el fin del programa, lo anterior por que la palabra **equidad** es un concepto bastante amplio, además de que el fin quiere contribuir a un objetivo superior de cobertura, inclusión y **equidad** educativa, dichos conceptos deben definirse para que se puedan medir, en pocas palabras el fin bastante amplio y busca objetivos en donde el programa talvez no pueda tener la suficiente gestión como para contribuir a resolver problemas más amplios que no le competen.

En este sentido, la redacción del Fin implica diversos objetivos, sin delimitación de la población objetivo y con múltiples servicios públicos (los cuales no proporciona el programa): Contribuir a asegurar mayor cobertura (1), inclusión (2) y equidad educativa (3) entre todos los grupos de la población (4) para la construcción de una sociedad más justa mediante el

otorgamiento de servicios eficaces (5) en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.

Es decir, desde la perspectiva técnica la elaboración del objetivo de FIN no es correcta, ya que tiene múltiples objetivos, situación que la Metodología del Marco Lógico busca revertir. Si a esto le sumamos que se en el punto 2.2 de la Cédula, vinculación con el PED, se señala que el programa evaluado contribuye al logro de la Meta III del PED, y demás instrumentos derivados de este, se concluye que se debe realizar un ejercicio del MML con acompañamiento adecuado para poder redactar adecuadamente el “resumen narrativo”.

Por otro lado en cuanto al análisis horizontal de la MIR consiste en examinar las relaciones causa-efecto, siendo el análisis de derecha a izquierda (CONEVAL, SHCP, SFP, s.a.).

El programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados, que se entregó al equipo evaluador mediante el *Anexo 3. Matriz de Indicadores para Resultados*, se transcribe.

Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados				
Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
<b>Fin</b>	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de servicios eficaces en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.	Porcentaje de la población de 15 años y más con rezago educativo.	INEA Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. <a href="http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/estimación_rezgo">http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/estimación_rezgo</a> .	Que los alumnos aprueben y sean promovidos al nivel posterior.
<b>Propósito</b>	Los alumnos estado de Colima cuentan con un servicio de equidad en el programa de Arraigo del Maestro del Medio Rural (E3) en el nivel de educación básica.	Porcentaje de disminución del rezago educativo en las escuelas beneficiadas con el programa	Estadística SEP	Que los alumnos asistan regularmente al servicio y concluyan satisfactoriamente su educación básica en escuelas apoyadas por el Programa E-3.



Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
<b>Componente 1</b>	Programa E-3 (Arraigo del maestro en el medio rural) implementado	Porcentaje de docentes de primarias rurales multigrado compensados con E3.	Estadística SEP. Convenio. Calendario de asistencia.	Que los docentes de primarias rurales multigrado compensados con E-3 soliciten el incentivo para cumplir con el horario compensatorio.
<b>Actividad 1</b>	Gestión de incremento de escuelas multigrado en el medio rural al incorporarse al Programa E-3 para abatir el rezago educativo.	Porcentaje de cobertura de escuelas multigrado en el medio rural	Oficio	Que los docentes de escuelas multigrado del medio rural decidan incorporarse al Programa E-3.
<b>Actividad 2</b>	Disminución de rezago educativo de escuelas multigrado en el medio rural con el programa E-3.	Porcentaje de rezago educativo de escuelas multigrado en el medio rural.	Estadística SEP.	Que los alumnos de las escuelas multigrado del medio rural no presenten un rezago educativo.

**Fuente:** Elaborado por TECSO a partir de la información proporcionada por la Secretaría de Educación y la Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima en la Cédula de Evaluación.

Con lo comentado en las líneas anteriores, al estar redactado de manera inadecuada los objetivos en los distintos niveles de la MIR del programa avaluado, 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.

## 2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, a decir de la entidad evaluada no cuenta con complementariedades con programas federales, lo cual no es del todo correcto.

Como se presenta en la sección “Análisis del contexto” del presente informe, el **Programa para Abatir el Rezago Educativo** del Gobierno Federal implementado a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Educación, tiene como objetivo: mejorar la calidad de la educación en escuelas de zona marginal y reforzar el apoyo a las escuelas generales, rurales e indígenas con mayores niveles de marginación, pretendiendo contribuir a la reducción de la reprobación, a mejorar la eficiencia terminal,

así como mejorar los indicadores educativos en cada entidad federativa. De entre sus instrumentos existen diferentes programas, uno de ellos es **Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica** (CONAFE), cuyas reglas de operación fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2007.

En particular, señala en el punto 6.3.3.2.5 Incentivos al Desempeño de Maestros de Primaria (REDES), referente al incentivo al desempeño de maestros de primaria, lo siguiente:

El incentivo al desempeño de maestros de primaria (REDES) es un estímulo económico, asignado a las escuelas primarias para ser otorgado al personal docente con el objeto de disminuir la alta rotación y el elevado ausentismo de los maestros; se asigna de manera prioritaria a las escuelas de organización multigrado y excepcionalmente a las escuelas de seis o más docentes de acuerdo con los criterios de selección definidos en el numeral 4.3 Características de los apoyos (tipo y monto) de la vertiente de las AC de las presentes Reglas de Operación.

El incentivo se otorga a docentes con grupo que no perciban la compensación de arraigo Rural E- 3, o que no cuenten con doble plaza. Para ser merecedores de este estímulo, los docentes firman un Convenio con la SEPE o su equivalente, a través de la UCE, por el que se comprometen a permanecer por lo menos un ciclo escolar completo, cumplir con el calendario y horas correspondientes y realizar, durante 9 horas adicionales por semana, actividades con alumnas, alumnos, madres y padres de familia (Ver anexo VI. Convenio de Docente).

Es decir, existe un programa con el mismo objetivo, con beneficios similares a los maestros de educación primaria, y con reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, que tiene similitud y complementariedad con el programa evaluado.

### 3. Planeación y orientación a resultados

#### 3.1. De la generación de información.

La dependencia presenta mediante el Anexo 14. Avance de los indicadores respecto a sus metas, el siguiente esquema.

Cuadro 10. Avance de los indicadores							
Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Sentido del indicador	Año Línea Base	Resultado de Línea Base	Resultado 2016	Meta 2016	Unidad de medida de la Meta
<b>Fin</b>	Porcentaje de programas que fortalecen la equidad e inclusión educativa	Ascendente	2015	10	9	9	Programa
<b>Propósito</b>	Porcentaje de disminución del rezago educativo en las escuelas beneficiadas con el programa	Descendente	2015	0	21 alumnos	38 alumnos	Alumno
<b>Componente 1</b>	Porcentaje de docentes de primarias rurales multigrado compensados con E3.	Ascendente	2015	89	97 docentes	97 docentes	Docente
<b>Actividad 1</b>	Porcentaje de cobertura de escuelas multigrado en el medio rural	Ascendente	2015	0	3 escuelas (unitarias)	6 escuelas (unitarias)	Escuela
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con información de la Secretaría de Educación del Estado de Colima							

En este apartado, hay que resaltar lo siguiente: hay áreas de mejora importantes en la definición de los indicadores. Por ejemplo, las metas presentadas mediante este instrumento se refieren a número de maestros con apoyo E3, número de escuelas con apoyo. Tomando en cuenta la definición de la población objetivo, es las dos alternativas propuestas, se deberá diseñar el indicador adecuado para, por ejemplo, "el porcentaje

alumnos que reciben el servicio educativo por parte de los docentes apoyados”

Es importante identificar, la contribución de estas variables al logro de los objetivos del programa, es decir, como contribuye a disminuir el rezago educativo en las comunidades pequeñas y distantes del medio rural en el estado de Colima.

## 4. Cobertura y focalización

### 4.1. Análisis de cobertura.

De acuerdo a la información generada por el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública, los principales indicadores para el estado de Colima, durante el ciclo escolar 2016-2017 son:

**Cuadro 11. Indicadores Educativos. Colima**

Nivel Educativo / Indicador	2015-2016	2016-2017		2017-2018 e/	
	%	%	Nacional %	%	Nacional %
<b>Educación Básica</b>					
Cobertura (3 a 14 años de edad) <sup>1/</sup>	92.4	91.3	96.4	90.6	96.0
Tasa Neta de Escolarización (3 a 14 años de edad) <sup>1/</sup>	90.0	89.0	94.9	90.2	95.7
<b>Educación Primaria</b>					
Abandono escolar <sup>p/</sup>	0.9	0.9	0.7	0.8	0.7
Reprobación <sup>p/</sup>	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
Eficiencia Terminal <sup>p/</sup>	104.7	103.3	98.7	99.9	97.6
Tasa de Terminación <sup>p/</sup>	102.9	100.6	103.8	95.9	102.6
Cobertura (6 a 11 años de edad) <sup>1/</sup>	102.0	100.4	105.4	99.1	105.1
Tasa Neta de Escolarización (6 a 11 años de edad) <sup>1/</sup>	94.4	93.5	98.4	92.5	98.4

<sup>p/</sup> Cifras preliminares para el ciclo escolar 2016-2017.

e/ Cifras estimadas.

<sup>1/</sup> Para los cálculos se utilizaron, proyecciones de población a mitad de año, CONAPO 2013.

<sup>2/</sup> Estimaciones con base en el censo de población y vivienda 2010, unidad de medida grados.

<sup>3/</sup> Información al 31 de diciembre de cada año, INEA.

<sup>4/</sup> Incluye la modalidad no escolarizada."

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública disponible en:

[http://www.sniesep.gob.mx/x\\_entidad\\_federativa.html](http://www.sniesep.gob.mx/x_entidad_federativa.html)

Como se observa en los datos del cuadro anterior, la cobertura de educación básica en niñas y niños de 3 a 14 años de edad, para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018 se encuentra por debajo de la media

nacional. En ese mismo sentido, la tasa neta de escolarización de niñas y niños de 3 a 14 años de edad, se encuentra por debajo de la media nacional. Lo anterior es resultado que en el Estado de Colima no se ha implantado el primer año de preescolar, por razones financieras. Situación ajena al programa evaluado.

En este sentido, al reformular el marco lógico del programa, se deberá identificar los indicadores adecuados, para determinar la contribución del programa “Arraigo del Maestro en el Medio Rural” en la disminución del rezago educativo.

El programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural, 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.

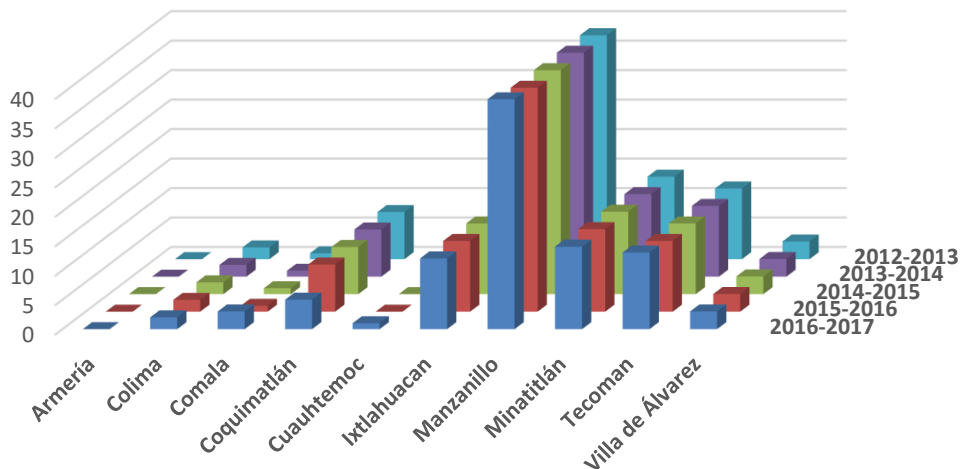
Para atender esto, la Secretaría de Educación del Estado de Colima otorga un incentivo a los maestros adscritos a escuelas multigrado de la zona rural del estado de Colima, denominado estímulo E3.

El ente evaluado mediante el *Anexo 10. Evolución de la cobertura*, entero información al equipo evaluador (TECSO), consistente en la estadística de la cobertura del programa en evaluación, se detalla:

<b>Cuadro 12. Cobertura del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural Estado de Colima, Ciclos Escolares 2012-2017</b>					
<b>Municipio</b>	<b>2016-2017</b>	<b>2015-2016</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2013-2014</b>	<b>2012-2013</b>
Armería	0	0	0	0	0
Colima	2	2	2	2	2
Comala	3	1	1	1	1
Coquimatlán	5	8	8	8	8
Cuauhtémoc	1	0	0	0	0
Ixtlahuacan	12	12	12	11	11
Manzanillo	39	38	38	38	38
Minatitlán	14	14	14	14	14
Tecomán	13	12	12	12	12
Villa de Álvarez	3	3	3	3	3
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>89</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO, con datos enterados por la Secretaría de Educación.					

Con base en la información anterior, se determina que existe una tendencia de entrega de apoyos del programa evaluado en dos sentidos; las escuelas primarias multigrado de la zona rural del municipio de Manzanillo, son las que más beneficios han recibido en los ciclos escolares 2012-2017. En contraste, las escuelas primarias multigrado de la zona rural de los municipios de Armería y Cuauhtémoc, son las que menos beneficios han recibido en los ciclos escolares 2012-2017. Como se observa en la gráfica siguiente.

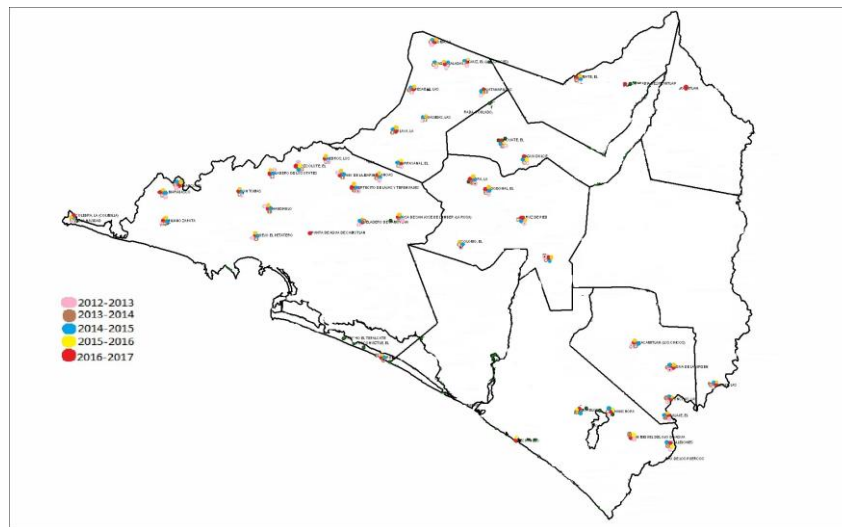
**Gráfica 1. Cobertura del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural  
Estado de Colima, Ciclos Escolares 2012-2017**



**Fuente:** Secretaría de Educación del Estado de Colima. Cédula de Evaluación de Desempeño FONE. Documento de trabajo.

Geográficamente los apoyos del programa en evaluación se distribuyen de la siguiente manera:

**Figura 13. Distribución geográfica del Programa Arraigo del Maestro en el Medio Rural en el estado de Colima 2012-2017**



**Fuente:** Elaborado por TECSO, con información de la Secretaría de Educación del Estado de Colima.

Como se observa en el mapa anterior, la mayoría de los apoyos del programa se encuentran distribuidos en comunidades que se encuentran en las zonas limítrofes del estado y algunas zonas cercanas a las cabeceras municipales. Si tomamos en cuenta el objetivo del programa que señala que los apoyos se deben dirigir a “comunidades pequeñas y dispersas”; este equipo evaluador concluye que no necesariamente se cumple esta premisa. Derivado que el programa se implementó en 1991, bajo condiciones del entorno distintas a las actuales, con una dotación de infraestructura de comunicaciones distinta a la que en la actualidad se tiene.

Es importante destacar, que uno de los éxitos de la política pública del estado de Colima, ha sido, mejorar significativamente la conectividad del estado. En el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021<sup>14</sup>, en la sección del Diagnóstico de Eje I. Colima Competitivo, la autoridad estatal señala en lo referente a Infraestructura Carretera, lo siguiente:

“Actualmente la red carretera del estado cuenta con una extensión de 3,317 kilómetros ... al considerar como indicador la densidad carretera

<sup>14</sup> Gobierno del Estado de Colima. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Publicado en Periodico Oficial “El Estado de Colima” 07/09/2016. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/07092016/p6090701.pdf>

(carreteras pavimentadas x 100 km<sup>2</sup>), Colima está entre los primeros cinco del país”.

La buena densidad carretera del estado de Colima, ha permitido conectar comunidades pequeñas y dispersas, beneficiarias (indirectamente) de los estímulos del programa. En este sentido, los criterios para focalizar los estímulos E3, deben actualizarse, dado que las comunidades no están dispersas como en 1991, están conectadas y accesibles. Tanto así, que otras entidades del país han incorporado a su reglamentación local, como el caso de Tamaulipas; el criterio de que la localidad este a más de 20 km de la cabecera municipal, que exista dificultad de acceso a la comunidad y presentar problemática en los servicios de transporte. La infraestructura carretera del estado de Colima, era la siguiente:

**Figura 14. Carreteras en el estado de Colima (1999)**



Fuente: <https://www.mapacarreteras.org/e2544-colima.html>

En la actualidad, la dotación de infraestructura carretera, ha crecido con respecto a la infraestructura carretera de 1991; comunicando a zonas del estado que en 1991 estaban aisladas, y en general, mejorando el nivel de conectividad del estado de Colima, lo anterior se debería reflejar el diseño y operación del programa.



A continuación se muestra el estado de la infraestructura carretera del estado de Colima, para el año 2018.

**Figura 15. Carreteras en el estado de Colima (2018)**



Fuente: <https://www.google.com.mx/maps/@19.0957156,-103.7611722,10z>

Se concluye, que 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.

## 5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

La Secretaría de Educación del estado de Colima, mediante el Anexo 17. FODA, entero la siguiente información:

Cuadro 13. Anexo 17 FODA			
Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
El programa E3 surge de la necesidad de atender a los alumnos del Medio Rural de escuelas multigrado con rezago educativo priorizando la mejora del aprendizaje en lectura, escritura y Matemáticas	La compensación permite que el docente permanezca por tiempo completo en la escuela esto beneficia el aprendizaje de los alumnos y la eficiencia terminal.	Las familias se identifican con el docente lo que genera empatía y trabajo colaborativo. La política educativa del gobierno federal establece como prioridad la equidad y la inclusión principalmente en zonas de vulnerabilidad	

Revisando la información que nos proporcionó la gerencia del programa, y ha sido comentada a lo largo del presente informe, se opina lo siguiente.

Iniciamos señalando que es el análisis FODA.

El objetivo primario del análisis FODA consiste en obtener conclusiones sobre la forma en que el objeto estudiado será capaz de afrontar los cambios y las turbulencias en el contexto, (oportunidades y amenazas) a partir de sus fortalezas y debilidades internas.

Ese constituye el primer paso esencial para realizar un correcto análisis FODA. Cumplido el mismo, el siguiente consiste en determinar las estrategias a seguir.

Para comenzar un análisis FODA se debe hacer una distinción crucial entre las cuatro variables por separado y determinar qué elementos corresponden a cada una.

A su vez, en cada punto del tiempo en que se realice dicho análisis, resultaría aconsejable no sólo construir la matriz FODA correspondiente al presente, sino también proyectar distintos escenarios de futuro con sus consiguientes matrices FODA y plantear estrategias alternativas.

Tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio las oportunidades y las amenazas son externas, y solo se puede tener injerencia sobre las ellas modificando los aspectos internos.

**Fortalezas:** son las capacidades especiales con que cuenta la empresa, y que le permite tener una posición privilegiada frente a la competencia. Recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.

**Oportunidades:** son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la empresa, y que permiten obtener ventajas competitivas.

**Debilidades:** son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, etc.

**Amenazas:** son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización.

**Cuadro 14.** FODA

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
<p>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.</p>	<p>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%.</p>
<p>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.</p>	<p>Utilizarla en el proceso de selección de beneficiarios del incentivo E3</p>
OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
<p>Actualizar el marco normativo del programa, dado que sus reglas de operación datan del año de 1991.</p>	<p>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.</p>
<p>Ampliar la cobertura del programa a la totalidad de las escuelas multigrado, para disminuir el rezago educativo.</p>	<p>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.</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
No hay información documentada de que el programa evaluado esté generando resultados, es decir, que revierta el rezago educativo de las comunidades pequeñas y alejadas.	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.
El MML del programa está insuficientemente elaborado (desde la perspectiva técnica), hace falta observar los criterios técnicos y legales existentes para desarrollarlo.	Elaborar el MML del programa, con acompañamiento experto que permita desarrollar un MML adecuado a la norma legal y técnica, así como para que sirva de base para implementar un sistema de monitoreo y seguimiento que apoye la toma de decisiones de la dependencia.
No existe información sistematizada para verificar el resultado del programa en las comunidades donde se lleva a cabo.	Implementar un sistema de monitoreo y seguimiento que permita evaluar el desempeño del docente y los impactos que este tiene en el rezago educativo.
Esquemas de control insuficientes, 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.	Ampliar el esquema de control, apoyados en el uso de las Tecnologías de la Información y de las redes sociales, para que esté de acorde a las exigencias actuales del programa.
Sistema de indicadores, no es asociativo a la medición de resultados.	Mejorar el MML del programa para desarrollar indicadores que midan los resultados del mismo en la población objetivo.
El sistema de control del programa, no considera la medición de resultados en la población escolar.	Ampliar el sistema de control, para que incorpore el efecto del programa en la disminución/aumento del rezago educativo.

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
<p>La tendencia poblacional del estado de Colima, está caracterizada por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fertilidad, que se refleja en un proceso de envejecimiento; lo que implica, que un menor número de niños ingresen a las escuelas multigrado.</p>	<p>Adaptar el programa a la dinámica poblacional. En caso de que derivado de esta variable algún maestro sea reubicado, se deberá de hacerlo más cerca posible y con la aprobación del docente para no perjudicar sus derechos</p>
<p>No se publica información de los resultados del programa.</p>	<p>Cumplir con las obligaciones del Título Quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>

## 6. Conclusiones

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: 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. 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.

## 7. Bibliografía

- Ascolani, A. *World Bank's strategies for financing the education in Latin American countries.* Obtenida de <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/2765/2112>
- CONEVAL, SHCP, SFP. (2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.*
- DOF. (2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009)
- DOF. (2007). *Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE).* Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5012006&fecha=30/12/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012006&fecha=30/12/2007)
- Ortegón, E.; Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.* ILPES-CEPAL