
6

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DIRIGIDA A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES

La educación es un derecho humano fundamental de todos los individuos enunciado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual México es signatario. Si este derecho es vulnerado se dificulta el ejercicio y el disfrute de los demás derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

En México aún existen niñas, niños y adolescentes (NNA) que no tienen garantizado el derecho a la educación, ya sea por falta de acceso a la escuela, por la imposibilidad de permanecer en ella durante todo el trayecto educativo o por no obtener logros de aprendizaje relevantes para la vida. En este sentido, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es importante enfocar la mirada en la educación de los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, porque ellos se encuentran entre los grupos que *enfrentan las condiciones más extremas de vulnerabilidad*, y sus carencias educativas no les permiten salir del círculo de la pobreza en el que viven.

Además, una alta proporción de este sector participa en el trabajo agrícola desde temprana edad, lo que dificulta su incorporación y permanencia en la escuela. Frecuentemente, estos niños realizan un tipo de trabajo que requiere un esfuerzo físico muy demandante y se desarrolla en las peores condiciones, pues se lleva a cabo en un clima desfavorable y con sustancias agroquímicas que ponen su salud en constante riesgo (OIT, 1999). Por ello, este grupo infantil ve mermado el cumplimiento de otros derechos fundamentales, como el de vivir en condiciones de bienestar para un sano desarrollo integral, el de la protección de la salud y la seguridad social, y el del descanso y el esparcimiento, entre otros.

Con la finalidad de impulsar una mayor equidad, el INEE realizó la evaluación de la política orientada a la atención educativa de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes,¹ la cual tuvo

¹ Esta evaluación se realizó con el apoyo de un grupo de especialistas de la Universidad Autónoma de Nayarit, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Iberoamericana y el Centro de Estudios en Asuntos Públicos Politeia.

el propósito de analizar los alcances y retos de la acción pública que ha emprendido el Estado mexicano para ofrecer servicios educativos a esta población, y apoyar así la construcción y la fundamentación de directrices de mejora que orienten la toma de decisiones de política en la materia.

En este capítulo se presentan los principales resultados de dicha evaluación. En primer lugar, se describe la ruta que ha establecido el Instituto para evaluar políticas y programas educativos, así como la metodología de la evaluación. Posteriormente, se realiza una caracterización de los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, sus condiciones y las principales acciones educativas dirigidas a esta población. También se advierten algunas de las dificultades que implica la integración del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) al actual Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), entre ellas, la reducción del presupuesto destinado a la atención educativa de la niñez migrante. Se destaca igualmente la necesidad de una mayor coordinación institucional que permita ofrecer una atención educativa integral, coherente y articulada, y la de fortalecer a las figuras educativas a cargo de esta población. Al final del capítulo se presentan las conclusiones principales de la evaluación, así como algunas líneas estratégicas de trabajo.

6.1 La evaluación de políticas y programas educativos del INEE

La evaluación de políticas y programas que impulsa el INEE reconoce, analiza y valora los alcances y déficits de la acción pública del Estado, con la finalidad de aportar información clara y relevante sobre las situaciones que requieren de una atención inmediata y progresiva, para, a su vez, plantear mejoras dirigidas a fortalecer el papel del Estado como principal garante del derecho a una educación de calidad con equidad.

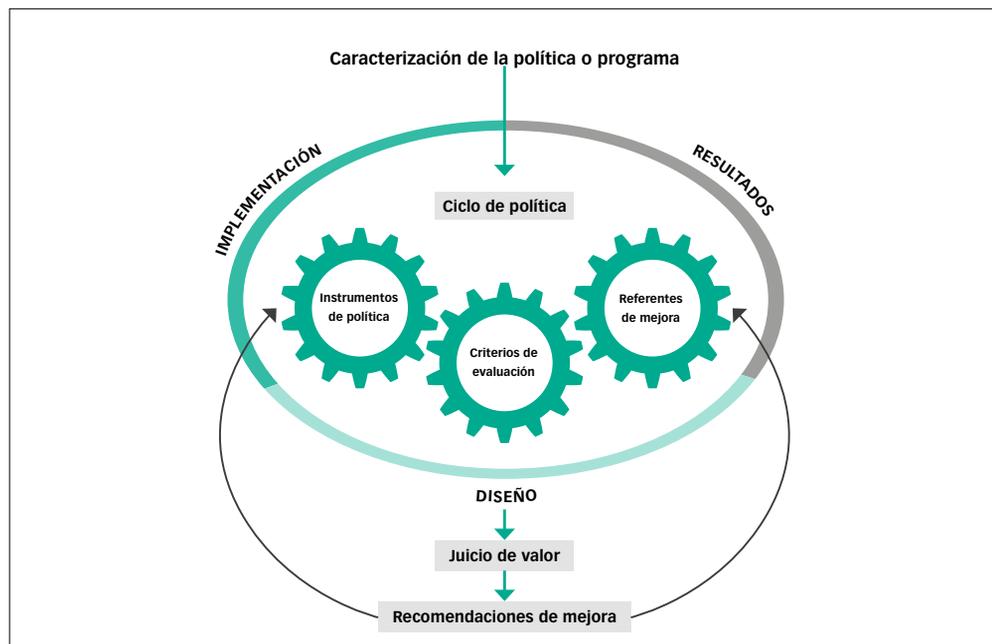
EL INEE sostiene que no es posible proponer, construir e implantar rutas de intervención pública más pertinentes y efectivas si no se realizan un análisis y una valoración de la acción pública² que permitan conocer y comprender tanto la definición del problema público, como los diversos tipos de intervenciones puestas en marcha y sus procesos de desarrollo, lo mismo que los distintos actores involucrados, los resultados, los efectos y los impactos obtenidos.

² En este capítulo se usarán como sinónimos los conceptos de *acción pública* y *política pública*. De acuerdo con Aguilar (1992), política pública es el conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas que representan el modo en el que el gobierno realiza, de manera permanente y estable, las funciones públicas y atiende los problemas públicos. Cabe destacar que, en torno a la política, se enlazan poderes públicos, políticos y sociales; leyes; recursos financieros, y procesos administrativos. En este sentido, las políticas públicas han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos.

Como lo muestra el diagrama 6.1, el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos³ que utiliza el Instituto parte de la construcción de un *marco o parámetro de referencia* con base en el cual se contrastan las acciones del Estado y sus resultados, así como sus diversas estructuras de gestión gubernamental. El Modelo toma en cuenta los *instrumentos de política* que refieren a los mecanismos y los procedimientos (normativos, financieros, institucionales y organizativos; de gestión y recursos) que emplea la política a evaluar para impulsar, movilizar y lograr la consecución de los resultados esperados por la intervención educativa. Establece también los *referentes de mejora* que en diversos cuerpos teóricos y legales definen lo que significa una buena política educativa y los resultados esperados de la misma. Incluye, del mismo modo, los *criterios de evaluación* y *el ciclo de las políticas*, que constituyen el engranaje articulador de las demás piezas de la evaluación. Éstos se refieren a aquellas características que cualquier política o programa educativo debería poseer; por ejemplo, relevancia, pertinencia, equidad, congruencia, suficiencia, adaptabilidad, coordinación, articulación, oportunidad, eficacia, eficiencia, efectividad, coherencia en y entre políticas, etcétera, las cuales variarán dependiendo del ciclo de la política que se desea evaluar.

Diagrama 6.1

Componentes que integran la evaluación de políticas y programas educativos



³ En el ámbito de la evaluación de programas públicos, Stufflebeam y Shinkfield sostienen que un modelo implica “una conceptualización idealizada para conducir la evaluación de programas”, y que debe contener “un grupo coherente de principios conceptuales, hipotéticos, pragmáticos y éticos formando un marco general para guiar los estudios y práctica de la evaluación de programas” (2007: 63). En el caso de la evaluación de políticas y programas que realiza el INEE, se entiende al modelo de evaluación como el marco que ofrece pautas de referencia, componentes, criterios mínimos y principios clave para concebir, orientar y dirigir el desarrollo de los procesos de evaluación de los programas educativos y políticas que tengan el propósito de mejorar la calidad y la equidad en la educación básica (EB) y media superior en el país.

6.2 Metodología de la evaluación

De acuerdo con el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE, se evaluaron los programas, acciones y servicios educativos dirigidos a la población infantil jornalera migrante que por medio de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otras instancias gubernamentales lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el fin de proponer recomendaciones de política pública que apunten a mejorar la atención educativa dirigida a este segmento de la población. Además de valorar la coherencia, la articulación y la orientación de estos programas y acciones, la evaluación también buscó conocer los procesos de implantación de la política federal en los contextos locales, e identificar cómo la acción de gobierno puesta en marcha en las entidades federativas complementa o limita dicha política.⁴

La metodología utilizada en la evaluación fue mixta, y recurrió a herramientas cuantitativas y cualitativas. Las primeras ayudaron a identificar tendencias de amplio alcance y a enfocar problemas generales, en tanto que las segundas permitieron —mediante la realización de entrevistas semiestructuradas y grupos focales— conocer las perspectivas de distintos actores clave (operadores en los ámbitos federal y local; líderes empresariales y de organizaciones de la sociedad civil, y algunas figuras escolares),⁵ así como la valoración que éstos realizan de la acción gubernamental dirigida a la atención educativa de la población infantil jornalera agrícola migrante.

Con la finalidad de establecer un marco de referencia sobre la intervención pública en la atención a dicha población, se realizó un análisis documental que recuperó información de los últimos 15 años, proveniente de las reglas de operación de los programas educativos gubernamentales, de bibliografía especializada, de documentos internacionales, de evaluaciones externas realizadas a dichos programas, así como de un análisis de asignación del gasto y el ejercicio presupuestal.

⁴ Para cumplir con este objetivo, la evaluación planteó las siguientes preguntas orientadoras: 1) ¿cuáles son los programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil jornalera agrícola migrante?, ¿cuál es la lógica de intervención de cada uno de ellos?, ¿existen estrategias a nivel local?; 2) ¿quiénes son los actores gubernamentales clave que participan en la atención educativa de este grupo poblacional?, ¿qué papel juegan las autoridades locales en la provisión de los servicios educativos?, ¿existe articulación entre órdenes de gobierno para atender a esta población?; 3) ¿cuáles son los alcances en materia de cobertura de los programas y servicios educativos ofrecidos a esta población?; 4) ¿qué presupuesto se destina a estos programas y cómo se ejercen los recursos en los estados?; 5) ¿se cumple el derecho a una educación de calidad para los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes?, ¿en qué medida?, y 6) ¿qué acciones de política pública sería factible impulsar para brindar una atención integral, coherente, articulada y coordinada?

⁵ Se realizaron entrevistas semiestructuradas con diversos actores clave tales como autoridades federales responsables de los programas de atención educativa a niños jornaleros agrícolas migrantes de la SEB, el CONAFE y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); a los responsables estatales de estos programas en seis estados de la república, por su relación directa con la operación de éstos, y, finalmente, a líderes de organismos empresariales de las regiones receptoras de migrantes, así como a integrantes de organismos no gubernamentales que llevan a cabo acciones de apoyo a la educación de niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes. Adicionalmente, se llevaron a cabo grupos focales con figuras educativas y directores.

Para el trabajo de campo, se seleccionaron seis estados en donde se realizaron las entrevistas con actores clave con base en los siguientes criterios: I) por tipo de migración, dos estados mayormente receptores (Baja California y Sinaloa), un estado expulsor (Guerrero) y tres estados mixtos (Hidalgo, Morelos y Veracruz); II) por el tipo de unidades productivas donde trabajan los jornaleros agrícolas migrantes, grandes empresas agroexportadoras, medianas o grandes unidades productivas (Baja California y Sinaloa) o medianas o pequeñas unidades productivas (Hidalgo, Morelos y Veracruz), y, III) por la disminución o presencia del trabajo infantil, dependiendo del tipo de unidad productiva.

El primer paso en el desarrollo de esta evaluación fue dimensionar la magnitud del problema. Por ello, se presentan en primer término el perfil sociodemográfico de la población jornalera agrícola migrante y las características del trabajo infantil, así como los rasgos principales de su situación educativa. Posteriormente, se describen las acciones gubernamentales, educativas y sociales emprendidas para brindar atención a este grupo de población, así como el papel que juegan algunos agroempresarios en la provisión de los servicios educativos.

6.3 Perfil sociodemográfico de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes

La población infantil jornalera y la de hijos de jornaleros agrícolas migrantes se caracterizan por las condiciones de exclusión social y vulnerabilidad que enfrentan diariamente debido a los bajos ingresos económicos que perciben sus familias, a su necesidad de trabajar para apoyar el mantenimiento familiar, a su alta movilidad durante los ciclos agrícolas, a los constantes riesgos de salud a los que están expuestas y a las condiciones de hacinamiento y escasez alimentaria que padecen.

Con respecto al tamaño de esta población, si bien no se cuenta con datos estadísticos confiables debido a la falta de mecanismos de registro precisos, casi al final de 2009 la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) estimaba la existencia de 2 040 414 jornaleros agrícolas en el país, quienes, sumados a los miembros de sus familias (considerando un promedio de 4.51 integrantes por hogar), conformaban una población total de 9 206 429, de la cual, 34 y 26% provenían de municipios con grados de marginación muy altos y altos, respectivamente. En relación con sus características culturales, cerca de 40% de la población jornalera agrícola migrante pertenecía a una comunidad indígena, lo que contrastaba con la situación de la población jornalera en general, en la que el sector indígena representaba sólo 18.1% (SEDESOL, 2011).

Si bien la migración es un fenómeno difícil de estudiar y las cifras reales sobre trabajo infantil⁶ son también imprecisas, en las zonas de recepción de migrantes,⁷ en el mismo periodo, se estimaba que 17.7% del total de jornaleros agrícolas eran NNA de entre 5 y 17 años de edad; de ellos, 60% trabajaba en actividades remuneradas en el campo, 10% realizaba alguna otra actividad (comercio, ganadería, albañilería, entre otras) y el resto participaba en actividades domésticas (SEDESOL, 2011).

Estudios recientes que realizan estimaciones sobre esta población y sus características sociodemográficas confirman que esta situación no se ha modificado sustancialmente cinco años después, y es probable que las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de esta población hayan empeorado (Miranda, 2015; Rojas, 2014). Así, en el estudio desarrollado por Miranda se destaca que en la mayoría de los casos los jornaleros agrícolas migran en pareja y con sus hijos, y que en buena parte de las familias migrantes trabajan ambos padres. Se señala también que el ingreso mensual promedio de los jornaleros es menor a 3 000 pesos, aunque una proporción importante (cerca a 25%) percibe ingresos mensuales inferiores a los 1 500 pesos. Además, entre los padres de familia migrantes se habla el mixteco, el zapoteco y el náhuatl, y su escolaridad es sumamente baja, pues la gran mayoría no tiene estudios o apenas cursó algunos grados de educación primaria (Miranda, 2015).

Por otra parte, los NNA que laboran en el campo realizan actividades similares a las de los adultos; trabajan en promedio seis días a la semana e incluso los domingos, si la demanda de trabajo lo requiere; asimismo, sus jornadas laborales son de entre ocho y diez horas en promedio —incluido el tiempo de transportación hasta el campo—. ⁸ Además, debe tomarse en cuenta la precariedad de este tipo de trabajo: 3 de cada 4 jornaleros no cuentan con prestación o seguridad social alguna, por lo que no tienen acceso a servicios de salud o protección contra accidentes (ENJO, 2009; SEDESOL, 2010).

La población infantil que trabaja en los campos agrícolas se ve expuesta además a un alto número de enfermedades debido a las actividades que desempeña, las cuales comprometen su integridad física, principalmente por la exposición a temperaturas extremas o lluvias y a productos agroquímicos; la permanencia en cuclillas o de pie durante largos periodos de tiempo, y el

⁶ El trabajo infantil está tipificado en la Ley Federal del Trabajo, recientemente reformada para elevar la edad mínima de acceso al trabajo de 14 a 15 años, y en el Acuerdo 138, que suscribió México con la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Este último se ratificó en 2015 y entrará en vigor a partir de junio de 2016.

⁷ El fenómeno migratorio presenta dos rutas básicas: la del Pacífico y la del Golfo; sin embargo, de acuerdo con Rojas (2011), además de estas rutas se encuentran la del centro, en la que existen desplazamientos interregionales que abarcan los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, y la ruta del sureste, compuesta fundamentalmente por población indígena (incluida población guatemalteca) que se desplaza de Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Tabasco hacia las diferentes zonas de atracción.

⁸ Estas jornadas laborales son mayores a las que estipulan la Organización Internacional del Trabajo y la normatividad mexicana, las cuales establecen que los menores de 15 años no deben trabajar, mientras que los de 16 a 18 años sólo pueden hacerlo en periodos máximos de seis horas a la semana en condiciones que no pongan en riesgo su salud física, mental y emocional (OIT, 2014).

cargar cosas pesadas. Otra condición que agrava la vulnerabilidad de esta población es la falta de alimentación y buena nutrición,⁹ la cual impacta en su capacidad de inmunización y en su desarrollo físico y mental, y aumenta su propensión a las enfermedades, situación que en conjunto reduce su esperanza de vida.¹⁰

En suma: las condiciones de vulnerabilidad y exclusión que enfrenta esta población, agregadas a la explotación laboral, restringen sus oportunidades de desarrollo, refuerzan la reproducción intergeneracional de la pobreza y le impiden tener una vida digna.

6.4 Condiciones educativas de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes

Las condiciones educativas de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes también son precarias: su acceso a la educación es limitado y sus niveles de escolaridad son bajos debido, entre otras razones, al abandono escolar. Este último ocurre no sólo por el constante cambio de servicio educativo y la poca pertinencia de la educación que reciben, sino también por la insuficiencia de espacios escolares aptos y la fragilidad del perfil profesional de las figuras educativas que los atienden.

El rezago educativo de esta población es grave. Un diagnóstico desarrollado en 2006 ya señalaba esta situación de rezago escolar en las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa, donde el fenómeno migratorio era más agudo: 1 de cada 2 NNA entre 6 y 14 años era analfabeta (SEDESOL y UNICEF, 2006). Información reciente, permite confirmar que apenas entre 14 y 17%¹¹ de la población infantil migrante asiste a la escuela, lo cual refleja el enorme vacío que existe en la atención a la demanda educativa de esta población.

Actualmente se estima que existen entre 279 y 326 mil NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, de los cuales sólo 46 447 reciben el servicio educativo por medio de la SEP en escuelas generales, indígenas y comunitarias apoyados por el PIEE y el CONAFE.

⁹ Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 40% de la población jornalera agrícola migrante se encuentra en condiciones de pobreza extrema, y la alimentación es su principal necesidad básica no resuelta (SEDESOL, 2011).

¹⁰ Un estudio de Reyes de la Cruz (2002) reportó ya hace más de una década que la población jornalera agrícola migrante tenía una esperanza de vida cercana a los 50 años, mientras que el promedio nacional se encontraba en alrededor de los 70.

¹¹ Estimación calculada con base en los datos de la SEP, que señala en las Reglas de Operación (ROP) 2016 del PIEE una atención en 2015 de 40 mil niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes. A esta cifra se agregan los 6 447 niños y niñas atendidos por el CONAFE en el ciclo escolar 2014-2015. La información presentada es una suma simple de dos bases de datos diferentes y con métodos de captura propios.

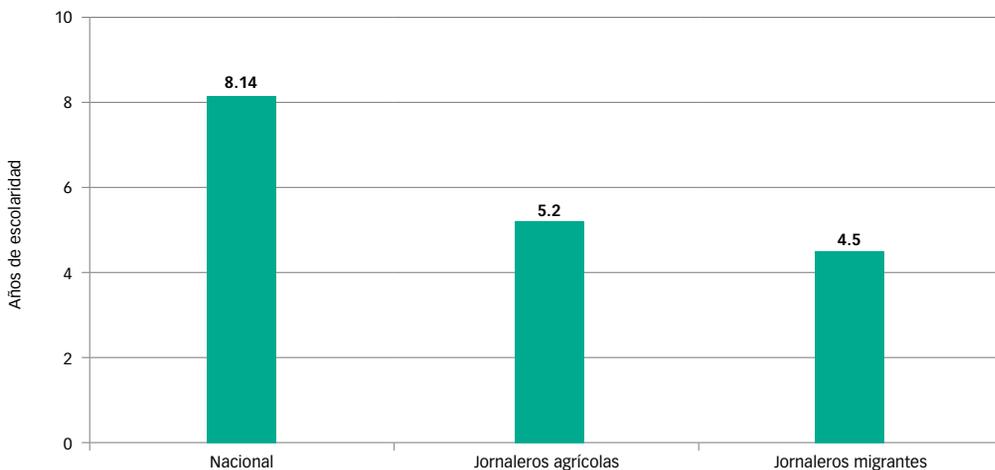
Las evaluaciones realizadas a los programas que atienden a esta población señalan que una de las principales dificultades que enfrenta la oferta educativa está relacionada con el flujo constante de los NNA entre en los diferentes servicios educativos; de este modo, un niño puede desplazarse de un estado a otro y estudiar en diferentes servicios administrados por distintas instituciones. Ello perjudica la continuidad educativa y el seguimiento personalizado de los estudiantes. En este sentido, la atención educativa debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a los movimientos migratorios, y debido a la diversidad cultural que se tiene en las escuelas, éstas deben ofrecer un modelo educativo intercultural que favorezca el diálogo entre los NNA.

En relación con el acceso y la permanencia en la escuela, se consideran tres barreras importantes. Una se relaciona con que la educación se imparte en una lengua diferente a la que hablan los niños y las niñas jornaleros migrantes. La otra, con la incorporación temprana de los niños al trabajo en los campos agrícolas o la asignación de tareas domésticas para las niñas. La tercera barrera está relacionada con la valoración de las familias de migrantes respecto del trabajo de los niños y las bajas expectativas sobre la educación de sus hijos, lo que dificulta su permanencia en la escuela (UAN, 2014).

Por otra parte, como lo muestra la gráfica 6.1, destaca que el promedio de escolaridad de la población jornalera migrante de 15 años o más fue de 4.5 años, lo que contrasta con la situación de la población jornalera agrícola (5.2 años) y con la población nacional ese mismo grupo de edad (8.1 años) (SEDESOL, 2011).

Gráfica 6.1

Promedio de años de escolaridad en población de 15 años o más



Fuente: Elaboración propia a partir de SEDESOL (2011).

El estudio realizado por Miranda (2015) sobre el desarrollo intelectual y emocional de las niñas y niños migrantes en edad preescolar concluye que una inmensa mayoría presenta serios problemas. En orden de prioridad, aparecen los siguientes: en primer lugar, la inseguridad, la ansiedad y la timidez son los problemas que mayor proporción de niños concentra; en segundo lugar, los problemas de sentimientos de inferioridad, inadaptabilidad y retraimiento; en tercer lugar, los problemas de agresión y tensión; en cuarto, el sentimiento de vacío y el aislamiento emocional, y, finalmente, problemas relacionados con la necesidad de afecto y contención. Considerando la situación por entidad federativa, en Oaxaca 92% de la población infantil migrante que cursa preescolar presenta problemas de desarrollo emocional e intelectual. En siguiente término está Baja California Sur con 89%; le sigue Morelos con 79%; enseguida Sinaloa con 77%, y, por último, Baja California, que, aun siendo la entidad mejor posicionada entre éstas, presenta un alto porcentaje de niños (61%), con problemas de desarrollo intelectual y emocional.

En el mismo estudio se señala que las niñas presentan mayores desventajas que los niños, y destacan los casos de Baja California, Oaxaca, Morelos y Sinaloa, donde la diferencia es de más de diez puntos porcentuales. Sólo en Baja California Sur las niñas mantienen una desventaja similar que los niños. Esto supone, para el caso específico de la educación preescolar, que las niñas son atendidas en peores condiciones, lo que permite evidenciar fenómenos de exclusión de género desde la primera infancia (Miranda, 2015).

6.5 Las principales acciones educativas dirigidas a la población infantil jornalera agrícola migrante

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el gobierno federal ha impulsado diferentes acciones dirigidas a la atención educativa de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, principalmente por medio del CONAFE y la SEP.

El CONAFE ha brindado desde hace más de 40 años distintos servicios educativos para esta población. A partir de 2002 ofrece un servicio específico para niños en contexto de constante movilización llamado Modalidad Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante (MEIPIIM). En la actualidad el CONAFE continúa atendiendo a esta población mediante el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (PREIBPRUIN) con una oferta pedagógica flexible, bilingüe e intercultural que se adapta a la heterogeneidad cultural y lingüística que caracteriza a los pueblos rurales y campamentos agrícolas. El CONAFE impulsa la inclusión educativa de los NNA jornaleros e hijos de jornaleros migrantes mediante la instalación de servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria en localidades de menos de 500 habitantes con alto o muy alto grado de marginación (DOF, 8 de mayo 2014).

Por su parte, la SEP, desde la creación del PRONIM, en 1981, busca atender a la población migrante bajo un enfoque de diversidad social, multiculturalidad y multigrado. El programa operó, hasta 2013, mediante la transferencia de recursos económicos y técnico pedagógicos a las entidades federativas participantes, a través de la firma de convenios entre las autoridades locales y la SEP.

Con el propósito de garantizar la igualdad y la inclusión educativa en los niveles inicial, básico, y medio superior, a partir del 2014 el PRONIM se incorporó, junto con otras seis estrategias de intervención educativa, al PIEE. Este último tiene el objetivo de contribuir en la mejora de las capacidades institucionales de las escuelas públicas y de los servicios educativos en general por medio del otorgamiento de apoyos económicos, pedagógicos y técnicos a las entidades federativas con el fin de generar condiciones de inclusión y equidad tanto en la niñez en riesgo de vulnerabilidad como en quienes tienen alguna discapacidad, indígenas y migrantes (SEP, 2014; DOF, 27 de diciembre 2014).¹²

Si bien, tanto los programas del CONAFE como el PRONIM han promovido la atención educativa dirigida a esta población, las distintas evaluaciones que se hicieron a ambos programas (Rojas, 2003 y 2004; BUAP, 2006; Loyo, 2007; Santibáñez y Abreu, 2008; Bracho, 2008 y 2009; Rodríguez y Ramírez, 2008 y 2009; Rodríguez, 2009; Velazco, 2010; CONEVAL, 2012; Vernon, 2013; SEP y CONEVAL, 2012) permiten concluir que su lógica de intervención ha tenido un carácter principalmente reactivo debido a que, entre otras cosas, éstos no se han sustentado en información oportuna o en diagnósticos precisos sobre la compleja realidad social y educativa que enfrentan los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes. Las evaluaciones dan cuenta de que las autoridades estatales ofrecen el servicio educativo conforme a la demanda de los empresarios, quienes no siempre presionan para que se les brinde educación a los NNA hijos de sus trabajadores.

Debe subrayarse que, puesto que no ha habido mecanismos sistemáticos para el registro de información, existen pocos datos oficiales sobre las condiciones educativas de esta población, aunque el PRONIM, hoy adscrito al PIEE, cuenta con el Sistema Nacional de Control Escolar para los Migrantes (SINACEM), que en principio proporciona información sobre los avances educativos de la población atendida en el nivel inicial y básico.¹³ Hay que señalar además que el SINACEM puede ser consultado por las autoridades educativas del orden federal y local, y por los supervisores escolares, pero no por los docentes. Si bien esto responde a una lógica administrativa de uso de contraseñas, que se reserva a los operadores del programa, lo cierto es que el docente no puede dar un seguimiento oportuno a estudiantes que cambian su lugar de residencia conforme al calendario agrícola. El CONAFE, por su parte, cuenta con su propio sistema de control escolar, pero

¹² Otros programas federales que también operan en escuelas que atienden a población jornalera agrícola migrante son el Programa Escuelas de Calidad (PEC), ahora parte del Programa de la Reforma Educativa, y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

¹³ El INEE solicitó las bases de datos del SINACEM a la Dirección General de Educación Indígena, pero al momento de elaborar este documento la solicitud aún no había sido atendida.

éste no se vincula con el SINACEM ni con los sistemas educativos de los estados de origen, por lo que no existe seguimiento de la continuidad educativa de esta población infantil.

Además, la falta de información y la restricción del uso de estos sistemas impiden que instancias externas a la SEP conozcan la demanda real de NNA que requiere de servicios educativos; la magnitud y las características de la población potencial, así como las tasas de cobertura de los programas, lo que permitiría evaluar con mayor efectividad las acciones gubernamentales tendientes a la educación de los jornaleros agrícolas migrantes. Esta ausencia de datos también afecta la planeación de la oferta de los servicios educativos en los ámbitos nacional y local.

Respecto de la oferta educativa, la información que se recoge en la evaluación indica que los servicios se concentran mayormente en las regiones de destino de los migrantes, aunque también se brinda atención en las zonas de origen. Por ejemplo, 60.8% de los migrantes atendidos por el PRONIM en 2010¹⁴ se encontraba en cinco estados en los que predominan las grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Nayarit, Baja California, Jalisco y Baja California Sur. En contraste, sólo 10% de la población atendida por el PRONIM estaba en las dos principales entidades federativas de origen de los migrantes: Guerrero y Oaxaca, en tanto que 29.2% se distribuía en el resto del país. En el caso del CONAFE, en el ciclo escolar 2014-2015, 82.5% de los migrantes atendidos se concentró en cuatro estados en los que operan grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Baja California Sur, Chihuahua y Sonora; en las zonas de origen (Guerrero y Oaxaca), CONAFE atendió a 8% de los migrantes, mientras que 9.5% se distribuyó en el resto de las entidades federativas.

Los modelos operativos del CONAFE y el PRONIM han buscado adaptarse a las condiciones migratorias de los NNA de los campos agrícolas que pueden acceder a la escuela en los meses en que llegan de sus lugares de origen. Así por ejemplo, se hace entrega de los certificados de estudios cuando terminan las temporadas agrícolas; se imparten clases durante las vacaciones de diciembre y Semana Santa, y en diversas escuelas de tiempo completo atendidas por el PRONIM, el horario escolar se adapta a las jornadas laborales de los padres. En contraste, los niños suelen recibir con retraso sus uniformes (facilitados por el gobierno estatal) y libros de texto (proporcionados por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito), ya que cuando se elaboran los padrones para los pedidos durante el mes de agosto, los niños no han llegado todavía a los campos agrícolas.

Con respecto a la permanencia educativa de estos niños, el Sistema Educativo Nacional (SEN) no está adaptado para asegurar su continuidad en el trayecto escolar, principalmente cuando provienen de modalidades distintas a las cuales buscan incorporarse (modalidad general, indígena o servicios educativos de CONAFE), o porque los modelos educativos están configurados por grados escolares y no por módulos.

¹⁴ Se dispone de datos desagregados por entidad federativa hasta 2010.

Así, por ejemplo, a los estudiantes que participan en escuelas del PíEE se les suele aplicar una evaluación diagnóstica para ubicar el grado escolar al que asistirán; sin embargo, esto implica que en muchas ocasiones los niños deberán volver a cursar un mismo grado o repetirán su inicio, ya que la duración del ciclo agrícola no les permite concluir el grado completo. En el caso del CONAFE la situación es distinta, pues en educación primaria el modelo está organizado en tres niveles educativos y se prevé la acreditación por módulos. Además, los grupos son más pequeños en número, por lo que resulta más fácil adaptar sus procesos de enseñanza para lograr la continuidad educativa de estos niños.

Con el propósito de enfrentar las dificultades señaladas, se han desarrollado algunas experiencias innovadoras, tales como el modelo educativo modular en Baja California,¹⁵ el proyecto piloto de calendario adaptado al ciclo escolar migratorio, el proyecto de nivelación pedagógica en Guerrero¹⁶ y el aula inteligente en Sinaloa.¹⁷

6.6 El paso del PRONIM al PíEE: el debilitamiento de la atención educativa a la niñez migrante

A partir de 2014, el PRONIM se subsume en el PíEE, que si bien destina recursos para apoyar a escuelas que atiendan a la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad (incluidos los migrantes),¹⁸ ya no se enfoca de manera exclusiva en la atención de este grupo. Dado que el recurso se tiene que repartir entre distintas poblaciones —incluidas la niñez indígena y la que tiene necesidades educativas especiales—, la asignación de recursos económicos depende de que los estados manifiesten su interés por participar. Esto significa que queda a criterio

¹⁵ El modelo educativo modular, que permite al docente avanzar conforme a los conocimientos y necesidades educativas de los niños, operó en Baja California hasta que comenzó la implementación de la Reforma Integral de la Educación Básica en primaria (2009-2011). Con esta última se obliga al docente a adaptar el modelo a los contenidos de los libros de texto gratuito, como lo señala el Acuerdo 592 por el que se Establece la Articulación de la Educación Básica (DOF 19-VIII-2011), así como a aplicar tres proyectos didácticos, los cuales se encaminan a integrar a todos los niños, desde el nivel inicial hasta secundaria, en una sola actividad.

¹⁶ Este proyecto inició en el ciclo escolar 2012-2013 con el objetivo de mejorar las habilidades de lectoescritura y matemáticas de los niños y niñas migrantes en un conjunto de escuelas ubicadas en las regiones de La Montaña Baja y la Alta. El proceso de nivelación pedagógica puede ocurrir en dos periodos, al inicio o al fin del ciclo escolar, con una duración entre seis y ocho semanas. Un docente atiende a los alumnos migrantes después del horario escolar diagnosticando el nivel de conocimientos y habilidades de lectoescritura y matemáticas de cada uno para iniciar una atención educativa individualizada durante ocho semanas. De forma simultánea, el director junto con los orientadores se reúnen con los padres de familia con el fin de informarles sobre el proceso y determinar el horario en que se realizará. Una vez que terminan las semanas de nivelación, el orientador aplica un nuevo diagnóstico a cada uno de los alumnos con el fin de evaluar sus avances. El seguimiento lo realiza el coordinador regional del PíEE. Asimismo, los Consejos Técnicos Escolares, los padres y los comisariados ejidales tienen la responsabilidad de verificar que el orientador asista a las sesiones.

¹⁷ La estrategia de Aula Inteligente se ha instrumentado en Sinaloa desde 2004 y está dirigida a los alumnos cuyos niveles conceptuales en el aprendizaje, en el desarrollo de la lengua (lectoescritura) y en las nociones básicas de matemáticas, se encuentren lejanos de la convencionalidad y funcionalidad que el grado escolar les exige, así como a los estudiantes con discapacidad. También se brindan clases de educación artística, educación física y computación.

¹⁸ El programa se dirige a todas las escuelas de EB que ofrecen los servicios de educación a indígenas, migrantes, educación especial y telesecundarias que decidan participar mediante la elaboración de la Ruta de Mejora.

de las autoridades estatales si solicitan o no el financiamiento para la educación de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Así, la agrupación de siete programas en el PIEE agudiza la ya de por sí invisibilidad de este grupo poblacional. Al considerar diferentes unidades conceptuales para la atención —personas (hijos de jornaleros migrantes, indígenas y NNA con necesidades educativas especiales), modalidades educativas (telesecundarias, general e indígena) y estrategias educativas (escuelas multigrado)— en el interior de un mismo programa, pareciera asumirse que el origen y las causas de la vulnerabilidad fueran los mismos, ya que se homogeneiza la diversidad de los contextos educativos, y se pierde de vista la especificidad de la población jornalera agrícola migrante.

La integración del PRONIM al PIEE tuvo implicaciones muy importantes que no sólo se resumen en la pérdida de presupuestos específicos para la atención educativa de esta población, sino también en la imposibilidad de contratar docentes para la operación de los servicios. Al entrar en vigor la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), los apoyos del antes PRONIM, que se utilizaban para la contratación de docentes —aunque expresamente las reglas de operación no se enfocaban en ese uso—,¹⁹ ya no pueden ser empleados con dicho fin, lo cual implicó el cierre del servicio, por ejemplo, en el estado de Hidalgo. El PIEE presupone la existencia de una escuela que opera con regularidad. Sin embargo, en tanto se diseña e implanta una estrategia *ad hoc* en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD) para responder a la demanda de docentes calificados para brindar atención educativa a esta población, los estados enfrentarán la dificultad de asignar educadores a las escuelas.

6.7 Problemas de coordinación institucional

Si bien hasta 2013 el Estado mexicano ofertó el servicio educativo al sector en cuestión por medio del CONAFE y el PRONIM, hasta el día de hoy no ha habido una clara delimitación de competencias entre ambas instancias ni una adecuada coordinación, lo que ha ocasionado que se dupliquen servicios o no se ofrezcan donde más se necesitan. Cada institución desarrolla su propio modelo educativo, enfoque pedagógico y sistemas de control escolar, los cuales han estado desarticulados entre sí. Dependiendo del lugar al que llegan los migrantes, han sido atendidos por un programa u otro, y los aprendizajes acreditados por una institución pueden

¹⁹ La contratación de los maestros no ha cumplido con las formalidades laborales mínimas; las evaluaciones externas al PRONIM mostraron que los maestros que atendían a migrantes por lo general no contaban con una plaza definitiva en el sistema de educación pública; el pago que recibían por sus servicios era apenas simbólico y corría a cargo del PRONIM, lo que permitió contar con jóvenes estudiantes o recién graduados que fueron adquiriendo competencias en el desarrollo de su práctica docente.

no ser reconocidos por la otra. Además, en el poco tiempo de operación del PIEE se presentan los mismos problemas de articulación y coordinación entre los responsables de este nuevo programa y las autoridades del CONAFE.

6.8 Precariedad laboral y profesional de los docentes

En las escuelas que atendió el PRONIM, la educación a migrantes fue impartida principalmente por maestros titulados o estudiantes universitarios de distintas carreras, quienes no contaban con una plaza docente, recibían una remuneración muy baja (entre 960 y 4 mil por mes, de acuerdo con lo reportado por las autoridades educativas federales y estatales) y no se consideraban trabajadores de la educación, por lo que no tenían acceso a prestaciones laborales ni seguridad social. Debido a las precarias condiciones en las que trabajaban, había una alta rotación del personal.

Como ya se comentó, en el caso del PIEE las reglas de operación no consideran recursos para la contratación de maestros, debido a que ésta debe hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la LGSPD, lo cual ha ocasionado que la cobertura de la educación a NNA jornaleros agrícolas migrantes haya tenido una drástica disminución al pasar de 70 mil niñas y niños migrantes agrícolas atendidos en la última etapa del PRONIM, a 40 mil en el primer año del PIEE (SEP, 2014; SEP, 2015a).

En el caso del CONAFE, estudiantes de secundaria o de nivel medio superior imparten la educación; se les otorga un apoyo económico de 1 482 pesos mensuales en calidad de servicio social²⁰ y reciben una capacitación para el desempeño de sus labores docentes.

Dadas las características socioculturales de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, los educadores deben tener una formación que los capacite para trabajar en grupos multigrado multiculturales y plurilingües y para saber cómo adaptar el currículo con flexibilidad debido a la constante entrada y salida de alumnos y a los diferentes grados escolares que atienden. Asimismo, las figuras docentes que trabajan con estos NNA deberían tener una formación que los prepare para educar en un ambiente culturalmente diverso, pues en sus clases conviven niñas y niños que hablan lenguas indígenas distintas. Las evaluaciones revisadas señalan que la gran mayoría de las figuras educativas no cuenta con la formación específica requerida, acorde con las características de esta población.

²⁰ De acuerdo con los lineamientos operativos del Programa de Prestación de Servicio de Educación Inicial y Básica Comunitaria (2014), el monto varía por periodo, año y modalidad atendida. Así, en el segundo año de servicio reciben 1 605 pesos, y si atienden educación secundaria, 1 856; en todos los casos reciben menos apoyo en el periodo de formación y en el mes de agosto.

6.9 Caída presupuestal de los programas de atención

La política educativa para atender a los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes ha dejado de usar como herramienta de gasto programas presupuestarios específicos para integrarse en programas generales que atienden la demanda educativa de niñas y niños en situación de vulnerabilidad y exclusión, tanto en la estructura programática de la SEP como en la del CONAFE. Esta estrategia puede no ser del todo eficiente, pues incrementa la discrecionalidad en la manera de asignar el gasto entre los diversos grupos; es decir, la asignación de los recursos destinados a la atención de los distintos grupos vulnerables autorizados en estos programas queda a criterio de cada entidad federativa de acuerdo con sus prioridades sociales, económicas o políticas.

Asimismo, al integrarse programas presupuestarios específicos a otros generales, como en el caso de la fusión de los del CONAFE²¹ y del PRONIM con otros seis programas presupuestarios en el PIEE,²² se presentó una disminución considerable de los recursos asignados. Las asignaciones de gasto que el PIEE ha recibido en el Presupuesto de Egresos de la Federación son menores para 2014, 2015 y 2016 en más de 50%, que la suma del presupuesto que recibieron las siete estrategias por separado durante 2013. Incluso cuando se compara el presupuesto ejercido en 2013 por los siete programas educativos en favor de diversos grupos vulnerables contra el ejercido por el PIEE en 2014 y 2015, el gasto de los primeros sigue siendo más elevado (ver gráfica 6.2).

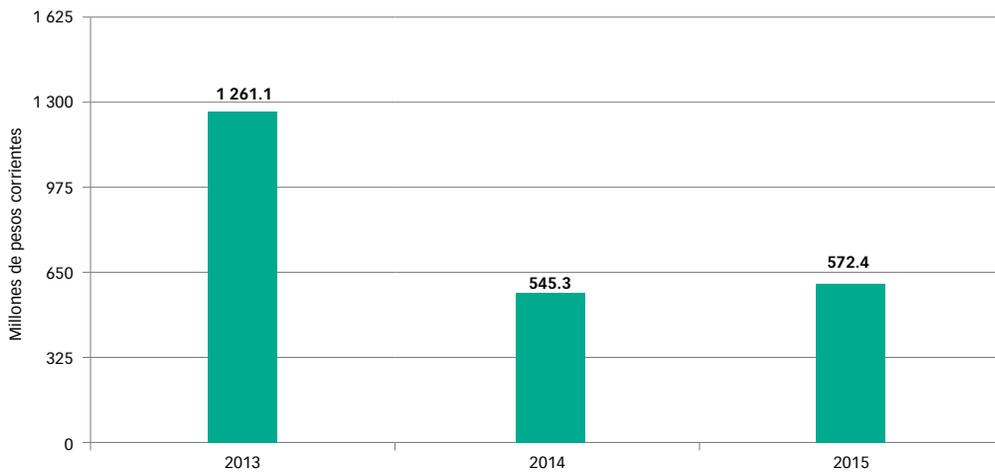
Debido a que desde el punto de vista normativo existe un amplio respaldo a los programas que tienen el propósito de mejorar la equidad educativa, aquellos dirigidos a los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes deberían tener una alta prioridad en la política educativa nacional; no obstante, cuando se observa la evolución de los recursos humanos y financieros destinados a la educación de esta población, se aprecia que no se le da la importancia que normativamente se señala.

²¹ Hasta el año 2008, el CONAFE atendió a los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes con el programa presupuestario S090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante. En 2009 éste se integró con el programa presupuestario S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, conformando un solo programa presupuestario denominado Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena. A partir de 2014, este último se transformó en el programa E066 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, el cual se mantuvo vigente durante el ejercicio fiscal 2015.

²² El PIEE es producto de la fusión de los siguientes programas: S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa; S111 Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes; S119 Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural; S152 Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria; U015 Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable; U022 Educación para Personas con Discapacidad; y U042 Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena.

Gráfica 6.2

Presupuesto aprobado para las siete estrategias que conforman el PIEE en 2013, 2014 y 2015



Fuente: UAN (2014).

6.10 El papel de los empresarios agrícolas

Cabe destacar que donde existe mayor diversidad de actores que participan en los esfuerzos por educar a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes es en las zonas agroexportadoras. La evaluación coordinada por el INEE y evaluaciones al PRONIM (Rodríguez, 2008 y 2009) señalan que en los estados donde existen grandes productores agrícolas se solicita mayormente el servicio educativo a las autoridades locales. De acuerdo con lo dicho por los actores clave entrevistados en los foros que realizó el INEE entre 2014 y 2015, es muy probable que los empresarios lo hagan para evitar sanciones de los Estados Unidos y países de Europa, adonde exportan sus productos, que exigen y verifican que las agroempresas no empleen mano de obra infantil.

En las zonas agroexportadoras, los productores y sus asociaciones buscan apoyo de organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y programas gubernamentales (del sector educativo y social); así, son estos empresarios quienes ejercen el liderazgo en la gestión de los recursos y acciones para la atención educativa de los NNA jornaleros agrícolas migrantes. Por su parte, las autoridades educativas actúan de manera reactiva a partir de las demandas y presiones que reciben de estos empresarios para que se oferte el servicio educativo a esta población.

Por lo tanto, a los niños cuyos padres trabajan en grandes empresas se les brinda educación en mejores condiciones, mientras que a los hijos de personas que trabajan para pequeños productores agrícolas no se les ofrece el servicio, se les presta de manera muy precaria o tienen dificultades para acceder a la educación y a los programas sociales dirigidos a migrantes. Es importante señalar que estos escenarios se pueden presentar de manera concurrente en los mismos estados o

municipios, ya que ello depende de los distintos tipos de unidades productivas que contratan la mano de obra de los jornaleros agrícolas migrantes.

La evaluación coordinada por el INEE señala, por ejemplo, un avance significativo en el acceso de NNA a la EB en los campos agrícolas de exportación en Sinaloa, donde, a diferencia de hace sólo diez años, todas las empresas agrícolas del Valle del Río Culiacán agrupadas en la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARC) tienen un distintivo de empresas libres de trabajo infantil. Con la presión de estas empresas se ha logrado llevar los servicios educativos a los campos agrícolas y se han abierto espacios en las escuelas regulares, lo que ha dado lugar a una política conjunta de aplicación de las normas de erradicación del trabajo infantil y el compromiso de que todos los niños reciban educación.²³ Sin embargo, en otras empresas agrícolas del mismo estado el grado de inclusión educativa es menor, y mucho más grave en el caso de las comunidades de migrantes asentadas en cuarterías, en las que existe trabajo infantil. Paradójicamente, uno de los efectos derivados de los avances de la desincorporación de este tipo de trabajo es que las familias más acostumbradas a que los niños fueran una fuente de ingreso decidieron migrar a empresas del sur o del norte del estado o incluso a Sonora o Baja California, con el fin de incorporar a toda su familia al trabajo agrícola.²⁴

6.11 Otras acciones y programas de gobierno dirigidos a los jornaleros agrícolas

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), otorga apoyos a jornaleros agrícolas migrantes de 16 años o más y a sus familias. Este programa, que opera en 27 entidades de la república,²⁵ beneficia a los NNA con apoyos alimenticios, así como con estímulos económicos para la asistencia y la permanencia escolar.²⁶ Además, ofrece a las familias inscritas una ayuda económica de 800 pesos por concepto de transportación (máximo en tres ocasiones); centros de atención y educación infantil;

²³ La evidencia destaca que los empresarios participan en las mejoras de las condiciones en las que se brinda el servicio educativo; por ejemplo, en Sinaloa, la AARC apoya con infraestructura escolar, alimentos, útiles escolares, asesoría educativa y transporte, y en Baja California los productores apoyan con el transporte de las figuras educativas del CONAFE así como con la construcción de aulas y su mantenimiento. Se destaca también en el caso de Veracruz —donde no se reporta participación del sector privado—, que los comisariados ejidales y las autoridades municipales participan con regalos para el día del niño, desayunos y materiales para las escuelas.

²⁴ En una visita de campo realizada por el área de responsabilidad social de la AARC a los campos agrícolas de los municipios de Mazatlán, Rosario y Escuinapa se encontró que parte de los jornaleros había trabajado anteriormente en empresas de Culiacán, y la mayoría refirió que viajó al sur entre 2008 y 2009. Las familias que migraron a esta región enfrentaban condiciones de alta pobreza y marginación con valores culturales que incorporan la aceptación del trabajo infantil. Se trata, por ejemplo, de familias mixtecas (Oaxaca), tlapanecas (Guerrero) y huicholes (Nayarit) (AARC, 2010, citado en De Haro, Barrera y Castro, 2013). En estas regiones el derecho a la educación en términos de acceso se encuentra vulnerado.

²⁵ No participan Aguascalientes, Estado de México y Yucatán.

²⁶ El mecanismo para proporcionar estos apoyos es por medio de la vinculación con la SEP, la cual otorga el registro de los estudiantes inscritos en el servicio educativo.

unidades de atención médica de primer nivel, y albergues, vivienda temporal e infraestructura social básica. Las entidades con mayores localidades atendidas son Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Veracruz.

Aparte del PAJA, los migrantes no suelen resultar beneficiados por otros programas sociales. De acuerdo con Aguilar (2012), menos de 30% tiene acceso a alguno. En este sentido, si bien el Programa Prospera (antes Oportunidades) ha sido uno de los de mayor envergadura y presupuesto a nivel nacional, ha incluido escasamente a la población migrante, precisamente por su condición de movilidad, lo que dificulta a este sector el cumplimiento de la corresponsabilidad de los beneficiarios para recibir el apoyo (Barrón, 2013).²⁷

Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) desarrolla una política que busca la inclusión social e incidir en la disminución del trabajo infantil. Se encarga de coordinar el trabajo de la Comisión Intersectorial para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes (CITI), cuyo objetivo es eliminar las peores condiciones de trabajo infantil en México para 2016, y para finales de 2018, haber reducido en 60% dicho trabajo (STPS, 2014b). De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades de esta Secretaría, son dos las acciones específicas dirigidas a eliminar el trabajo infantil: 1) Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI), que consiste en un reconocimiento federal que se otorga desde 2010 a aquellas empresas agrícolas que demuestran fehacientemente que han implantado políticas de cuidado y protección infantil para garantizar la no contratación de niños y el pleno desarrollo de los hijos e hijas de los trabajadores jornaleros,²⁸ y 2) México sin Trabajo Infantil, distintivo que se otorga a partir de 2013 y está orientado a las empresas agrícolas o incluso a una organización o centro de trabajo que demuestra buenas prácticas de erradicación de este tipo de trabajo y de cuidado y protección a la infancia

Finalmente, aunque el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) no cuenta con estrategias específicas de atención dirigidas a las familias jornaleras migrantes, se tiene conocimiento de que el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia proporciona becas con la finalidad de evitar que niños y niñas trabajen. Sin embargo, su distribución y asignación queda sujeta a los criterios que defina el sistema DIF de cada entidad federativa.²⁹

²⁷ Prospera está dirigido exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación. Las becas incluyen a cada uno de los NNA menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del programa e inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. El apoyo está sujeto a la certificación de la inscripción y la asistencia escolar en primaria y secundaria, por lo que se suspenden los apoyos si el estudiante no presenta la certificación por asistencia, o si registra cuatro o más inasistencias injustificadas durante el mes, así como cuando se acumulan tres meses de suspensión o 12 o más faltas injustificadas en un mismo ciclo escolar (ROP, 2015).

²⁸ A la fecha, se ha otorgado este distintivo a 220 centros de trabajo agrícola, los cuales buscan esta acreditación por su reconocimiento internacional.

²⁹ El DIF también participa en la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en la que un conjunto de dependencias se coordinan para desalentarlo.

Respecto a esta oferta de programas y acciones, se debe señalar que no existen evidencias sólidas sobre su impacto en la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes y, específicamente, en la educación de sus hijos. Destaca, la ausencia de una política integral que garantice el cumplimiento de la ley laboral para prohibir y erradicar el trabajo infantil. A ello se suma la falta de coordinación institucional entre las instancias gubernamentales que operan estas intervenciones.

■ Conclusiones

La evidencia recabada en esta evaluación y la que se refiere en las otras evaluaciones revisadas, permiten concluir que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para brindar atención educativa a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, no se ha configurado una política pública —integral, coherente, articulada y sostenida— conformada por acciones intencionales y con hipótesis causales sólidas que orienten su actuar estratégico hacia el cumplimiento del derecho a la educación de estos niños.

Entre 83 y 86% de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes continúan siendo excluidos del sistema educativo, por lo que no logran ejercer su derecho a recibir educación debido a las condiciones de pobreza de sus familias y a la prevalencia del trabajo infantil, así como a la ausencia o insuficiencia de la oferta de servicios educativos en las zonas de recepción. Por su parte, la permanencia y la continuidad educativa de aquellos que sí asisten a la escuela se ven en dificultades en gran medida por las condiciones en las que se ofrecen los servicios educativos, ya que la educación que reciben no responde a sus necesidades y particularidades socioculturales.

El Estado mexicano no ha podido cumplir con sus obligaciones como garante de derechos para esta población en las tres dimensiones que conforman el derecho a la educación: el acceso a la escuela, una permanencia sin rezago y el logro de aprendizajes relevantes para la vida. La evidencia recogida muestra la baja cobertura de los programas educativos dirigidos a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes y la no permanencia en la escuela hasta el final del trayecto educativo previsto. Asimismo, si bien no existe información precisa sobre el logro educativo de esta población, las figuras educativas entrevistadas durante la evaluación reportan desfavorables resultados de aprendizaje. Esto no sólo se debe a la movilidad de los niños en sí misma, sino a que durante su trayecto migratorio son atendidos por diversos servicios educativos que tienen diferentes modelos, pedagogías, figuras educativas y criterios de evaluación, lo que obstaculiza la continuidad y la coherencia en la trayectoria de aprendizaje de los estudiantes.

Las principales causas que explican la situación antes descrita se pueden agrupar de la siguiente manera:

Insuficiente capacidad de intervención de los programas

y acciones educativas

- ♦ La oferta educativa se ha estructurado para dar respuesta, principalmente, a las demandas específicas de determinados actores como los empresarios agrícolas.
- ♦ La ausencia de un diagnóstico amplio y sistemático impide conocer con detalle los problemas educativos que buscan atender los diferentes programas.
- ♦ La escasez de datos confiables sobre la demanda tales como la magnitud y las características de la población potencial no permite determinar con precisión la efectividad de las acciones gubernamentales.

Precariedad profesional y laboral de los docentes

- ♦ Derivado de la promulgación de la LGSPD se ha acentuado la dificultad de las entidades federativas para contar con suficiente personal, evitar su alta rotación y ofrecer la formación específica para el desempeño de sus tareas.
- ♦ Las figuras educativas reciben una remuneración muy baja (entre 900 y 4 mil pesos por mes), y sus condiciones laborales son precarias.
- ♦ En el caso del CONAFE, la educación es impartida por estudiantes de bachillerato que reciben una beca y una capacitación muy breve para el desempeño de sus labores.

Escasa articulación y coordinación institucional

- ♦ Hay una falta de coordinación y comunicación entre los programas dirigidos a esta población, lo que ocasiona la duplicidad de funciones o vacíos en su atención.
- ♦ La multiplicidad y la falta de articulación entre los sistemas de control escolar, modelos y enfoques, da como resultado que los aprendizajes acreditados por un programa no sean validados por otro.
- ♦ Los programas educativos y sociales que atienden a esta población se encuentran desvinculados y desarticulados entre sí.

Definición de las prioridades de política y restricción presupuestal

- ♦ Se transitó de una estructura de programas presupuestarios específicos que atendían a poblaciones particulares a otros generales que atienden a NNA en situación de vulnerabilidad.
- ♦ El PIEE se conformó con siete programas presupuestarios dirigidos a distintas poblaciones, entre ellas indígenas, migrantes y niños y niñas con necesidades educativas especiales. La fusión de estos programas ha invisibilizado los problemas específicos de la niñez de familias jornaleras agrícolas migrantes, y ha generado una lógica programática no diferenciada que imposibilita conocer la desagregación del gasto destinado a esta población, además de que dificulta la rendición de cuentas.

- ♦ Disminuyeron considerablemente los recursos asignados al PIEE, ya que los presupuestos 2014 y 2015 fueron menores en más de 50% a la suma de lo recibido por las siete estrategias que lo conformaban en 2013.
- ♦ Aunque en la normatividad vigente se incluye la atención prioritaria a grupos con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones de desventaja, ésta no se corresponde con la asignación de recursos destinados a ello.

A partir de los hallazgos de la evaluación sería deseable impulsar diversas acciones de política pública que permitan mejorar la atención educativa integral a este grupo de población. Esto lleva a plantear, entre otras, las siguientes líneas estratégicas de trabajo:

a) Mejorar la información y el conocimiento sobre la población infantil migrante

Es necesario elaborar un diagnóstico detallado sobre la situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en todo el territorio nacional y en cada entidad federativa que permita conocer los datos básicos sobre esta población, así como el número total de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, su composición por edad y género, su distribución geográfica, su pertenencia étnica y sus características culturales, a fin de ofrecer servicios educativos que se adapten a las necesidades particulares de dicha población.

b) Desarrollar una política educativa coherente, unificada e institucionalmente fuerte

Con base en los resultados de dicho diagnóstico, el Estado mexicano habrá de diseñar una política pública coherente y articulada para la atención educativa de la niñez de familias jornaleras agrícolas migrantes, de forma que pueda cumplir con los mandatos que lo obligan a garantizar el derecho a una educación de calidad para toda la población. En el diseño de esta política se sugiere consultar e incluir a productores agrícolas, jornaleros agrícolas migrantes, organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todos los actores involucrados en este tema.

c) Garantizar el derecho a una educación pertinente y de calidad a la niñez migrante

Esta política debe garantizar que todos los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes tengan acceso a una educación de calidad, permanezcan en la escuela hasta el final del trayecto educativo y egresen alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos por el SEN con independencia del lugar donde se encuentren y del tipo de productor con el que trabajen sus padres.

d) Mejorar la coordinación institucional entre autoridades educativas

Como parte de esta política deberá fortalecerse la coordinación entre instituciones y programas que brindan atención a estos niños, así como una mejor articulación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal que implementan estas acciones. Las responsabilidades que cada programa asuma deben establecerse mediante un acuerdo entre las respectivas autoridades educativas. Se sugiere explorar también la posibilidad de que las instituciones se especialicen por nivel educativo, ya que en la actualidad la mayor parte de los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes que atiende el CONAFE está en el nivel preescolar, mientras que el PRONIM atendió principalmente a los niños en los niveles de primaria y secundaria.

e) Incrementar los recursos públicos para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios educativos

La política educativa para la niñez jornalera agrícola migrante debe considerar recursos financieros, humanos y materiales al menos de similar cantidad y calidad que los que se asignan a todos los estudiantes de EB del SEN. En particular, los docentes deben ser contratados por los mismos procedimientos, contar con la misma preparación, recibir un salario similar y gozar de los mismos derechos laborales que aquellos que enseñan en escuelas de modalidad general. Debido a las particularidades educativas y culturales que tienen los niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes, se deben establecer programas de formación específicos para capacitar a los docentes en los conocimientos y competencias pedagógicas que se requieren para educar con éxito a esta población.

f) Fortalecer la eficiencia presupuestal y la rendición de cuentas

Finalmente, se recomienda revisar la calendarización que se hace en la asignación del gasto público para los programas de educación dirigidos a estos niños, toda vez que la entrega de los recursos a las entidades federativas no ha sido oportuna, lo que ocasiona problemas de índole administrativo y financiero que inciden negativamente en la provisión del servicio educativo a este sector de la población. Asimismo, es necesario asignar recursos presupuestarios suficientes a los programas, acciones y servicios que conformen la política educativa de atención a niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes, así como vigilar la eficiencia en el gasto público que se destina a brindar educación a todos estos niños.
