

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DIRIGIDOS A LOS NIÑOS DE FAMILIAS DE JORNALEROS MIGRANTES

DISTRITO FEDERAL, DICIEMBRE DE 2014

La presente evaluación se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Los responsables de su elaboración fueron Lourdes Consuelo Pacheco Ladrón de Guevara de la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), como Coordinadora Institucional y Carlos Rafael Rodríguez Solera de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, como Coordinador Académico. Se desarrolló entre septiembre y diciembre de 2014 a solicitud del INEE, en el marco del Convenio de Colaboración INEE/DGAJ/07/08/2014, suscrito entre la UAN y el INEE. Participaron en esta evaluación Sergio Cárdenas Denham, Azul Gabriela Valdivieso Martínez, Víctor Manuel Lamoyi Bocanegra, Antonio de Haro Mejía, Iván Jesús Barrera Olivera, Andrés Ortiz Bueno, Josefina Díaz Páez y María Georgina López Hechem.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	i
1. Introducción	i
1.1 Metodología.....	ii
1.2 Contenido del informe.....	iii
2. Definición del problema.....	iv
3. Atención gubernamental del problema a nivel federal	vii
4. Conclusiones	xi
5. Recomendaciones	xix
INTRODUCCIÓN	1
1.1 Metodología.....	3
1.2 Contenido del informe.....	8
1.3 Definición del problema público	8
1.3.1 Caracterización de la población jornalera agrícola migrante.....	8
1.3.2 Perfil socio cultural de los migrantes	15
1.3.3 Migración, trabajo infantil y rezago educativo	27
1.4 El enfoque de derechos como marco de referencia para la evaluación	36
1.4.1 El derecho de los niños migrantes a una educación de calidad.....	38
ANÁLISIS DE LA ATENCIÓN GUBERNAMENTAL A NIVEL FEDERAL.....	46
2.1 Intervenciones gubernamentales para atender el problema público	50
2.1.1 Seb- Pronim	51
2.1.2 CONAFE	57
2.1.3 Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE).....	61
2.2 Atención gubernamental en política social.....	70
2.2.1 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).....	70
2.2.2 Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	75
2.2.3 Secretaría de Salud (SS)	80
2.2.4 Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF).....	80
2.2.5 Incidencia de la política social (SEDESOL, STPS, SS y DIF) en el acceso, permanencia y logro educativo de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes	81
2.2.6 Limitaciones de la política pública para atender a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes.....	84
ALCANCES Y RETOS DE LA ATENCIÓN GUBERNAMENTAL EN DIFERENTES CONTEXTOS	88

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN INFANTIL MIGRANTE	104
4.1 Introducción.....	104
4.2 El gasto público en educación y en los programas educativos que atienden a la población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros agrícolas	104
4.3 El gasto público federal en la función educación	105
4.3.1 <i>El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) y el Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)</i>	109
4.3.2 <i>La distribución de los recursos del PRONIM y del PIEE entre las entidades federativas.....</i>	125
4.3.3 <i>Criterios de gasto y destino de los recursos del PRONIM y del PIEE: los autorizados en reglas de operación y los efectivamente ejercidos en las entidades federativas, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto.....</i>	131
4.3.4 <i>La estrategia del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).....</i>	139
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
5.1 Conclusiones.....	148
5.1.1 <i>Lógica de intervención de los programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil jornalera migrante.....</i>	148
5.1.2 <i>Ausencia de un diagnóstico común de los problemas que buscan atender los diferentes programas.....</i>	149
5.1.3 <i>Incidencia de los productores agrícolas en la oferta educativa.....</i>	150
5.1.4 <i>Inadecuación de las figuras docentes y precariedad laboral.....</i>	151
5.1.5 <i>Desvinculación y desarticulación de los programas educativos dirigidos a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes migrantes.....</i>	152
5.1.6 <i>Disminución del presupuesto destinado a la educación a migrantes.....</i>	152
5.1.7 <i>Incumplimiento del derecho a una educación de calidad para los niños hijos de jornaleros migrantes.....</i>	153
5.2 Recomendaciones.....	156
Referencias bibliográficas	160

Índice de tablas

Tabla 1. Programas federales que atienden a la población infantil jornalera migrante, 2014.....	vii
Tabla 2. Ciclos agrícolas de acuerdo con los tipos de cultivo.....	11
Tabla 3. Principales cultivos en las entidades federativas con mayor población jornalera migrante	12
Tabla 4. Procesos de desplazamiento y trayectorias de los jornaleros agrícolas migrantes.....	24
Tabla 5. Escolaridad de las niñas y niños que TRABAJABAN en Sinaloa 2000-2004.....	32
Tabla 6. Escolaridad de las niñas y niños que NO TRABAJABAN en Sinaloa 2000-2004.....	33
Tabla 7. Situación educativa de la población infantil jornalera migrante en distintos estados.....	34

Tabla 8. Programas federales que atienden a la población infantil jornalera migrante, 2014.....	47
Tabla 9. PRONIM: 2004-2013, Población objetivo y cobertura.....	52
Tabla 10. Estrategias que integran al Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)..	62
Tabla 11. Cobertura de los servicios brindados por el PRONIM 2013 y el PIEE 2014	64
Tabla 12. Evolución de los objetivos generales y específicos conforme a las Reglas de Operación de PRONIM 2013 y PIEE 2014.....	69
Tabla 13. Programas federales a los que los jornaleros agrícolas han tenido acceso	73
Tabla 14. Cuadro comparativo sobre la situación de los migrantes en las entidades federativas seleccionadas en la evaluación (2014)	89
Tabla 15. Alumnos atendidos por PRONIM en 2010 por entidad federativa	101
Tabla 16. Alumnos atendidos por CONAFE en el ciclo escolar 2014-2015 por entidad federativa	102
Tabla 17. Gasto total del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2015	106
Tabla 18. Gasto programable neto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2015	106
Tabla 19. Gasto en Desarrollo Social por función, 2015.....	107
Tabla 20. Gasto en la Función Educación respecto al Gasto en Desarrollo Social de 2005 a 2015	107
Tabla 21. Función Educación 2015.....	108
Tabla 22. Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	110
Tabla 23. Presupuesto Aprobado para el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2005 a 2013.....	111
Tabla 24. Cobertura del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2007 a 2012.....	117
Tabla 25. Gasto <i>per cápita</i> de primaria del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2007 a 2012.....	118
Tabla 26. Programas fusionados en el PIEE, correspondientes al ejercicio 2013.....	121
Tabla 27. Asignación presupuestal del PIEE en 2014 por nivel educativo	122
Tabla 28. Asignación presupuestal del PIEE en 2015 por nivel educativo	123
Tabla 29. Cobertura y costo por alumno de PRONIM de 2007 a 2010	129
Tabla 30. Gasto Neto de PIEE 2014 y PEF 2015	130
Tabla 31. Rubros de gasto y tipo de apoyos autorizado por las Reglas de Operación de PIEE para el ejercicio 2015.....	135
Tabla 32. Rubros de gasto y tipo de apoyos autorizado por las Reglas de Operación de PIEE para el ejercicio 2014.....	138
Tabla 33. Presupuesto asignado al Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE) de 2006 a 2008	140
Tabla 34. Presupuesto asignado al Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013.....	141
Tabla 35. Presupuesto asignado por objeto del gasto al Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013	142
Tabla 36. Presupuesto asignado al Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) de 2014 a 2015	143
Tabla 37. Presupuesto asignado por objeto del gasto al Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) de 2014 a 2015.....	144
Tabla 38. Beneficiarios del Programa del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante. Ciclo escolar 2007-2008.....	145
Tabla 39. Beneficiarios del Programa del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante. Ciclo Escolar 2008-2009.....	146

Índice de gráficas

Gráfica 1. Jornaleros según el grado de marginación de su lugar de origen y condición migrante	17
Gráfica 2. Distribución de jornaleros por grupos de edad	19
Gráfica 3. Porcentaje de jornaleros migrantes hablantes de una o más lenguas indígenas	21
Gráfica 4. Comparación de los años promedio de escolaridad en población de 15 años o más de la población total, de jornaleros agrícolas en general y de jornaleros migrantes en 2010 ...	35
Gráfica 5. Evolución de la cobertura relativa con respecto a la población potencial y a la población objetivo PAJA 2000-2012	74
Gráfica 6. Presupuesto aprobado y ejercido de PRONIM de 2005 a 2013	114
Gráfica 7. Presupuesto Ejercido de PRONIM de 2005 a 2013	115
Gráfica 8. Cobertura de PRONIM	116
Gráfica 9. Correlación entre presupuesto ejercido y cobertura alcanzada de PRONIM	119
Gráfica 10. Estrategias 2013 fusionadas en PíEE 2014 y 2015	124
Gráfica 11. Gasto Neto del PRONIM de 2007 a 2013	126
Gráfica 12. Asignación de recursos por entidad federativa del PRONIM	127
Gráfica 13. Asignación de recursos por objeto de gasto de PRONIM 2013	132
Gráfica 14. Asignación de recursos por objeto de gasto de PíEE 2014	134
Gráfica 15. Evolución del gasto del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE) de 2006 a 2008	141
Gráfica 16. Evolución del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013	142

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Mapa de rutas migratorias en México	25
Ilustración 2. Relación global de actores gubernamentales en la operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para la atención educativa a la población infantil migrante	61
Ilustración 3. Relación global de actores gubernamentales en el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	66

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

El objetivo general de la evaluación es valorar, de manera integral y sistémica, la coherencia, articulación y orientación de los programas, acciones y servicios educativos dirigidos a la población infantil jornalera migrante, que ofrecen la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otras instancias que atienden a esta población.

Los objetivos específicos de la presente evaluación externa fueron los siguientes:

1. Problematizar la situación que enfrenta la población infantil jornalera migrante, con el fin de dimensionar, ubicar y caracterizar este problema público, así como apoyar en la comprensión de las causas del mismo y de las razones que sustentan la intervención del Estado y otros actores sociales.
2. Realizar un mapeo de acciones, programas y servicios educativos que atienden a esta población vulnerable, sus hipótesis y lógicas de intervención; las instancias que los operan; el rol de los estados en este proceso y si existen iniciativas locales para atender esta problemática.
3. Desarrollar un diagnóstico detallado de las figuras docentes que operan estos programas y servicios educativos; así como analizar y revelar los retos y desafíos que enfrentan para el desempeño de sus funciones.
4. Elaborar un análisis sistémico de coherencia, articulación y correspondencia de esta política de atención a niños jornaleros migrantes, y contrastarla con el planteamiento global del problema público definido en el primer objetivo.
5. Realizar un análisis presupuestal de los programas que ofertan educación básica a la población infantil jornalera migrante para identificar las características, distribución y su coherencia con los propósitos de equidad que se plantean.
6. Valorar el grado de cumplimiento del Derecho a una educación de calidad para la población infantil jornalera migrante, a partir del análisis y valoración de los programas y

servicios educativos que ofrecen la SEB, el CONAFE y otras instancias que atienden a esta población.

7. Proponer recomendaciones de política factibles para la mejora de la atención educativa que recibe la población infantil jornalera migrante, que incluyan mecanismos para su operación.

1.1 Metodología

Para alcanzar los objetivos generales y específicos, se consideró necesario recuperar información de dos tipos de fuentes: análisis de documentos y entrevistas con distintos actores educativos, autoridades responsables de implementar programas educativos y sociales dirigidos a la atención de jornaleros agrícolas migrantes y sus familias; así como líderes de organizaciones empresariales. Se realizaron entrevistas a los siguientes actores:

- a. Autoridades responsables de implementar los programas educativos para migrantes a nivel nacional y local.
- b. Docentes que operan los servicios educativos que atienden a hijos de jornaleros migrantes.
- c. Autoridades responsables de implementar programas de política social para jornaleros agrícolas migrantes y sus familias a nivel nacional y local.
- d. Líderes de organizaciones empresariales que impulsan iniciativas para la educación a migrantes.
- e. Jóvenes hijos de jornaleros agrícolas migrantes que, durante su infancia, asistieron a programas educativos dirigidos a niñas y niños migrantes.
- f. Dirigentes de organizaciones no gubernamentales que impulsan iniciativas para la educación a migrantes.

La consulta de documentos y la realización de entrevistas se complementaron con visitas a escuelas que atienden a migrantes y a los campamentos y albergues donde viven de manera temporal; lo cual permitió conocer y evaluar en qué medida niñas, niños y adolescentes

—jornaleros e hijos de jornaleros migrantes— están ejerciendo de manera efectiva su derecho a la educación; así como saber cuál es la articulación que existe entre los programas educativos, federales y locales, y otras acciones dirigidas a atender a esta población.

Con esta finalidad y para obtener una visión amplia del problema público que implica atender a este grupo en condiciones de vulnerabilidad, el proceso de evaluación se realizó a partir de un enfoque mixto, es decir, con herramientas tanto cuantitativas como cualitativas.

El interés de elegir esta metodología mixta se debió a las ventajas de la combinación sistemática y organizada de ambas: las técnicas cuantitativas permiten identificar tendencias de amplio alcance, a la vez que contribuyen a enfocar puntualmente problemáticas generalizables y específicas. Por su parte, el enfoque cualitativo resulta útil para profundizar sobre las problemáticas y conocer, desde la perspectiva de los actores sociales —operadores en los niveles federal y local y líderes empresariales— la valoración que hacen sobre el funcionamiento de los programas y acciones destinados a atender a la población jornalera migrante.

1.2 Contenido del informe

El informe final se compone de cinco capítulos. En un primer apartado de carácter introductorio, se exponen los rasgos generales de la problemática educativa de los migrantes, la metodología y una descripción del contenido del informe. De igual forma se caracteriza el problema público que el Estado mexicano busca atender, para cumplir, en este caso particular, con el mandato legal de que toda la población del país tenga acceso a un ejercicio efectivo del derecho a una educación de calidad.

El capítulo dos expone los esfuerzos que hasta el momento han realizado diversas instituciones y programas del Estado mexicano, para atender las necesidades educativas y sociales de las niñas y niños migrantes.

Un análisis sobre la forma en que se desarrolla la educación a migrantes en diferentes contextos, así como sus alcances y retos se presenta en el capítulo tres. En éste se sintetiza información que aparece con todo detalle en el estudio de casos, en el cual se analizan los casos de Baja California, Sinaloa, Morelos, Hidalgo, Veracruz y Guerrero.

En el capítulo cuatro se incluye un análisis presupuestal que muestra la cantidad y distribución de recursos que el Gobierno Federal ha destinado, durante la última década, para la atención educativa de niñas y niños migrantes.

El informe concluye con un apartado de conclusiones y recomendaciones en el que se proponen medidas específicas para mejorar el acceso, permanencia y logro de las niñas, niños y adolescentes migrantes, de forma que puedan ejercer de manera efectiva el derecho a la educación de calidad que la ley le garantiza a todos los ciudadanos mexicanos.

2. Definición del problema

El término *migrante* se emplea para referirse a personas que por diversas circunstancias no viven en su lugar de origen. En el caso de México, se les denomina migrantes a quienes se trasladan a residir al extranjero, principalmente a los Estados Unidos; además se llama de esta forma a la persona que vivió algún tiempo en el extranjero y regresó a México (migrante de retorno). Se les nombra así también a los extranjeros, principalmente centroamericanos, que atraviesan el territorio nacional para dirigirse a la Unión Americana y son extranjeros que viven en México o personas que radican de manera permanente en una entidad o municipio distinto al del que son originarios.

En síntesis la palabra *migrante* puede referirse tanto a una persona de alto nivel económico, que por diversas circunstancias vive fuera de su lugar de origen, o a una persona que viva en condiciones de extrema pobreza; puede ser empleado para designar a personas que viven de forma permanente en un lugar —como los migrantes asentados—; a individuos que viven durante el año en dos o más lugares —como los migrantes pendulares— o a personas que no tienen un lugar fijo de residencia —como los migrantes golondrinos—. Debido a que un mismo término se usa para designar situaciones tan diversas, es necesario definir con precisión qué se entiende por migrante. Esta acotación se torna necesaria porque, por ejemplo, en los últimos años de operación del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Agrícolas Migrantes (PRONIM), las reglas de operación definían a la población objetivo como las personas “en contextos y situación de migración”, un término amplio e impreciso que podría llevar a pensar que un programa como ese, se dirigía no sólo a cualquier persona que reciba el calificativo de *migrante*, sino incluso a los no-migrantes que viven *en contextos de migración*.

Desde su origen, los programas de educación a migrantes no han pretendido atender a cualquier persona que se pueda denominar *migrante*. Por el contrario, se han enfocado únicamente a la educación de hijas e hijos de jornaleros agrícolas migrantes, que son todos aquellos trabajadores que se ven obligados a migrar de forma estacional dentro del territorio mexicano, siguiendo los ciclos de cultivo o recolección de algunos productos agrícolas. Los jornaleros se desplazan para obtener trabajo, debido a la falta de fuentes de empleo en sus lugares de origen y, por lo general, viajan acompañados de sus familias.

En algunas ocasiones, los hijos de jornaleros migrantes se incorporan también a trabajar en los campos agrícolas, por lo que algunos estudios se refieren a ellos como “niños jornaleros migrantes” (SEP, 2005; Rojas, 2006). Sin embargo, debido a que no todos los hijos de jornaleros agrícolas migrantes trabajan, en la presente evaluación preferimos usar la expresión *niñas, niños y adolescentes migrantes* o, de manera abreviada, *niños migrantes*, para referirnos a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en general, con independencia de su situación laboral.

El problema público que representa para el Estado mexicano la educación de los hijos de jornaleros migrantes puede sintetizarse de la siguiente forma.

En la actualidad (2014) se estima que hay una población de 320 000 niñas y niños, hijos de jornaleros agrícolas migrantes.¹ De esa población, sólo un aproximado de 30 000 hijos de migrantes asistieron a la escuela en 2014, lo cual implica que 90% de las niñas y niños migrantes están fuera de la educación básica; una población de 288 000 estudiantes potenciales no ejercen su derecho a recibir educación básica.

Aunque las niñas y niños migrantes comparten algunos de los problemas que enfrentan otros grupos vulnerables, presentan especificidades que hacen que su situación educativa deba

¹ Este dato fue proporcionado por la última coordinadora del PRONIM y actual responsable de la educación a migrantes como parte del PIEE. De acuerdo con la funcionaria, el dato más reciente que se tiene es una actualización a noviembre de 2011 de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) de 2009. De acuerdo con ese documento, en el país había un total de 2 040 414 jornaleros agrícolas, de los cuales 372 015 eran migrantes. Según la funcionaria, a partir del documento de SEDESOL, en el PIEE estiman en aproximadamente 320 000 la población total de hijos de jornaleros migrantes. Los datos sobre asistencia escolar provienen de la misma fuente.

tratarse como un problema público único, que no puede ser atendido con ninguno de los programas educativos existentes, diseñados para las condiciones de otras poblaciones.

Los migrantes son estudiantes que se trasladan de manera frecuente dentro del territorio nacional y que, por tal motivo, interrumpen su asistencia regular a la escuela durante el año escolar. A esta condición se suma la gran diversidad cultural de las personas que llegan a los lugares donde se concentran los migrantes, situación que no sucede con otros grupos vulnerables. Las particularidades que presenta la educación a migrantes son las siguientes:

- a.** El continuo traslado de las familias al interior del territorio nacional les impide a los niños estar en un solo lugar, durante el tiempo que se requiere para cursar un ciclo escolar completo, por lo cual, la migración implica la interrupción de la asistencia a la escuela.
- b.** El periodo que permanecen en un lugar está determinado por los ciclos agrícolas de los cultivos en los que trabajan las familias migrantes, los cuales no coinciden con el calendario escolar oficial. Esto hace difícil que se nombre a maestros regulares contratados de tiempo completo en escuelas que sólo reciben a estudiantes migrantes, debido a que el ciclo agrícola tiene una duración máxima de seis meses. Si se asignara a una escuela de migrantes a un maestro con contrato permanente, éste podría impartir clases sólo durante medio año.
- c.** Debido a que viven en distintos lugares geográficos, los estudiantes migrantes entran y salen de escuelas que pertenecen a distintos programas educativos, lo cual depende de la oferta disponible en los destinos a los que llegan. Por ello, los migrantes pueden asistir a escuelas regulares, con o sin apoyo del PíEE, a escuelas indígenas, a establecimientos atendidos por el CONAFE y, hasta 2013, podían ser también atendidos por PRONIM. Sin embargo, no ha existido una coordinación fluida entre estos programas, ni se cuenta con un sistema único de acreditación, por lo cual, lo que estudian en un sistema no les es reconocido cuando asisten a otro.
- d.** Los alumnos provienen de poblaciones rurales en las cuales las niñas y niños pertenecen, por lo general, a una misma etnia y hablan la misma lengua. Sin embargo, cuando las familias migran a trabajar a otros estados o municipios esta situación cambia

por completo. En los lugares de destino, llegan personas que provienen de múltiples regiones, hablan diferentes lenguas y tienen distintas prácticas culturales. Por ello, la heterogeneidad cultural en las zonas de destino es uno de los retos particulares que presenta la educación a migrantes.

3. Atención gubernamental del problema a nivel federal

Desde hace treinta años el gobierno mexicano y sus instituciones han impulsado diversas estrategias orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes y los miembros de su familia.

En materia educativa, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el CONAFE han buscado atender las necesidades de la población infantil jornalera.

Han existido múltiples iniciativas tanto sectoriales como integrales para atender las necesidades de los niños jornaleros e hijos de jornaleros migrantes. Como se puede observar en la tabla 1, gran parte de los planes y programas federales pertenecen al ramo de la educación, no obstante, también existen otras iniciativas gubernamentales de carácter social.

Tabla 1. Programas federales que atienden a la población infantil jornalera migrante, 2014

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
Programas educativos				
Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)				
SEP	2014	Dotar de capacidades a las escuelas y a los servicios educativos en el nivel básico, medio superior y superior para atender a la población en condiciones de vulnerabilidad.	Apoyos técnicos y financieros traspasados a las entidades federativas que voluntariamente hagan la solicitud de participar en el programa.	32 entidades federativas, que atienden a la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad en escuelas públicas (preescolar, primaria y secundaria) y los servicios educativos públicos (multigrado, indígena, migrante, especial y telesecundaria).
Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM) (Desapareció en 2013)				
SEP	1981	Proporcionar atención educativa en los niveles	Apoyo económico (a entidades	Estados que deciden participar para

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
		de inicial y básica a la niñez en situación y contexto de migración, desde un enfoque educativo que atienda la diversidad social, cultural y lingüística.	federativas) y pedagógico (a docentes)	proporcionar una educación integral a la población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros.
Programa de Educación inicial y básica para población rural e indígena (PREIBPRUIN)/ Modalidad de educativa intercultural para la población infantil migrante (MEIPIM)				
CONAFE	2002	Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para combatir el rezago educativo en educación inicial y básica, mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios por medio de la MEIPIM	- Bienes y Servicios educativos comunitarios - Beca "Acércate a tu escuela"	Se proporcionan servicios de educación preescolar, primaria y secundaria con una modalidad de educación comunitaria migrante.
Modelo de educación para la vida y el trabajo (MEYVT)				
INEA	2000	Contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante la disminución del rezago educativo.	Servicios educativos gratuitos a personas analfabetas o con rezago educativo.	Personas de 15 años y más en condiciones de rezago educativo que no tuvieron la oportunidad de concluir la educación primaria y/o secundaria. Además se atiende a los niños y jóvenes de 10 a 14 años de edad que, por encontrarse en situación especial o de vulnerabilidad, no ha concluido la educación primaria.
Programas sociales				
Programa de atención a jornaleros agrícolas (PAJA)				
SEDESOL	1990	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las	Apoyos económicos, becas escolares, comedores comunitarios, asesorías jurídicas, talleres de promoción social.	Trabajadores jornaleros mayores de 16 años y sus familias

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
		condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola.		
Vete sano, regresa sano				
Secretaría de Salud (ss)	2001	Contribuir a modificar los determinantes desfavorables y el fortalecimiento de los determinantes favorables para la salud de los migrantes, para mejorar su estilo de vida y así garantizar la protección de su salud en los lugares de origen, traslado y destino.	Servicios de difusión y capacitación en temas de autocuidado y prevención.	Población migrante
Distintivo "Empresa agrícolas libres de trabajo infantil"				
STPS	2010	Prevenir el uso de la mano de obra infantil en el campo.	Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI)	Empresas agrícolas
	2013	Reconocer y difundir la implementación de prácticas laborales que contribuyen a la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como la protección de las y los adolescentes trabajadores en edad permitida, con el fin de garantizar los derechos humanos de la infancia y adolescencia a la luz del marco jurídico nacional e internacional.	Distintivo México sin trabajo infantil	Centros de trabajo privados de los tres sectores de la economía, a las organizaciones sindicales o de la sociedad civil; a dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal de todo el país.
	2014	Reconocer oficialmente la calidad de la mano de obra de los jornaleros, certificado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de la SEP.	Acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales para jornaleros y jornaleros agrícolas.	Jornaleras y jornaleros agrícolas
	2014	En coordinación interinstitucional con la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres,	Proyecto formación de gestores comunitarios en derechos humanos, laborales y agrarios con perspectiva de género.	Trabajadores migrantes, en las comunidades de origen.

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
		el objetivo es apoyar a las personas en condiciones de vulnerabilidad, la defensa de los derechos humanos y el impulso a la empleabilidad.		

Fuentes: DOF, 27 de Diciembre de 2014; DOF, 10 de abril 2014; DOF, 29 de diciembre 2013; DOF, 26 de febrero 2013; Secretaría de Salud, 2012; STPS, 2014.

Las acciones del gobierno federal en esta materia educativa tienen dos carencias fundamentales:

1. Ha existido una **atención parcial** al problema, debido a la baja cobertura de los programas de educación a migrantes. De acuerdo con Schmelkes (2013) sólo 10% de los hijos de jornaleros migrantes en edad de estudiar asisten a la escuela. Este dato es coincidente con el publicado por un grupo de investigadores de la UNAM quienes, a partir de datos de UNICEF, afirman que menos de 10% de los hijos de jornaleros migrantes asiste a la escuela (Chehaibar, *et al.*, 2013).

La cobertura de los principales programas de atención educativa a migrantes es la siguiente:

- En 2014 el CONAFE atendió a sólo 6 124 niños migrantes² (2% de la población estimada).
- En su último año (2013), el PRONIM atendió a 75 000 niños migrantes (23% de la población estimada).
- En 2014 el PIEE benefició a escuelas que atendían a un total de 30 000 niños migrantes (9% de la población estimada).

2. Ha existido una atención **poco eficaz** del problema público. En los programas educativos de atención a migrantes, estos niños abandonan la escuela antes de concluir el ciclo escolar. De acuerdo con SEDESOL y UNICEF (2006), dependiendo de la entidad federativa, entre 22% y 56% de los niños migrantes entre seis y catorce años son analfabetos.

² Los datos de CONAFE provienen de las entrevistas con funcionarios responsables de la atención a migrantes de dicha dependencia; en tanto que los datos de PRONIM y del PIEE los proporcionó la responsable de la atención a migrantes del programa.

4. Conclusiones

Las conclusiones se exponen de acuerdo a las preguntas de evaluación y objetivos planteados.

a. Lógica de intervención de los programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil jornalera migrante.

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el Gobierno Federal ha impulsado una política pública para brindar educación a los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes, la cual se ha llevado a cabo por medio de tres programas. Desde 1996 hasta la fecha (2014), el CONAFE ha atendido la educación a migrantes. La SEP ha impulsado una política pública mediante dos programas específicos para atender la educación de estos niños: el PRONIM que operó de 2003 a 2013. En 2014 la responsabilidad de apoyar la educación a migrantes la asume el PIEE. Aunque la ley prevé que niños migrantes de 10 a 14 años pueden ser atendidos por el INEA, en esta evaluación se encontró que su participación en la educación a migrantes es mínima, por lo cual no se incluyó en el análisis.

La lógica de intervención de estos programas ha tenido un carácter reactivo. La mayoría de las actividades del PRONIM se desarrollaron en las regiones de destino de los migrantes en las que operan grandes empresas productoras; aunque también el programa brindó educación a hijos de jornaleros migrantes que trabajan para pequeños productores, así como a migrantes en sus zonas de origen; sin embargo, la atención educativa en esos lugares tiene poco peso en el contexto general de las actividades del programa.

En 2010 —último año para el que se cuenta con datos desagregados por estado—, 60.8% de los migrantes atendidos se encontraban en cinco estados en los que predominan las grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Nayarit, Baja California, Jalisco y Baja California Sur. 10% de los migrantes atendidos por PRONIM estaban en los dos principales estados de origen de los migrantes: Guerrero y Oaxaca y 29.2% se distribuía en el resto del país.

En el caso del CONAFE, la prestación del servicio educativo también ha sido bajo demanda. Son los grandes productores agrícolas quienes solicitan el servicio educativo a la institución. Aunque también el CONAFE atiende a migrantes en sus lugares de origen y a hijos de jornaleros que trabajan para pequeños agricultores, la importancia de estas acciones es mucho menor. En el ciclo escolar 2014-2015, 82.5% de los migrantes atendidos por el consejo se concentran 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— se encuentran 8% de los migrantes que atiende el CONAFE, mientras que 9.5% están en el resto del país.

En el caso del PIEE, se trata de una bolsa de recursos para apoyar a escuelas que atiendan a niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad, incluidos los migrantes, que puede asignar recursos económicos a los estados que expresen su interés por participar mediante la entrega de una Carta compromiso, un Esquema de financiamiento y un Plan anual para la implementación y desarrollo del programa. De acuerdo a esta lógica de operación queda a criterio de las autoridades estatales si solicitan o no financiamiento para la educación de migrantes.

b. Ausencia de un diagnóstico común de los problemas que buscan atender los diferentes programas.

No existe un diagnóstico que permita conocer a detalle la problemática educativa que enfrentan las niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas migrantes de todo el país. Se han realizado estudios por parte de instituciones académicas e investigadores independientes que permiten contar con algunas estimaciones, pero no hay datos oficiales que permitan conocer información básica; por ejemplo, la cantidad total de niñas y niños migrantes, su distribución geográfica y datos demográficos mínimos, como su distribución por edad y género. Por ello, no es posible conocer con precisión datos esenciales de la demanda que permitirían evaluar la efectividad de las acciones gubernamentales tendientes a la educación de los migrantes, como son los datos sobre la magnitud y características de la población potencial y las tasas de cobertura de los programas. La falta de diagnósticos y de datos esenciales para conocer la situación educativa de los migrantes se presenta en todos los estados analizados.

Los responsables de la atención a migrantes desconocen cuántos niños migrantes hay en su entidad, cuándo llegan y cuándo se marchan e ignoran también cuál es su edad, género o características educativas y culturales. Conocen algunas de las características de los migrantes que atienden, pero diversas estimaciones indican que la mayoría de ellos no reciben atención educativa, por lo cual las autoridades educativas sólo cuentan con una visión parcial de sus características y necesidades y, por ende, las intervenciones no guardan congruencia con las diversas situaciones que se presentan localmente.

c. Incidencia de los productores agrícolas en la oferta educativa

En los estados donde operan grandes productores agrícolas, éstos solicitan el servicio educativo a las autoridades de los estados. Lo hacen, en parte, por la motivación de dar mejores prestaciones a sus trabajadores, pero especialmente para evitar sanciones en Estados Unidos y Europa, donde exportan sus productos, pues se trata de lugares donde se exige que las agroempresas operen sin el uso de trabajo infantil.

En las zonas agroexportadoras es donde hay más diversidad de actores que participan en los esfuerzos por educar a los hijos de jornaleros migrantes. En estos lugares los productores y sus asociaciones buscan apoyo de organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y programas gubernamentales. Los productores logran involucrar a diversos actores y canalizar recursos para la educación de los niños migrantes y son ellos quienes ejercen el liderazgo en cuanto a la gestión de recursos y acciones para la atención educativa de los niños migrantes.

Las autoridades educativas actúan a partir de las presiones que reciben de los empresarios agrícolas. En evaluaciones externas (Rodríguez, 2008 y 2009) se encontró que el éxito en el funcionamiento del PRONIM dependía del grado de conocimiento, involucramiento y compromiso con el programa que tuvieran las autoridades educativas locales. Si bien es cierto que la operación de la política pública ha dependido de las capacidades locales y del interés que muestran las autoridades estatales, dicho interés obedece, a su vez, a la presión que los gobernantes reciben —o a la ausencia de ésta— por parte de los productores.

En estados donde los migrantes trabajan para distintas clases de productores, la atención educativa de los hijos de migrantes depende del tipo de empresa donde sus padres laboran. A los niños cuyos padres trabajan en grandes empresas se les da educación; mientras que a los hijos de personas que trabajan para pequeños productores agrícolas no se les da el servicio o se les presta de manera muy precaria.

d. Inadecuación de las figuras docentes y precariedad laboral

En las escuelas que atendió PRONIM la educación a migrantes fue impartida principalmente por maestros titulados o estudiantes universitarios de distintas carreras quienes no contaban con una

plaza como docentes, recibían una remuneración muy baja (entre 960 y 4 000 pesos por mes) y no eran considerados como trabajadores de la educación, por lo que no tenían acceso a prestaciones laborales ni contaban con seguridad social. Debido a las precarias condiciones en las que trabajaban, los jóvenes renunciaban en cuanto obtenían un empleo estable y mejor pagado, por lo que había una alta rotación de personal docente.

En el caso del CONAFE, la educación era impartida por estudiantes de secundaria o de nivel medio superior que se consideran como becarios y recibían una capacitación breve para el desempeño de sus labores docentes.

En el caso del PIEE, las reglas de operación no contemplan recursos para reclutar maestros, pues se parte del supuesto de que toda nueva contratación debe hacerse de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley del Servicio Profesional Docente. No obstante, los estados no cuentan con suficiente personal para atender a los migrantes, lo que ha ocasionado que la cobertura de la educación a migrantes haya tenido una drástica disminución en 2014 y que en varios estados ésta esté en peligro de desaparecer por completo.

Debido a las características socioculturales de los migrantes, los docentes que los atienden necesitan contar con una formación que los capacite para trabajar en grupos multigrado; saber cómo adaptar el currículo con flexibilidad, debido a la constante entrada y salida de alumnos y a los dispares niveles educativos que atienden y, en especial, su formación debe prepararlos para educar en un ambiente multicultural, pues en una clase a la que asisten alumnos migrantes pueden encontrarse niñas y niños que hablen lenguas indígenas distintas. Los docentes que han atendido a los migrantes no han recibido una formación específica para adquirir estas competencias y no existen programas de formación de maestros, en marcha, que permitan prever que se va a superar en el corto plazo esa deficiencia (Rodríguez, 2008 y 2009).

e. Desvinculación y desarticulación de los programas educativos dirigidos a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes migrantes

Hasta 2013 el Estado mexicano había respondido al problema de la falta de acceso a la educación de los migrantes mediante dos programas (PRONIM y CONAFE) que tenían las mismas responsabilidades. Sin embargo, no existió una clara delimitación de funciones entre los mismos

para establecer cuál programa atendía a los migrantes en determinado lugar o qué niveles educativos atendía cada uno.

Por ello, ha existido duplicidad de funciones y falta de coordinación entre los programas estatales que atienden el mismo problema público. Por otra parte, cada uno de éstos tenía su propio modelo, enfoque y sistema de control escolar. La comunicación entre ambos era nula y más que relaciones de cooperación se daba una competencia entre los mismos. Dependiendo del lugar donde llegaban, los migrantes eran atendidos por uno u otro y los aprendizajes acreditados por un programa no eran válidos en el otro.

En 2014 el PRONIM desaparece y el apoyo a la educación a migrantes pasa a ser responsabilidad del PíEE. Sin embargo, en el poco tiempo que lleva de operar, la falta de coordinación, de delimitación de funciones y de comunicación del programa con el CONAFE, continúa presentándose de una manera muy similar a lo que ocurría con PRONIM.

f. Disminución del presupuesto destinado a la educación a migrantes

Del análisis presupuestario se concluye que la política educativa para atender la educación de las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes ha pasado de usar como herramienta de gasto programas presupuestarios específicos a integrarse en programas generales que atienden la demanda educativa de niñas y niños en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Esta situación se observó tanto en la estructura programática de la SEP como en la del CONAFE. Como política focalizada, esta estrategia puede no ser del todo eficiente, al incrementar la subjetividad en cómo se asigna el gasto entre los grupos diversos a atender; 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.

Otro efecto adverso que se generó al momento de integrar programas presupuestarios específicos a programas generales, como fue el caso de la integración para el ejercicio de 2014 del PRONIM y seis programas presupuestarios adicionales al nuevo programa denominado PíEE, es que, en vez de aumentar los recursos destinados a éste, presentó una disminución general de recursos de los siete programas que fueron integrados. Se puede apreciar que los presupuestos aprobados para 2014 y 2015 del PíEE son menores en más del 50% a la suma del

presupuesto que recibieron las siete estrategias por separado durante 2013, derivado de la fusión que se dio.

Desde el punto de vista jurídico existe amplio respaldo a los programas que tienen como propósito mejorar la equidad educativa, como es el caso de los programas de educación a migrantes. La Ley General de Educación, en su capítulo III: De la Equidad en la Educación, señala que las autoridades educativas establecerán condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, de manera preferente para los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Por ello, pareciera que los programas de educación a migrantes deberían tener una alta prioridad en la política educativa nacional; sin embargo, cuando se observa la escasa cantidad de recursos humanos y financieros que se destinan a la educación a migrantes, se aprecia que no se le da a este tema la importancia que por ley debe tener.

g. Incumplimiento del derecho a una educación de calidad para los niños hijos de jornaleros migrantes

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para brindar atención educativa a niñas y niños migrantes, la mayoría de éstos sigue excluidos del sistema educativo y no logran ejercer de manera efectiva su derecho a recibir una educación de calidad, debido a que los programas que los atienden tienen dos carencias fundamentales. En primer lugar, el problema público ha sido atendido sólo de manera parcial, debido a la baja cobertura de los programas de educación a migrantes. La población total se estima en 320 000 niñas y niños migrantes; en 2014 CONAFE atendió a 6 124 niños (2% de la población estimada). En su último año de operaciones (2013), cuando el PRONIM tuvo la cobertura más alta de toda su historia, atendió a 75 000 niños migrantes (23%). En 2014 primer año de operaciones del PIEE, este programa apoyó a escuelas que atendieron a 30 000 niños migrantes (9%), por lo cual la cobertura, ya de por sí escasa, se redujo a menos de la mitad. En la actualidad (2014), 90% de las niñas y niños migrantes no ejercen su derecho a la educación. Esto explica los altos niveles de rezago educativo que presenta esa población. Una investigación realizada por SEDESOL y UNICEF en 2006, encontró que entre 22% y 56% de los niños migrantes de 6 a 14 años eran analfabetos.

En segundo lugar, la minoría de migrantes que acceden a la educación pública es atendida por programas que operan de manera poco eficaz, ya que no logran que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto y egrese alcanzando el máximo logro de aprendizajes. En los programas educativos de atención a migrantes, la mayoría de los niños se retiran de la escuela antes de concluir el ciclo escolar y no logran culminar sus estudios.

Por las razones expuestas, la política de atención educativa a niños migrantes no ha disminuido los problemas de inequidad educativa ni ha permitido garantizar que este sector de la población ejerza de manera efectiva su derecho a la educación. La desaparición del único programa especializado en la educación de hijos de jornaleros agrícolas migrantes (PRONIM) ha colocado la atención educativa de los niños y niñas migrantes en riesgo.

Así, con la finalidad de no duplicar programas educativos, propiciar mayor participación de las autoridades educativas locales e instalar como eje a la escuela, se agruparon en el PIEE diferentes programas que atienden a población vulnerable. Esta estrategia presenta dos problemas fundamentales. En primer lugar, se agrupan en un solo programa, diferentes unidades conceptuales: personas (hijos de jornaleros migrantes, indígenas y discapacitados); modalidades educativas (telesecundarias) y estrategias educativas (escuelas multigrado); la mezcla conceptual supone que el origen y las causas de la vulnerabilidad son los mismos. El segundo problema es que el programa tiende a homogeneizar las problemáticas de diversos contextos educativos y pierde de vista la especificidad de la población migrante que la distingue de otros grupos con carencias educativas: la constante movilidad migratoria que dificulta su atención educativa.

Por ello, la política pública educativa dirigida a la población migrante sufre, a partir de 2014, una serie de problemas que contrastan con los avances que se habían alcanzado en el periodo 2003-2013; los siguientes son los principales:

- a.** Desaparición del PRONIM. Al eliminarse este programa la atención a migrantes pierde autonomía y centralidad, lo que se traduce en el mantenimiento de la invisibilidad de los problemas que enfrentan los niños migrantes; al colocar este problema mezclado con los que padecen otras poblaciones, modalidades y estrategias educativas se desdibuja su naturaleza específica y se genera confusión en la atención educativa (operativa y pedagógica) que se requiere. Por ejemplo, se

percibe una intención de mirar el problema de la educación a migrantes como parte de la problemática de la educación indígena y, con esto, se deja de atender el problema público específico, pues no todos los migrantes son indígenas, ni todos los indígenas son migrantes.

b. Supresión de apoyos fundamentales que garanticen el servicio educativo. El tema de la contratación, formación, capacitación y actualización de docentes que atienden a estos niños y niñas es central en todo proceso educativo. En el caso de la educación a migrantes, la contratación de los maestros es un acto que 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 por sus servicios era apenas simbólico y corría a cargo del programa, lo que permitió contar con jóvenes estudiantes o recién graduados que fueron adquiriendo competencias en el desarrollo de su práctica docente. En las nuevas reglas de operación del PIEE, el apoyo destinado a este pago se suprime, a la vez que se busca que todos los maestros de migrantes sean contratados mediante los procedimientos establecidos por el Servicio Profesional Docente. Hasta el momento, los estados no han asignado a docentes regulares para atender a los migrantes, lo que está provocando que en muchos lugares la educación a migrantes tienda a desaparecer.

El PIEE parte de la idea de centralidad de la escuela. Supone que hay una institución que opera con regularidad y que el PIEE le dará recursos, previa solicitud, para apoyar a la población vulnerable que atiende. En el caso de los migrantes eso no ocurre así, por el contrario, la existencia misma de la escuela depende de la contratación de maestros que se hacía con recursos del PRONIM. Como esto ahora no se permite, en la práctica, está en peligro la atención educativa de los migrantes y, por lo tanto, está latente la posibilidad de que no existan escuelas que soliciten los recursos.

c. Relajamiento de la obligación del Estado de ofrecer educación básica a todos los niños migrantes. Aunque el programa ha operado muy poco tiempo, se observa que las autoridades locales no solicitan recursos para atender a migrantes por dos razones: primero, porque esta población en su mayoría no es oriunda del estado de recepción y los migrantes no son considerados como ciudadanos de dichas

entidades. En segundo lugar, porque la solicitud de recursos depende de la información que posea la autoridad educativa. Dicha autoridad debe conocer la problemática en este ámbito que enfrenta esa población, lo cual, de acuerdo al trabajo de campo realizado es poco frecuente que ocurra. Se encontró que son los mandos medios los que cuentan con suficiente experiencia y conocimiento sobre el tema y son conscientes de la importancia de ofrecer el servicio educativo; pero no tienen atribuciones para tomar decisiones ejecutivas independientes sin consultar a sus superiores. La atención educativa queda sujeta a la disposición o a las capacidades de gestión de la autoridad educativa local, quien, de acuerdo con las nuevas reglas, podrá realizar una solicitud ante la autoridad educativa federal en la que exprese su interés de participar en el PIEE, aunque, como no está obligado a ello, podría no hacerlo. Por ello, las Reglas de operación del PIEE modifican las obligaciones y responsabilidades del Estado en materia de educación a migrantes al convertirlas en una potestad discrecional de las autoridades educativas locales.

5. Recomendaciones

A partir de las conclusiones expuestas, el equipo consultor propone las siguientes recomendaciones, las cuales buscan responder la siguiente pregunta central: ¿Qué acciones sería factible impulsar para disponer de políticas públicas coherentes, articuladas y coordinadas que brinden atención integral a la problemática que enfrenta este grupo de población vulnerable y apunten hacia la atención de las causas del problema?

1. Se debe elaborar un diagnóstico detallado sobre la situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en todo el territorio nacional que permita conocer datos básicos sobre esta población, como el número total de niñas, niños y adolescentes migrantes, su composición por edad y género, distribución geográfica, pertenencia étnica y características culturales, a fin de conocer la magnitud y las características de la demanda potencial que existe en cada estado para un programa de educación a migrantes. Este diagnóstico debe identificar los resultados educativos que hasta ahora han tenido los alumnos migrantes y las condiciones específicas que se deben considerar en cada caso, para brindar una educación que se adapte a las necesidades de dicha población.

2. A partir de los resultados del diagnóstico, el Estado debe elaborar una política de atención educativa a niños migrantes, asumiendo su papel rector en educación, de forma que pueda cumplir con los mandatos legales que obligan al Estado a impartir educación de calidad a toda la población. En el diseño de esta política se puede consultar a productores, jornaleros, organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todos los actores involucrados; sin embargo, debe contemplar objetivos y metas que se enfoquen a atender el problema público que se identifica en la presente evaluación, para garantizar que todos los niños migrantes tengan acceso a una educación de calidad, permanezcan en la escuela hasta el final del trayecto previsto y egresen alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos por el sistema educativo, con independencia del lugar donde se encuentren y del tipo de productor con el que trabajen sus padres.

3. Como parte de la política de educación a migrantes se debe establecer una clara definición de funciones y de responsabilidades entre las instituciones y los programas que tienen por objetivo la atención educativa a dicha población. Las responsabilidades que cada programa asuma deben establecerse mediante un acuerdo entre las respectivas autoridades educativas, pero se sugiere explorar la posibilidad de que las instituciones se especialicen por nivel educativo, ya que, en la actualidad, la mayor parte de los niños migrantes que atiende el CONAFE son de nivel preescolar, mientras el PRONIM atendió principalmente a niños en los niveles de primaria y secundaria.

4. La política de educación a migrantes debe contemplar que esta población reciba recursos humanos y materiales, al menos, de similar cantidad y calidad a los que se asignan a todos los estudiantes de educación básica del sistema educativo nacional. En particular, los maestros que atiendan a los hijos de jornaleros migrantes deben ser contratados por los mismos procedimientos, contar con la misma preparación, recibir un salario similar y gozar de igualdad en los derechos laborales que los docentes que enseñan en escuelas regulares.

5. Debido a las particularidades educativas y culturales que tienen los niños migrantes, se deben establecer programas de formación de maestros para capacitarlos en los conocimientos y competencias pedagógicas que se requieren para educar con éxito a esta población.

6. Se recomienda revisar la calendarización que se hace del gasto público aprobado para los programas de educación a niños migrantes, toda vez que la entrega de los recursos a las entidades federativas no ha sido oportuna, lo que ocasiona problemas de índole administrativo-

financiero que inciden negativamente en la provisión del servicio educativo a este sector de la población.

7. Es necesario que la autoridad federal reconsidere el actual mecanismo de solicitud de recursos para la educación a migrantes por parte de las autoridades educativas locales, cambiándolo por una asignación directa por parte de la Federación, de tal manera que el servicio educativo a los hijos de jornaleros migrantes continúe siendo obligación y responsabilidad constitucional del Estado mexicano.

8. Se recomienda replantear la actual estructura programática y separar nuevamente los programas específicos para niños migrantes de la política general de atención a grupos vulnerables. Esta separación también permitirá que, en el ámbito legislativo, las Comisiones de la Cámara de Diputados puedan tener mayor claridad al momento de definir las ampliaciones presupuestarias y establecer la población objetivo que van a beneficiar con las mismas.

9. A los programas y acciones que se diseñen como parte de la política de educación a migrantes se deben asignar suficientes recursos presupuestarios y se debe vigilar la eficiencia en el gasto público que se destina a brindar educación a todos los niños migrantes. Con ello se podrá contribuir a ampliar la cobertura de los programas y asegurar que se cumplan las condiciones requeridas para la equidad educativa en este sector de la población: acceso, permanencia y logro.

INTRODUCCIÓN

La educación pública parte de supuestos que rara vez se cuestionan. La construcción de escuelas, la contratación de maestros preparados, la definición de los contenidos del currículo, la dotación de materiales didácticos y libros de texto son algunas de las responsabilidades que el gobierno debe asumir para garantizar a toda la población el derecho a recibir una educación de calidad, tal como lo estipula la legislación vigente. Sin embargo, estas acciones parten de la idea de que existe una población infantil asentada en un territorio que va a permanecer en el mismo durante el tiempo que dura el ciclo escolar y que, durante ese lapso, las niñas y niños van a disponer del tiempo necesario para asistir a la escuela de forma regular. Estos dos supuestos no se cumplen en el caso de las niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas migrantes.

Cuando estas niñas, niños y adolescentes acompañan a sus familias en sus viajes para conseguir trabajo en distintas partes del territorio nacional, ellos interrumpen su educación como resultado del proceso migratorio. No permanecen en un solo lugar el tiempo previsto para cursar un ciclo escolar completo, por lo cual deben abandonar la escuela en sus lugares de origen y cuando se instalan de manera temporal en los lugares de destino no siempre logran continuar estudiando. De acuerdo con las estimaciones, sólo 10% de los hijos de jornaleros migrantes en edad de estudiar asisten a la escuela (Schmelkes, 2013, Chehaibar, *et al.*, 2013).

El problema de la falta de acceso de los migrantes a la educación básica se relaciona, en parte, con la insuficiente cantidad de escuelas que los atienden; sin embargo, la falta de oferta educativa no es el único problema. En muchos lugares donde se han dispuesto suficientes escuelas y maestros para atender a estos niños y adolescentes migrantes, éstos tampoco asisten, debido a que en el tiempo en que deberían acudir a la escuela se encuentran laborando, ya sea en el campo o en el hogar. En este sentido, el trabajo infantil, una práctica prohibida por la legislación laboral mexicana, es uno de los grandes obstáculos que enfrenta la educación dirigida a migrantes, hijos de jornaleros agrícolas. Por la misma razón, no se cumple con el supuesto mencionado anteriormente acerca de que los niños y adolescentes disponen del tiempo que se requiere para asistir a la escuela.

En algunas ocasiones, los hijos de jornaleros agrícolas migrantes se incorporan también a trabajar en los campos agrícolas, por lo que algunos estudios se refieren a ellos como “niños jornaleros migrantes” (Rojas, 2006). Sin embargo, debido a que no todos los hijos de jornaleros agrícolas migrantes trabajan, en la presente evaluación se usará la expresión “niñas, niños y adolescentes migrantes” o, de manera abreviada, “niños migrantes”, para referir a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en general, con independencia de su situación laboral.

En este informe se presenta un análisis que incluye la definición del problema público relacionada con la falta de oportunidades educativas que enfrenta la población migrante y los esfuerzos que, por medio de diversos programas e instituciones, ha realizado el Estado mexicano para atender este problema. Asimismo, se analiza la situación educativa de los hijos de migrantes que trabajan en diversos tipos de empresas y unidades económicas que se localizan en los estados de Baja California, Sinaloa, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Guerrero.

En esta evaluación se encuentra que la atención educativa que reciben los niños, niñas y adolescentes migrantes depende, en gran medida, del tipo de empresas agrícolas en la que trabajan sus progenitores. De los datos obtenidos en los estados seleccionados es posible afirmar que, en general, en las empresas agrícolas de mayor tamaño y cuyos productos se destinan principalmente, aunque no exclusivamente, al mercado internacional, los jornaleros migrantes cuentan con una situación socioeconómica y laboral más favorable en comparación con la que se observa en las empresas agrícolas medianas o grandes que venden sus productos en el mercado interno. Sus condiciones también son mejores a las que tienen los jornaleros que trabajan para pequeños productores. Por ello, las grandes empresas presentan las condiciones más favorables para que los hijos de jornaleros agrícolas migrantes reciban educación y es en ese tipo de empresas donde se han concentrado los programas educativos y sociales que atienden a niñas, niños y adolescentes migrantes.

En términos generales, se puede apreciar que han existido esfuerzos importantes desde las políticas educativas para atender el problema de la falta de acceso a la educación de los migrantes, entre los que destaca el PRONIM, el cual tuvo alta presencia en las zonas de destino donde operan grandes empresas agrícolas. Sin embargo, en los dos últimos años,

con su desaparición, se ha producido un grave retroceso en la atención educativa a los hijos de jornaleros migrantes en México. Aunque en la actualidad se prevé la entrega de materiales didácticos y recursos económicos a las escuelas que atiendan a niños migrantes y soliciten el apoyo del PIEE, éste es un programa general de atención a grupos vulnerables que no considera las problemáticas y necesidades específicas de esta población.

La drástica reducción del presupuesto y la supresión del recurso económico para contratar maestros con los recursos federales aportados por el PIEE han llevado, en la práctica, a que en algunos estados la atención educativa a los migrantes no se esté proporcionando en el ciclo agrícola-escolar en el presente año o se corra el riesgo de que desaparezca. Aunque en el programa se contemplan recursos para aulas, libros y materiales educativos, estos insumos no son suficientes si los niños migrantes no cuentan con maestros que los atiendan.

1.1 Metodología

El objetivo general de esta evaluación es valorar, de manera integral y sistémica, la coherencia, articulación y orientación de los programas, acciones y servicios educativos dirigidos a la población infantil jornalera migrante, que ofrecen la SEB, el CONAFE y otras instancias que atienden a esta población.

Los objetivos específicos de la presente evaluación externa fueron los siguientes:

1. Problematizar la situación que enfrenta la población infantil jornalera migrante, con el fin de dimensionar, ubicar y caracterizar este problema público; así como apoyar en la comprensión de las causas del problema y de las razones que sustentan la intervención del Estado y otros actores sociales.
2. Realizar un mapeo de acciones, programas y servicios educativos que atienden a esta población vulnerable, sus hipótesis y lógicas de intervención, las instancias que los operan, el rol de los estados en este proceso y si existen iniciativas locales para atender esta problemática.

3. Desarrollar un diagnóstico detallado de las figuras docentes que operan estos programas y servicios educativos, así como analizar y revelar los retos y desafíos que enfrentan para el desempeño de sus funciones.
4. Elaborar un análisis sistémico de coherencia, articulación y correspondencia de esta *política* de atención a niños jornaleros migrantes, y contrastarla con el planteamiento global del problema público definido en el primer objetivo.
5. Realizar un análisis presupuestal de los programas que ofertan educación básica a la población infantil jornalera migrante, para identificar las características, distribución y su coherencia con los propósitos de equidad que se plantean.
6. Valorar el grado de cumplimiento del Derecho a una educación de calidad para la población infantil jornalera migrante, a partir del análisis y valoración de los programas y servicios educativos que ofrecen la SEB, el CONAFE y otras instancias que atienden a esta población.
7. Proponer recomendaciones de política factibles para la mejora de la atención educativa que recibe la población infantil jornalera migrante, que incluya mecanismos para su operación.

Para alcanzar los objetivos generales y específicos, se consideró necesario recuperar información de dos tipos de fuentes: análisis de documentos y entrevistas con distintos actores educativos:

- a. Autoridades responsables de implementar los programas a nivel federal y local.
- b. Docentes que operan los servicios educativos.
- c. Líderes de organizaciones empresariales que impulsan iniciativas para la educación a migrantes.
- d. Dirigentes de organizaciones no gubernamentales que impulsan iniciativas para la educación a migrantes.

La consulta de documentos y la realización de entrevistas permitieron conocer y evaluar en qué medida las niñas, niños y adolescentes –jornaleros e hijos de jornaleros migrantes– están ejerciendo de manera efectiva su derecho a la educación; así como conocer cuál es la articulación que existe entre los programas educativos (federales y locales) y otras acciones dirigidas a atender a esta población.

Con esta finalidad y para obtener una visión amplia sobre la atención de este grupo en condiciones de vulnerabilidad, la evaluación se realizó a partir de un enfoque mixto, es decir, con herramientas tanto cuantitativas como cualitativas. El interés de elegir esta metodología se debe a las ventajas de la combinación sistemática y organizada de ambas; las técnicas cuantitativas permiten identificar tendencias de amplio alcance, a la vez que contribuyen a enfocar puntualmente problemáticas generalizables y específicas. Por su parte, el enfoque cualitativo resulta útil para profundizar sobre las problemáticas y conocer, desde la perspectiva de los actores sociales –operadores en los niveles federal y local y líderes empresariales– la valoración que realizan sobre el funcionamiento de los programas y acciones destinados a atender a la población jornalera migrante.

Con base en lo anterior, se consideran dos técnicas para recuperar la información:

I. Revisión documental

Se revisaron trabajos documentales elaborados durante los últimos 15 años (1999-2014) que tuvieran las siguientes características:

- a. Documentos de instancias internacionales referidos a la educación de la población infantil agrícola migrante.
- b. Trabajos (libros y artículos en revistas) publicados por expertos en el tema.
- c. Tesis académicas disponibles en bases de datos en línea.
- d. Comunicaciones en eventos académicos de prestigio.
- e. Reglas de operación de programas educativos gubernamentales.

- f. Evaluaciones institucionales externas de los programas gubernamentales que atienden a esta población.

Para realizar lo anterior se llevó a cabo una búsqueda física y electrónica de los documentos referidos a la educación de la población infantil agrícola migrante y se clasificaron los diferentes materiales de acuerdo con las siguientes categorías:

- i. Documentos institucionales de atención educativa a la población infantil agrícola migrante.
- ii. Documentos de instancias internacionales.
- iii. Evaluaciones a programas educativos.
- iv. Estudios teóricos y empíricos sobre la educación a la población infantil agrícola migrante.
- v. Documentos sobre la participación de organismos empresariales en la educación a la población infantil agrícola migrante.

Posteriormente, se elaboraron fichas bibliográficas a fin de sistematizar los abordajes, metodologías, principales conclusiones y finalmente se sistematizaron los resultados.

II. Entrevistas

Con base en los objetivos de esta evaluación externa, se consideró fundamental conocer las experiencias y perspectivas de diversos actores involucrados directamente en la operación y gestión de los programas educativos de atención a la población jornalera agrícola migrante. Se realizaron entrevistas semi estructuradas para acceder a las perspectivas de las personas involucradas en determinados procesos, así como al conocimiento que han acumulado con esta experiencia. En este sentido, se identificó como informantes clave a las autoridades federales que, en su momento, fueron responsables del PRONIM, así como a los responsables de los programas de atención educativa a migrantes del PIEE - SEB, CONAFE y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y del INEE; en otro nivel jerárquico, a los responsables estatales de estos programas, por su relación directa con la operación concreta de los programas federales en sus

entidades y, finalmente, a los líderes de organismos empresariales de las regiones donde trabajan los jornaleros migrantes; así como a integrantes de organismos no gubernamentales que llevan a cabo acciones para apoyar la educación de niñas y niños migrantes.

Para llevar a cabo el procedimiento de recolección de información se realizaron entrevistas a los responsables federales de los programas PíEE, CONAFE e INEA en sus oficinas de la Ciudad de México, así como a los que coordinaron el extinto PRONIM. Simultáneamente se visitó a los responsables de dichos programas en las entidades federativas seleccionadas, de acuerdo con cuatro escenarios problemáticos identificados, mismos que se describen en el siguiente apartado.

Estas entidades se seleccionaron atendiendo al tipo de problema público que significa para el Estado la educación de las niñas, niños y adolescentes migrantes en lugares en los que predominan cierto tipo de condiciones socioeconómicas. Estas condiciones, a su vez, dependen del tipo de unidades productivas donde trabajan los migrantes, de la importancia que reviste el trabajo infantil y de si se trata de lugares de origen o de destino de los migrantes. Siguiendo estos criterios se agruparon las entidades federativas de la siguiente forma:

- a.** Estados donde los jornaleros migrantes trabajan en grandes empresas agrícolas, en las que el trabajo infantil ha disminuido significativamente o se ha erradicado: Baja California y Sinaloa.
- b.** Estados donde los jornaleros migrantes trabajan en medianas o grandes unidades productivas, en las que el trabajo infantil persiste: Baja California y Sinaloa.
- c.** Estados donde los jornaleros migrantes trabajan en pequeñas unidades productivas agrícolas, en las que el trabajo infantil persiste: Hidalgo y Veracruz.
- d.** Estados de los que son originarios los jornaleros migrantes y a los cuales regresan de forma periódica: Guerrero.

1.2 Contenido del informe

A partir de la información cuantitativa y cualitativa que se obtuvo mediante el análisis documental y las entrevistas, se procedió a redactar el presente informe el cual se compone de cinco capítulos, entre los cuales se incluye el presente capítulo de carácter introductorio.

En el capítulo uno se identifica la situación educativa que enfrentan las niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes y los hijos de jornaleros agrícolas migrantes, con el propósito de caracterizar el problema público que el Estado debe atender, para cumplir con el mandato legal de que toda la población del país tenga acceso a un ejercicio efectivo del derecho a una educación de calidad.

El capítulo dos se dedica a exponer los esfuerzos que, hasta el momento, han realizado diversas instituciones y programas del Estado mexicano, para atender las necesidades educativas y sociales de las niñas y niños migrantes.

Un análisis sobre la forma en que se desarrolla la educación a migrantes en diferentes contextos, así como sus alcances y retos, se sintetiza en el capítulo tres, cuya información se presenta en el estudio de casos. En éste se analizan los casos de Baja California, Sinaloa, Morelos, Hidalgo, Veracruz y Guerrero.

En el capítulo cuatro se incluye un análisis presupuestal que muestra la cantidad y distribución de recursos que el Gobierno Federal ha destinado, durante la última década, para la atención educativa de niñas y niños migrantes; así como la situación actual a partir de que la educación a migrantes pasa a ser parte del PíEE.

El informe concluye con un apartado de conclusiones y recomendaciones en el que se proponen medidas específicas para mejorar el acceso, permanencia y logro de las niñas, niños y adolescentes migrantes, de forma que puedan ejercer de manera efectiva el derecho a la educación que garantiza la ley a todos los ciudadanos mexicanos.

1.3 Definición del problema público

1.3.1 Caracterización de la población jornalera agrícola migrante

Definición de la población migrante

En términos generales, la *migración* es el cambio de residencia de una persona, familia o grupo desde su lugar de origen hacia otro; este desplazamiento necesariamente implica para los migrantes cambiar de residencia, empleo y relaciones sociales. Ahora bien, se pueden identificar distintos tipos de migración de acuerdo con las condiciones en que ésta ocurre. Así pues, al considerar el periodo, la migración es temporal cuando el migrante sale de su lugar de origen por un periodo y regresa después de una temporada de trabajo. En cambio, la migración es permanente cuando el sujeto sale de su lugar de origen para no volver a residir en él.

De forma más específica, al considerar los lugares de desplazamiento tanto de salida como de recepción de migrantes, UNICEF (2009), de acuerdo con una opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³ hace las siguientes precisiones conforme a la definición de la condición de migrante:

- *Emigrar*: es dejar un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él.
- *Inmigrar*: consiste en llegar a otro Estado con el propósito de residir en él.
- *Migrante*: es un término genérico que abarca tanto al emigrante como al inmigrante.

Cabe mencionar que, en buena medida, el uso de estos términos se encuentra en función de los Estados y de la perspectiva en la que se analice el fenómeno migratorio. En este sentido, por ejemplo, al referirnos a la migración entre México y Estados Unidos, desde la perspectiva mexicana se considera a los emigrantes, mientras que para Estados Unidos éstos se convierten en inmigrantes.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Serie A. Núm. 18.

Ahora bien, continuando con una clasificación de migrantes con base en el espacio geográfico y la nacionalidad que ostentan en el lugar de tránsito, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) identifica tres tipos:⁴

- *Migrantes internos*: población migratoria de nacionales de un Estado, que transita o reside en el interior de ese mismo Estado.
- *Migrantes repatriados*: población migratoria que es detectada en un Estado del cual no es nacional y es retornada al de origen.
- *Migrantes extranjeros*: población migratoria que transita o reside en un Estado del cual no es nacional.

Como se observa, estas definiciones, junto con las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se refieren principalmente al fenómeno migratorio que ocurre entre Estados Nación, en los que es posible identificar un país de origen, un país de tránsito y un país de destino, durante el proceso migratorio. Sin embargo, tal como admiten las propias definiciones, también hay que considerar aquellos movimientos migratorios que ocurren al interior de los Estados; ya sea durante migraciones de espacios rurales a espacios urbanos o entre unidades geográficas administrativas —tales como las entidades federativas en el caso mexicano—. Un ejemplo de este tipo de migraciones es la que realizan periódicamente los jornaleros agrícolas.

Los *migrantes jornaleros agrícolas* se definen como aquellos trabajadores que se ven obligados a migrar, siguiendo los ciclos de cultivo o recolección de forma estacional de algunos productos agropecuarios —por ejemplo, hortalizas o jornadas de pesca— para obtener sus medios de subsistencia; generalmente éstos se desplazan junto con sus familias y pueden o no regresar a sus lugares de origen al terminar el periodo de recolección.

Los desplazamientos de la población jornalera migrante se dan acorde con los tiempos, flujos e intervalos en los que se traslada y permanece en las zonas de destino. A partir de

⁴ La clasificación se tomó de UNICEF (2009), la cual refiere a la Organización Internacional para las Migraciones. *Derecho Internacional sobre Migración*. No.7, Ginebra, Suiza, 2006.

Cultivo	ene	feb	mzo	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Chile verde												
Melón												
		Periodo de cosecha muy alta (máximo)					Periodo de cosecha alta				Periodo sin cosecha	

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL, 2011: 17.

Según los resultados de esta encuesta, 51.7% de la población jornalera migrante labora en el norte y occidente del país. La tabla 3 muestra la diversidad de cultivos en los que trabaja la población jornalera migrante, destacando entre los principales, las hortalizas (tomate, cebollín, jitomate, chile, elote y ejote) y frutas (melón, mango, sandía y fresa); así como tabaco y caña de azúcar. Asimismo, las estimaciones de la ENJO destacan que dos terceras partes del total de la población infantil jornalera se concentra en 7 tipos de cultivo: chile (12.8%), melón (11%), tomate rojo (10.3%), tomate verde (10.3%), uva (8%), calabaza (7.3%) y caña (7.2%) (SEDESOL, 2011). Esta diversidad de cultivos y zonas de trabajo, genera diferentes tasas de retorno a la población que participa en ellas.

Tabla 3. Principales cultivos en las entidades federativas con mayor población jornalera migrante

Estado	Principales cultivos		Estado	Principales cultivos	
Baja California	tomate fresa tomate <i>cherry</i>	hortalizas mini cebollín espárragos	Jalisco	caña de azúcar	chile sandía tomate
Baja California Sur	tomate pepino	chile morrón fresa	Nayarit	caña de azúcar	jitomate tabaco
Colima	caña de azúcar	limón melón	Sinaloa	tomate <i>saladete</i> chile morrón	berenjena elote
Hidalgo	ejote	chile	Sonora	chile tomate	pepino berenjena
Michoacán	granos (maíz, sorgo, trigo)	aguacate limón mango	Veracruz	tabaco	caña de azúcar

Fuentes: Rodríguez y Ramírez (2006); Rodríguez (2009).

Múltiples estudios suelen comparar las condiciones de los jornaleros agrícolas migrantes con las de otros grupos de migrantes para contrastar las condiciones y carencias que pueden colocar a los primeros en una condición más vulnerable. Por ejemplo, la situación

de vivienda, salud y educación de los jornaleros migrantes suele ser más precaria que las de otros grupos de migrantes y de jornaleros, debido a que su tiempo de residencia en el campamento de recolección es muy breve. Sobre las condiciones laborales, los jornaleros migrantes obtienen un ingreso promedio menor, ya que no cuentan con un contrato y los periodos de paro y traslado son frecuentes. Estas condiciones se agudizan por el constante movimiento en el que se encuentra este grupo migratorio, por lo que durante mucho tiempo la mayoría de ellos no se encontraba afiliado a programas de asistencia social como Oportunidades/Prospera o Seguro Popular (SEDESOL, 2011), situación que ha cambiado en los últimos años gracias a la flexibilidad que dichos programas sociales han adoptado para atender a los jornaleros agrícolas migrantes. Así pues, la suma de estas condiciones obliga a muchas familias a migrar constantemente a nuevos campos de cultivo para contar con un ingreso monetario constante.

Ahora bien, para entender la problemática educativa que se asocia a la migración es importante establecer las características de la población de niñas, niños y adolescentes que, por su edad, deberían asistir a la educación básica y que, por lo tanto, constituyen una población estudiantil potencial que requiere atención, aun cuando en muchas ocasiones no la reciben. Al respecto, conviene tomar como punto de partida la definición de *estudiante migrante* con el fin de identificar los problemas asociados con la atención de esta población. De acuerdo con Rodríguez (2009), es aquel cuyos padres tienen o buscan un empleo agropecuario y para trabajar (o conseguir empleo) se ven obligados a viajar de una región a otra durante el periodo escolar regular. Como consecuencia de esta situación, el niño interrumpe sus estudios de manera temporal o permanente, ya sea por los tiempos de traslado a la siguiente zona de trabajo o por la ausencia de servicios educativos accesibles. Para el propósito de este trabajo, se consideran los estudiantes migrantes internos, en tanto se trata de niños que se desplazan al interior del territorio nacional.

Existen por lo menos tres características que ponen en riesgo el derecho a la educación de estos estudiantes migrantes. La primera, es que éstos interrumpen su educación debido a que sus familias se encuentran en constante movimiento y, por lo tanto, se ven obligados a cambiar constantemente de escuela. La segunda, es que los estudiantes migrantes tienden a presentar un rendimiento académico bajo. En tercer lugar, en el caso de los migrantes

cuyo idioma principal no es el predominante en el país, éstos tienen mayores dificultades de aprendizaje debido a las barreras del lenguaje (Johnson, 1987 en Quintero, 2013).

Cuantificación de la población migrante

Uno de los problemas más importantes para presentar un diagnóstico confiable sobre la situación de niños jornaleros agrícolas migrantes es la disponibilidad de información sobre su número, distribución y patrones migratorios. La rotación constante de jornaleros entre regiones productoras y cultivos, falta de documentos oficiales que prueben su identidad y los escasos registros de actividades agrícolas y escolares dificultan el cálculo preciso de personas en esta condición. Sin embargo, se han realizado diversas investigaciones que buscan cuantificar la cantidad de jornaleros agrícolas migrantes.

Un esfuerzo pionero fue la “Encuesta Nacional a Jornaleros Migrantes, 1998” levantada por el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas (PRONJAG). En ella se consideraron a los albergues y asentamientos de población migrante en 23 regiones productoras en 11 estados de la República.

Otro esfuerzo por identificar a esta población fue el diagnóstico acerca de la situación de los niños jornaleros en México, comisionado por UNICEF en 2005. Entre sus objetivos se buscó identificar a la población migrante de niños y niñas jornaleros migrantes internos, para así desarrollar estrategias y políticas públicas que alentaran su permanencia en la educación básica y que, al mismo tiempo, permitiera adoptar mecanismos de transferencias condicionadas de otros programas que contribuyesen a apoyar a sus familias (SEDESOL - UNICEF, 2006: 6).

Para estimar el número de jornaleros migrantes dicho estudio utilizó la información del PRONJAG,⁵ de la Encuesta Nacional de Empleo del año 2000 y del XII Censo Nacional de Población y Vivienda, ambos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sin embargo, el aspecto más sobresaliente de la metodología del estudio es el análisis de 55 zonas receptoras de mano de obra, también llamadas regiones o mercados de trabajo rural. Dado que en éstas se concentra el mayor número de migrantes jornaleros en el país, se utilizó como población muestra para determinar una estimación del número total de ellos,

⁵ Este programa de SEDESOL fue el antecesor de PAJA.

quienes se desplazan por el territorio para incorporarse a actividades agrícolas.⁶ De acuerdo con las estimaciones de esta investigación, en 2005 había en el país un total de 234 042 jornaleros agrícolas migrantes.

Sin embargo, la cifra anterior subestima la cantidad de jornaleros migrantes, pues sólo incluye a los reportados por el PRONJAG, por lo cual PAJA de la Secretaría de Desarrollo Social realizó otra estimación, basada en la demanda de mano de obra en las principales zonas agrícolas, para luego multiplicar este resultado por el tamaño de familia promedio, y obtener el número total de personas que migran; este procedimiento arroja un estimado de 2.3 millones de personas bajo esta condición (SEDESOL, 2009). Esta metodología supone que sólo uno de los miembros del hogar se dedica a labores agrícolas, por lo que excluye aquellos casos en los que más de uno, como la esposa y los propios hijos, también trabaja como jornalero; además, este cálculo también sobreestima la demanda de mano de obra, pues una misma familia puede trabajar en varias cosechas durante un mismo ciclo agrícola.

De acuerdo con la última coordinadora del PRONIM y actual responsable de la educación a migrantes en el PIEE, el dato más reciente sobre la población jornalera es una actualización, a noviembre de 2011, de la ENJO de 2009. Según ese documento, en el país había un total de 2 040 414 jornaleros agrícolas, de los cuales 372 015 eran migrantes. De acuerdo con la funcionaria, a partir del documento de SEDESOL, el PIEE estima en aproximadamente 320 000 la población total de hijos de jornaleros migrantes. De esa población, el PRONIM atendió en 2013 a 75 000 (23.4%) y en 2014, cuando la educación a migrantes pasó a ser responsabilidad del PIEE, la atención se redujo a menos de la mitad, pues sólo 30 000 hijos de migrantes asistieron a la escuela, con lo que la cobertura fue del 9.4%. La funcionaria estima que es posible que en 2015 la cantidad de población a atender se reduzca aún más.

1.3.2 Perfil socio cultural de los migrantes

Características socioeconómicas

⁶ Se integró la información de cada zona de acuerdo al número de trabajadores agrícolas que atrae, tanto locales como migrantes, la duración del ciclo de cultivo, el tipo de producto, la presencia de trabajo infantil, la remuneración percibida, la superficie cultivada (en aquellas regiones en las que se tuviese la información disponible), la infraestructura disponible, entre otras variables relacionadas con las actividades agrícolas.

De acuerdo con SEDESOL-UNICEF, 43% de los hogares de migrantes estaba constituido por familias nucleares y extensas y 35% eran hogares unipersonales. Las familias monoparentales constituían 8%, las parejas jóvenes 7% y las personas que migran en grupo 7% (SEDESOL-UNICEF, 2006). Este 43% de familias que se dedican al trabajo en el campo es un indicador de los desplazamientos migratorios en los que todos los miembros se movilizan, siguiendo los ciclos de recolección.

Estos resultados concuerdan con otros estudios. De acuerdo con la ENJO 2009, 51% de los jornaleros migra con su familia, lo cual implica una reestructuración intrafamiliar. Incluso hay niños y adolescentes que se incorporan a los procesos de desplazamiento sin la protección de un padre o tutor, exponiéndose a condiciones de extrema inseguridad y sobreexplotación.

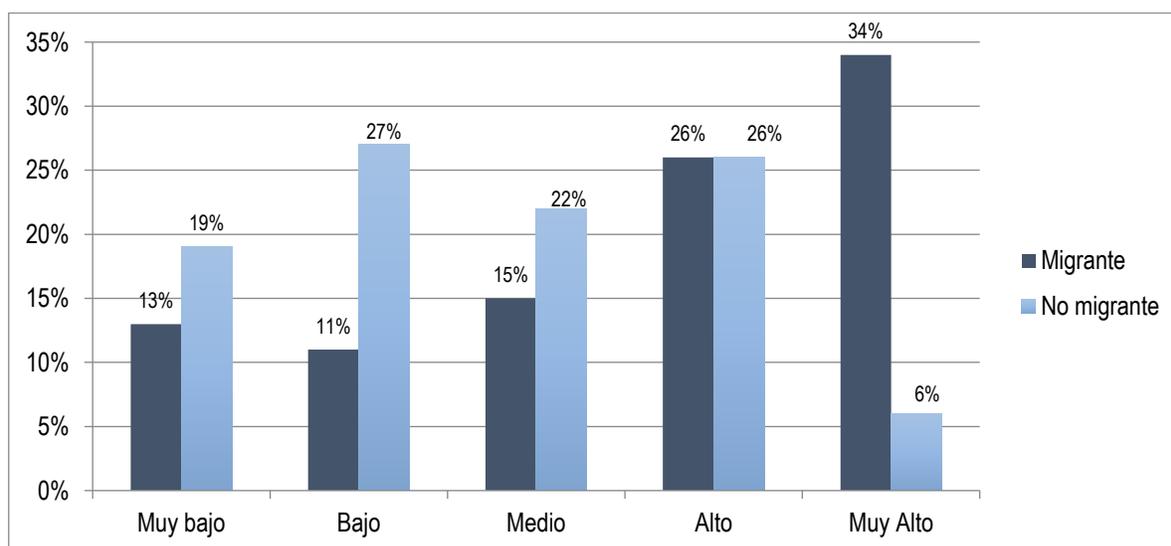
Asimismo, la encuesta estima la presencia de 2 040 414 jornaleros agrícolas que sumados a los miembros de su familia —promedio de 4.51 integrantes por familia—, representan una población jornalera total de 9 206 429. Ésta se puede diferenciar en tres tipos básicos: los jornaleros locales (56%), cuyo origen y hogar se encuentran en la localidad donde trabajan; los jornaleros asentados (21%), quienes pertenecen a otra zona de origen, pero la vivienda que consideran hogar se encuentra en la misma zona donde trabajan; y los jornaleros migrantes (23%), que se trasladan a lugares de trabajo ubicados fuera de la zona donde se encuentra su hogar y duermen al menos una noche en la localidad donde trabajan (SEDESOL, 2011).⁷

Adicionalmente, la población jornalera migrante resiente con mayor fuerza los embates de la marginación y la pobreza extrema. Para el año 2009 la mayoría de la población migrante agrícola pertenecía a municipios con un nivel de marginación muy alto (34%) y alto (26%). Estos porcentajes eran seis veces mayores a los que presentaba la población jornalera no migrante.

⁷ Uno de los principales problemas al momento de analizar el fenómeno de la población jornalera agrícola (infante y en general) consiste en la ausencia de mecanismos de información precisos y pertinentes, ya que al ser una población que se caracteriza por su alta movilidad, es complicado contar con datos estadísticos que permitan acercarse a su realidad, siendo los estudios de caso y la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas, los referentes para dimensionar la magnitud de los problemas que padece esta población.

Mientras que a nivel nacional se estima que 11.5% de los hogares mexicanos cuenta con piso de tierra, esta situación se agudiza para la población jornalera, ya que el porcentaje aumenta a 18.3%, mientras que para la población que es jornalera y migrante se potencia aún más, debido a que una de cada tres viviendas se encuentra en esta situación.⁸

Gráfica 1. Jornaleros según el grado de marginación de su lugar de origen y condición migrante



Fuente: SEDESOL, 2011: 29.

Mientras que a nivel nacional se estima que 11.5% de los hogares mexicanos cuenta con piso de tierra, esta situación se agudiza para la población jornalera, ya que el porcentaje aumenta a 18.3%, mientras que para la población que es jornalera y migrante se potencia aún más, debido a que una de cada tres viviendas se encuentra en esta situación.⁹

Al analizar las características culturales de este sector de la población se observa que cerca del 40% pertenece a una comunidad indígena, mientras en el caso de la población jornalera en general, el sector indígena sólo representa 18.1%. De esta forma, se requiere considerar

⁸ Este problema se profundiza cuando arriban a las zonas de trabajo, en donde viven en construcciones tipo cuarterías o galeras, ya que en la mayoría de ellas las condiciones son precarias e insalubres, sin suficientes servicios médicos y sanitarios.

⁹ Este problema se profundiza cuando arriban a las zonas de trabajo, en donde viven en construcciones tipo cuarterías o galeras, ya que en la mayoría de ellas las condiciones son precarias e insalubres, sin suficientes servicios médicos y sanitarios.

la exclusión económica, social y cultural que vive la población indígena —a nivel nacional y, en particular, la jornalera migrante— que se ve afectada por los altos índices de pobreza, marginación y discriminación, ya que “[...] la etnicidad asociada a la pobreza es uno de los determinantes más importantes de la migración y emigración de la población rural en México.”

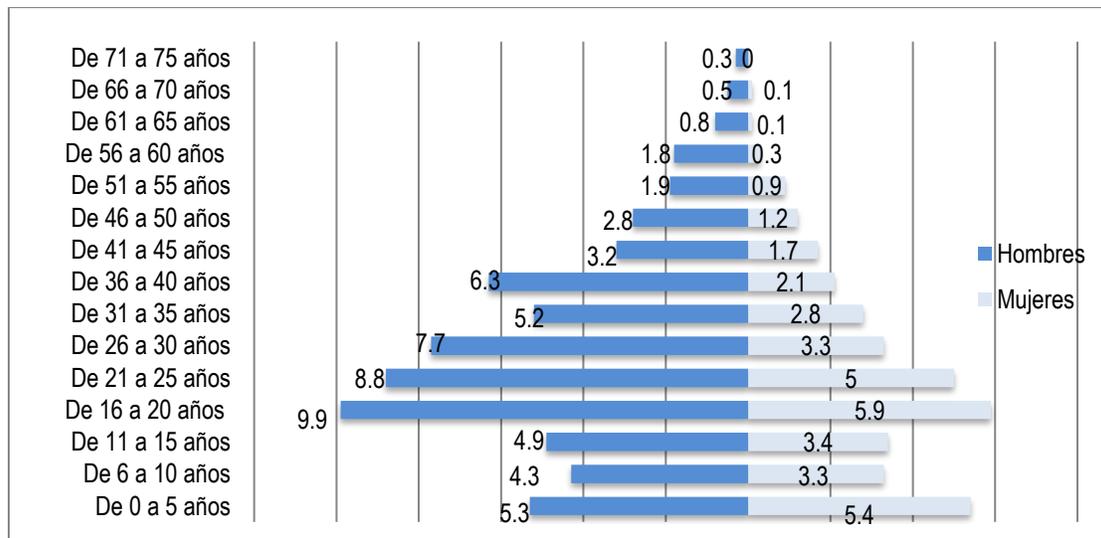
A partir de los resultados de la ENJO (2009) se identificaron 29 lenguas indígenas habladas por migrantes, las principales son el Náhuatl, Mixteco, Tarahumara, Zapoteco, Tzeltal, Tepehuano y Tlapaneco (SEDESOL, 2011). En la gráfica 3 se puede observar la distribución en el uso de estas lenguas, el Náhuatl es el más hablado entre la población jornalera migrante. Esta población multilingüe se enfrenta a problemas de comunicación, información y apoyo en casos de emergencia, los cuales profundizan su condición de inseguridad. Tal es el caso de la vulnerabilidad jurídico-laboral, ya que los trabajadores, aún en casos en los que existe un contrato, no son sujetos de derechos laborales y sociales en las regiones a las que llegan a trabajar. A decir de Cos-Montiel:

“[...] los grupos étnicos monolingües son quienes experimentan el mayor grado de marginación y menor poder de negociación para obtener beneficios en materia de acceso a los servicios básicos de salud, educación e información sobre más y mejores opciones de trabajo.” (Cos-Montiel, 2001: 25)

Esta población se compone mayoritariamente por jóvenes, ya que cerca del 70% cuenta con menos de 30 años, como se puede observar en la gráfica 2. Esta condición les permite incorporarse en diferentes actividades laborales debido a la fuerza y resistencia asociadas con la edad.

Este escenario de vulnerabilidad y exclusión impulsa a la población jornalera migrante a desplazarse más allá de su zona de origen para buscar oportunidades de desarrollo en otras regiones y, en buena parte de estos casos, el proceso de migración constituye una estrategia obligada para la sobrevivencia. Al respecto, la literatura reconoce cuatro causas comunes por las que se produce este proceso: 1) ingresos económicos, 2) acceso a servicios y medios de desarrollo, 3) conflictos, inseguridad o riesgos por desastres, y 4) usos y costumbres (SEDESOL, 2011).

Gráfica 2. Distribución de jornaleros por grupos de edad



Fuente: SEDESOL, 2011: 31.

El fenómeno de migración jornalera en el país responde a una relación entre dos sectores de la población: quienes demandan mano de obra y quienes ofrecen este servicio. Por una parte, la necesidad de los jornaleros migrantes por encontrar oportunidades de desarrollo y mejores ingresos que les permitan subsistir, y, por otro lado, la demanda de mano de obra maleable (*ad hoc*) que les permita a los productores mayores rendimientos gracias a que, en la mayoría de los casos, no les ofrecen prestaciones, ni seguridad social. A decir de Gendreau (citado en Rojas, 2011), esta condición de oferta demanda corresponde a la “estructura agraria dual” que ha caracterizado la crisis de la economía del campo mexicano en las últimas décadas.

El reajuste económico de finales del siglo pasado impactó la estructura agraria del campo mexicano profundizando la división del sector donde:

“[...] por una parte se ha fortalecido la agricultura, en ciertas zonas y con determinados tipos de cultivos, orientada hacia el desarrollo comercial y de exportación [...] y, por otra parte, el deterioro y empobrecimiento de un sector de la agricultura orientada hacia el autoconsumo que emplea una tecnología tradicional caracterizada por la producción de alimentos básicos (fundamentalmente frijol y maíz).” (Rojas, 2011: 22)

De esta forma, las limitaciones de la producción tradicional campesina —tanto en el sector económico como en el de servicios— han potencializado la migración de jornaleros hacia las zonas agrícolas que les ofrecen mayores oportunidades de empleo y subsistencia. Ante esto, Barrón y Hernández indican que la migración de jornaleros:

“[...] no sólo es una actividad que les permite a los campesinos completar el ingreso familiar, sino que se ha vuelto el sentido de supervivencia, es decir, no es la migración un complemento para la reproducción de la familia campesina de las zonas marginales del país, sino el elemento definitorio de la supervivencia.” (Barrón y Hernández, 2000: 150)

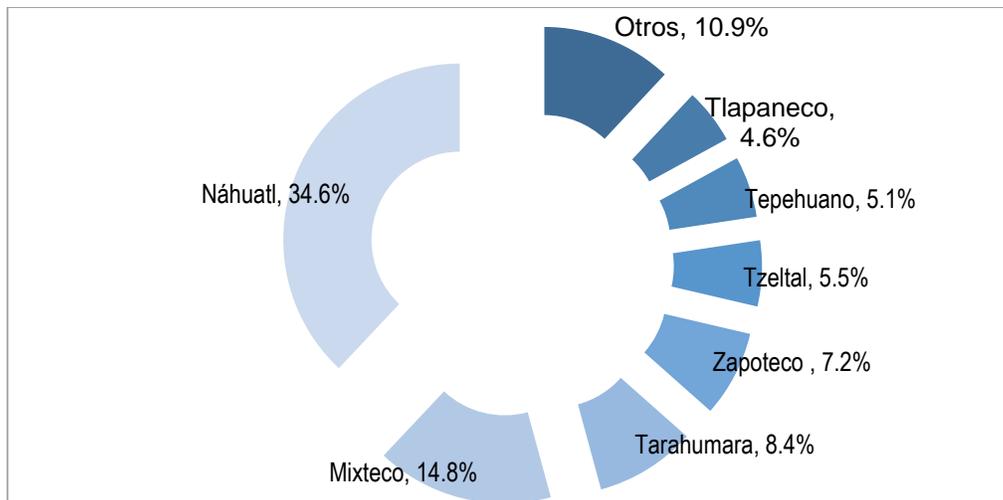
De acuerdo con la ENJO, el ingreso de un migrante jornalero agrícola era de 133.8 pesos al día en 2009, lo cual se modifica dependiendo de las actividades que se realicen, el cargo y el tipo de productor que los contrate. Así, en los campos donde se cultivaba naranja, mango y piña la población contaba con un ingreso diario promedio de 163.5; mientras que, en los campos de café, caña y calabacita, el ingreso de los jornaleros era menor, con una media de 106.5 pesos por jornada. A la par, la diferencia salarial se presenta por el tipo de productor para el que se trabaja, dado que algunos ofrecen servicios de protección social en los que el ingreso se ve disminuido.

Características culturales

La literatura se refiere principalmente a aquellos migrantes que realizan movimientos migratorios hacia países en los que se habla una lengua distinta. Sin embargo, esta característica también aplica en el caso mexicano para los migrantes monolingües que provienen de alguna comunidad indígena en la que la lengua predominante no es el español. De acuerdo al estudio diagnóstico realizado por SEDESOL-UNICEF, de la población de niños y niñas migrantes internos que trabajan en alguna actividad agropecuaria, cerca de 52% dijo hablar alguna lengua indígena, mientras que el resto (48%) únicamente hablaban español (SEDESOL-UNICEF, 2006: 47).

Debido a lo anterior, más de la mitad de las niñas y niños migrantes son afectados por las condiciones educativas que predominan en las escuelas indígenas a las que asisten cuando están en sus lugares de origen.

Gráfica 3. Porcentaje de jornaleros migrantes hablantes de una o más lenguas indígenas



Fuente: SEDESOL, 2011: 33.

Tal como menciona Schmelkes (2010), en la mayor parte de las escuelas indígenas predomina el uso del idioma español, ya que durante el 2010

“[...] sólo el 63% de los maestros indígenas hablan una lengua indígena, y hay una desubicación lingüística de los docentes indígenas (docentes que hablan una lengua indígena pero que trabajan en una comunidad que habla otra) cercano al 20% – o bien el uso instrumental de la lengua indígena se maneja sólo mientras los alumnos adquieren suficiente dominio del español como para proseguir las clases en esta lengua.” (Schmelkes, 2010: 215)

Los alumnos con problemas de comunicación en español suelen retrasarse con los contenidos de la clase y se les dificulta comprender conceptos complejos. En este sentido, de acuerdo con la autora ocurre un efecto de desplazamiento lingüístico; es decir, la propia lengua de los estudiantes queda relegada. Este es un problema que se exagera en los niveles posteriores de educación, cuando los alumnos indígenas se encuentran en desventaja al no lograr un dominio académico del español, dado que tampoco se cuenta con un manejo adecuado de la lengua materna (Schmelkes, 2010).

La experiencia escolar resulta ajena a los niños indígenas, al no sentirse identificados con lo aprendido en el aula, en el día a día. De la misma forma, tampoco se toman en

consideración los distintos estilos de aprendizaje desarrollados en estas comunidades, mismos que se fundamentan en la observación, exploración y experimentación. También, el énfasis en las habilidades de escritura choca con las tradiciones orales de éstas comunidades (Schmelkes, 2010).

La situación de las niñas y niños indígenas migrantes es todavía más compleja, debido a que en los lugares donde trabajan, llegan personas de muchas partes del país y aunque la mitad de los migrantes son indígenas, su origen étnico y lingüístico es muy diverso. En las aulas en las que se imparte clase a migrantes pueden convivir alumnos que hablen varias lenguas y es casi imposible que un docente domine todas, así como las variantes dialectales que hablan las niñas y niños que asisten a una escuela para migrantes.

Debido a lo anterior, el castellano se ha impuesto como *lingua franca* que permite la comunicación entre maestros y alumnos, así como entre las niñas y niños de distintos orígenes. Esto ha supuesto un proceso de castellanización forzada, por lo cual la cultura indígena no está presente en las aulas y la experiencia escolar resulta ajena a algunos niños migrantes indígenas.

Aunque PRONIM realizó un esfuerzo por crear materiales educativos adaptados a las necesidades de los migrantes, éstos fueron escritos en español. En este sentido, resulta difícil escribir textos para los migrantes en lenguas indígenas, debido a la gran diversidad cultural y a lo impredecible que resulta planear la entrega de materiales en distintas lenguas, debido a que se desconoce previamente la composición lingüística del salón de clases en cada ciclo escolar. Además, no tendría sentido entregar libros de texto en lenguas indígenas si los maestros no las dominan, lo cual, como ya se planteó, es complejo, dada la cantidad de lenguas que se hablan en un mismo salón de clase. Por los factores antes mencionados, para los alumnos migrantes que han tenido escaso contacto con el español, la enseñanza se vuelve ininteligible, el aprendizaje se obstaculiza y se produce un desplazamiento de lenguas que implica la pérdida de la diversidad lingüística.

Esto dificulta la educación de los migrantes de origen indígena. En los pocos casos en que logran terminar la educación primaria, los alumnos indígenas cargan con estas desventajas, ya que no logran dominar el español, porque no tuvieron un buen dominio de la propia lengua; recibieron una educación deficiente y, por lo mismo, no dominan muchas de las

habilidades necesarias para seguir estudiando; y si continúan estudiando la educación secundaria, tienen serias dificultades para aprender. Al llegar al nivel medio superior, o incluso al superior, se enfrentan con exámenes de admisión que los estudiantes indígenas aprueban mucho menos que los no indígenas. De esta manera, los migrantes indígenas enfrentan un doble desafío, pues por una parte interrumpen de forma constante su formación cuando se desplazan por el territorio y, cuando logran asistir a la escuela, reciben una educación que es poco pertinente para sus condiciones lingüísticas y culturales.

Asimismo, la niñez indígena adquiere características específicas debido a la situación propia de las comunidades de pertenencia, herederas de prácticas de socialización proveniente de los pueblos originarios, los procesos sociales en que se ven inmersos al interior de las comunidades y de las interacciones con el mundo mestizo. Además, la infancia en las comunidades indígenas se encuentra marcada por la socialización en que son inmersos los niños y las niñas en aras de incrementar su participación en la solución de procesos colectivos de mantenimiento comunitario, tanto a nivel de los procesos de producción de bienes como de su transformación, en la participación en las costumbres y fiestas tradicionales y en la conservación y acrecentamiento de los saberes del grupo. De ahí que la niñez y, en particular, la adolescencia se configure como los espacios de introducción a la participación comunitaria, un proceso social que trasciende las dimensiones biológicas o psicológicas.

Lo anterior significa que la herencia comunitaria se sobrepone a estos otros cambios. Esta idea también puede expresarse diciendo que la fuerza de la comunidad se impone a los procesos individuales de quienes la componen. Desde este punto de vista, es imposible hablar de la niñez y adolescencia indígena rural en singular, sino que se debe referir a las infancias y adolescencias, puesto que los procesos culturales de inmersión comunitaria son diversos a lo largo de las regiones indígenas del país. Ello se complejiza si se toma en cuenta la población indígena en zonas urbanas y semiurbanas, debido a la inclusión de nuevos elementos que son incorporados a partir del acervo cultural preexistente.

En cuanto a la socialización respecto al género, la infancia y adolescencia rurales e indígenas tiene especificaciones para hombres o mujeres. Generalmente, los niños y adolescentes son socializados dentro de masculinidades tradicionales basadas en el hombre proveedor, jefe de familia y, por lo tanto, su identidad se encuentra vinculada al

trabajo; en tanto que las niñas y adolescentes mujeres son socializadas bajo el destino de la maternidad y las funciones asociadas a ello, lo cual adquiere características específicas en diversas situaciones rurales y comunitarias.

Rutas migratorias

Dados los procesos de desplazamiento continuo y el tipo de trayectorias que realizan los jornaleros migrantes, el fenómeno migratorio presenta dos rutas básicas: ruta del Pacífico y ruta del Golfo, mismas que se desglosan en la tabla 4.

Tabla 4. Procesos de desplazamiento y trayectorias de los jornaleros agrícolas migrantes

Ruta del Pacífico		Ruta del Golfo	
Estados originarios	Estados receptores	Estados originarios	Estados receptores
Guerrero Oaxaca	Sinaloa Sonora Baja California Baja California Sur Jalisco Nayarit	Puebla Hidalgo	Tamaulipas Veracruz Tabasco

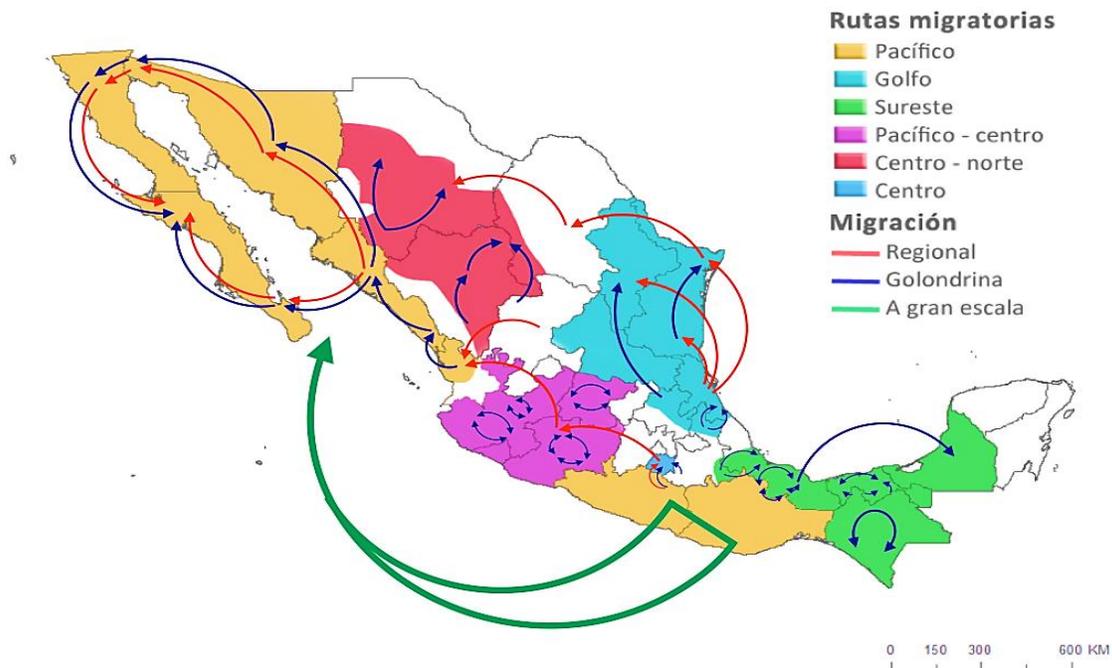
Fuente: elaboración propia con base en Rojas, 2011 y SEDESOL, 2011.

De acuerdo con Rojas (2011), además de estas rutas se presentan otras dos con características particulares. Por una parte, se encuentra la ruta del centro en la que existen desplazamientos interregionales que abarcan los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí. Por otra parte, se encuentra 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. En el mapa de la ilustración 1, se observan las principales rutas de desplazamiento, en las que se manifiesta la heterogeneidad en las distintas zonas de origen recepción y tipos de migración.

Como es posible observar, las dimensiones y multiplicidad de campos agrícolas ha complejizado el fenómeno migratorio, por lo que no se pueden simplificar las categorías base de expulsores y receptores, ya que en general cada entidad federativa cuenta con algún grado de atracción y expulsión de migrantes. Si bien se reconoce que existen estados que se caracterizan por ser proveedores de mano de obra agrícola y otros contratistas de

ésta, en la mayoría de los casos se presentan las dos condiciones, aún en entidades como Sinaloa, la cual es reconocida como el mayor estado receptor de país; sin embargo, existe población que se desplaza de esta entidad para trabajar en regiones de Jalisco, Nayarit y Durango (Rodríguez, 2009).

Ilustración 1. Mapa de rutas migratorias en México



Fuente: SEDESOL, 2010: 17.

La demanda de mano de obra infantil —para trabajo en el campo o en el hogar— corresponde a una lógica económica y cultural. Por su parte, los productores buscan maximizar su ganancia con la presencia de este tipo de actores según las necesidades del campo de cultivo (Carton de Grammont, 2004). De esta forma, los productores están interesados en esta población dada su extrema flexibilidad laboral y las características físicas propias de su edad, ya que la mayoría de las actividades que se desarrollan corresponden al periodo de cosecha de frutos y hortalizas, las cuales corresponde a una época específica en el año y demandan una mano de obra que trabaje el producto sin que éste sea maltratado.

Sistemas de contratación

Al igual que la población jornalera migrante no puede ser considerada como una población homogénea, el sector de productores agrícolas tampoco lo es. Según los resultados de la investigación de Carton de Grammont (2004), cerca de la mitad de las unidades productoras del sector son de autoconsumo familiar (45.9%), 43.4% corresponde a productos de autoconsumo y para la venta en el mercado local y nacional, y sólo 0.3% (11 744 unidades productoras) exporta sus productos a otros países, los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Sinaloa son donde se concentra la mayor parte de los agroexportadores. Estos datos enfatizan la fuerte presencia del mercado agroexportador en la zona noreste del país, siendo éste el principal destino de los jornaleros que migran.

En la mayoría de los casos, el proceso migratorio es coordinado por *enganchadores* locales o regionales, quienes establecen las redes de contratación y, en buena medida, estipulan las condiciones y periodo de permanencia de los trabajadores y sus familias. Los enganchadores suelen ser personas de la misma comunidad de los migrantes; en la mayoría de las ocasiones, han sido migrantes jornaleros, pero su capacidad para negociar y coordinar les permitió convertirse en enganchadores. Como parte de sus actividades se encuentra negociar el periodo de migración, el tipo de transporte, el salario y las condiciones para establecerse en la zona de llegada. En general, los productores logran pactar con ellos para alcanzar la mayor productividad posible, aunque esto signifique condiciones de semi esclavitud o sobre explotación de la población jornalera que, en muchas ocasiones, involucra también el trabajo de los hijos de los jornaleros.

Una segunda forma de contratación es la que establece el productor con los migrantes sin la presencia de algún intermediario, en la que los productores negocian con la comunidad y se llega al acuerdo de los salarios, las actividades de trabajo y las condiciones de alojamiento y servicios. Por último, se encuentra la contratación esporádica tradicional, empleada principalmente en la migración golondrina, en la que –a partir de una regularidad de años anteriores y del periodo del año– se identifican posibles zonas de trabajo a las que la población acude regularmente esperando encontrar oportunidades laborales.

Más allá del tipo y forma como se establezca la contratación, ésta suele ser un acuerdo de palabra, por lo que no constituye un acto legal, dejando al descubierto la vulnerabilidad

jurídica y la inestabilidad laboral del migrante en todo momento. Por lo que, en caso de accidentes, malas condiciones climatológicas o una baja en la producción del campo agrícola, el productor puede prescindir del personal para evitar pérdidas.

1.3.3 Migración, trabajo infantil y rezago educativo

El trabajo de menores de 15 años es una práctica común entre los jornaleros migrantes. Un 46% de las familias reportaron tener a alguno de sus hijos trabajando y los padres dijeron haber iniciado su incorporación al trabajo a la misma edad que sus hijos, es decir entre los seis y los catorce años de edad (SEDESOL-UNICEF, 2006).

En las familias cuyos integrantes están entre los tres y los seis miembros se presenta la tendencia de emplear a los niños, lo cual contribuye a la subsistencia familiar. Para 29% de las familias migrantes estudiadas en la investigación de SEDESOL-UNICEF, los niños aportaron cerca de la tercera parte del ingreso familiar (SEDESOL-UNICEF, 2006). Luego de analizar la composición familiar y los ingresos por cada integrante, en el estudio se concluye que en 44% de las familias jornaleras la contribución del trabajo infantil es, por lo menos igual que la de los adultos, sino es que superior, en casos de familias monoparentales (SEDESOL-UNICEF, 2006).

Respecto a las actividades desempeñadas por los niños que reportaron trabajar en actividades agrícolas, la más común que desempeñaron fue el corte, con cerca de 82% de las respuestas. Además, respecto a su jornada laboral y el tiempo que emplean en el trabajo, 46% trabajó seis días por semana mientras que 35% dijo hacerlo únicamente cinco días (SEDESOL-UNICEF, 2006).

La incorporación al trabajo, en definitiva, afecta el ejercicio del derecho a la educación; 62% de los niños migrantes en edad escolar que no trabajan asiste a la escuela, pero sólo 33% de los niños migrantes que trabajan van a estudiar (SEDESOL-UNICEF, 2006). Llama la atención que incluso en el caso de los niños migrantes que no trabajan en los campos de cultivo, 38% no asiste a la escuela, esto se explica porque son niñas y niños que participan en trabajos domésticos, ayudando en las tareas del hogar. No es una historia poco común la de niños cuya responsabilidad es cuidar a sus hermanos menores o suplir las tareas de alguno de los padres en hogares monoparentales.

La participación de niños y niñas en las actividades laborales remuneradas o no, también representa un hecho cultural en el que los padres, aunque reconocen que sus hijos tendrían más oportunidades de desarrollo si asistieran a la escuela, consideran apropiada la inserción al campo laboral, ya que ello representa una destreza que les permitirá subsistir cuando lleguen a ser adultos (SEDESOL, 2010; Sánchez, 2000). De esta forma, la demanda de mano de obra barata por parte del sector agrícola, sumada a la necesidad de incrementar el ingreso familiar a costa de la explotación infantil, constituyen condiciones que fomentan la participación de las niñas, niños y adolescentes en el trabajo agrícola o en el hogar.

En el caso de la población que trabaja en el campo, estos niños y niñas realizan las actividades al igual que los adultos, buena parte de la población trabaja durante seis días a la semana en promedio; sin embargo, cuando la demanda de trabajo lo requiere, también se llega a laborar el día domingo. A la par, las jornadas de trabajo exigen buena parte del día, ya que éstas duran entre ocho y diez horas, contadas a partir de la hora en la que se despiertan para esperar el transporte que los lleve al campo, hasta que regresan al final de la jornada de trabajo. Estos periodos de jornada laboral son mayores a los que estipula la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la normatividad mexicana, las cuales establecen, en síntesis, que las personas menores de 15 años no deben trabajar, mientras que los que se encuentran entre los 16 y 18 años sólo pueden hacerlo en periodos máximos de seis horas y deben hacerlo en condiciones que no pongan en riesgo su salud, física, mental y emocional (Schmelkes, 2014).

Las actividades laborales de la población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros, en el campo se realizan a la intemperie, con altas o bajas temperaturas y demandan un esfuerzo físico considerable. En la mayoría de los casos, el trabajo que realizan va desde la preparación del terreno, hasta el cuidado, cosecha, recolección y carga de cultivos. Aunque la participación de la población infantil se registra en la mayoría de los campos mexicanos, existen zonas de cultivo en las que la presencia de esta población es fundamental para el trabajo, dadas las características físicas de los niños. Así, la cosecha de hortalizas constituye el principal mercado de trabajo para esta población, ya que la recolección de este producto demanda mano de obra que proteja el producto al momento de retirarlo del campo. De esta forma, la participación constante de estos niños se encuentra

en campos donde se cultiva la berenjena, chile morrón, fresa, ejote, calabaza, calabacita, chile, elote y principalmente en las zonas donde se trabaja tomate y tomate *cherry*.

Definición del trabajo infantil

No todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar. Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo. Este tipo de actividades son provechosas para el desarrollo de los pequeños y el bienestar de la familia; les proporcionan calificaciones y experiencia, y les ayuda a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta.

El término “trabajo infantil” suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Así pues, se alude al trabajo que:

- es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño;
- interfiere con su escolarización puesto que:
- les priva de la posibilidad de asistir a clases;
- les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o
- les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo.

En las formas más extremas de trabajo infantil, los niños son sometidos a situaciones de esclavitud, separados de su familia, expuestos a graves peligros y enfermedades y/o abandonados a su suerte en la calle de grandes ciudades (con frecuencia a una edad muy temprana). Cuándo calificar o no de “trabajo infantil” a una actividad específica dependerá de la edad del niño o la niña, el tipo de trabajo en cuestión y la cantidad de horas que le dedica, las condiciones en que lo realiza, y los objetivos que persigue cada país. La respuesta varía de un país a otro y entre uno y otro sector.

OIT

Fuente: <http://www.ilo.org/ipecc/facts/lang--es/index.htm>

En el caso del trabajo en campo, la población infantil se ve expuesta a un alto número de enfermedades debido a las actividades que desempeñan. Estas actividades comprometen su integridad física, principalmente por la exposición a temperaturas extremas o lluvias, permanecer agachado o de pie por largos periodos, cargar cosas pesadas, y exponerse a

productos agroquímicos. Tal es el caso de las zonas de trabajo de caña de azúcar, en que las actividades de cosecha y traslado de este cultivo comprometen la integridad física de los infantes, dado el peso y dimensiones de la caña. Por otra parte, el trabajo en las zonas tabacaleras, representa una de las actividades que potencia las enfermedades respiratorias, ya que en el proceso —cultivo, cosecha y producción— se emplean químicos que ponen en riesgo la salud de los trabajadores. Estas condiciones agudizan la situación de vulnerabilidad física y económica de la población, ya que aumentan las probabilidades de enfermedades crónicas, las cuales, a falta de un servicio de salud, son atendidas principalmente con los propios ingresos de la familia, dos de cada tres jornaleros comenta que los gastos médicos son cubiertos por los propios ingresos de la familia (SEDESOL, 2011).

Otra condición que agrava la vulnerabilidad de la población infantil es la falta de alimentación y buena nutrición. Según las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública (CONEVAL, 2011), 31.8% de la población en el país se encuentra en condiciones de pobreza extrema, condición que se ve superada por la situación de pobreza de la población jornalera, ya que ésta presenta una proporción superior a 40%. Esta situación se agrava en el caso de la población jornalera migrante, ya que cerca de la mitad de ésta reconoce que la comida constituye la principal necesidad básica no resuelta (SEDESOL, 2011). Esta condición reduce su capacidad de inmunización, desarrollo físico y mental, y aumenta su susceptibilidad a enfermarse, lo que en conjunto reduce su esperanza de vida.

La salud es un derecho que también se encuentra vulnerado. De acuerdo a la ENJO (2009), tres de cada cuatro jornaleros no cuentan con alguna prestación o seguridad social, por lo que no acceden a servicios de salud o protección contra accidentes, lo que potencializa su condición de vulnerabilidad. A decir de Embriz, Ruiz y Ávila los principales problemas de salud que enfrentan los jornaleros son los siguientes:

“[...] las enfermedades gastrointestinales, respiratorias y cutáneas, condicionadas por el hacinamiento y la falta de sanidad en el ambiente, los envenenamientos por agua contaminada, los accidentes en transporte por vehículos de carga, los cortes o mutilaciones por uso de herramientas inadecuadas, los golpes por caídas, las desviaciones y

lastimaduras del aparato locomotor por cargas excesivas, y las quemaduras e intoxicaciones por agroquímicos.” (Embriz, Ruiz y Ávila, 2001: 172-173)

Estas condiciones de vulnerabilidad y exclusión, sumadas a las de explotación laboral, forman parte de las limitantes que restringen las oportunidades de desarrollo personal de la población infantil jornalera migrante, fortaleciendo así el círculo de pobreza intergeneracional en el que no son garantizados los derechos a una vida digna y justa. Lo que sitúa a este problema como *de alta prioridad* en la agenda de las políticas públicas del país, ya que se sabe que las condiciones que promueven la cultura de la pobreza en edades tempranas, tienen mayor probabilidad de volverse permanentes e irreversibles (CONEVAL y UNICEF, 2011).

El desplazamiento migratorio de una región a otra y el tiempo invertido en el trabajo agrícola o del hogar consume en buena medida los recursos disponibles para la educación de niñas y niños, especialmente en términos del tiempo efectivo que pueden dedicar a sus estudios.

Los estudiantes se ven obligados a migrar junto con sus familias hacia los lugares en los que se encuentre disponible el trabajo, y en muchos casos deben participar aportando una parte del ingreso familiar (Martínez y Cranston, 1996). Este fenómeno se vuelve especialmente pronunciado durante la temporada alta de recolección, en la que deben ayudar en el trabajo o en los quehaceres domésticos. El constante cambio de una región a otra y el poco tiempo disponible debido a las largas jornadas laborales, minan de forma importante el desempeño escolar de los estudiantes migrantes.

Estos cambios también pueden tener un impacto sobre el interés del estudiante para retomar sus estudios. El constante cambio entre escuelas e incluso entre subsistemas educativos; así como la adaptación a nuevos ambientes, demandan del estudiante migrante un gran esfuerzo de concentración y disciplina para mantenerse al día con sus estudios (Martínez y Cranston, 1996). En este sentido, una práctica común entre los profesores es excluir a los estudiantes migrantes dado que no “vale la pena” invertir tiempo y esfuerzo en un alumno que probablemente deserte de la escuela o que no complete el ciclo escolar, por lo que es mejor invertir ese esfuerzo en los otros estudiantes (Anderson y Cranston-Gingras, 1991).

Un problema relacionado es un número de faltas a clases demasiado elevado, debido al trabajo durante la temporada alta de recolección. Estas ausencias también tienen un impacto directo en la falta de continuidad en los estudios del niño, así como problemas para cumplir con las tareas asignadas en clase (Martínez y Cranston, 1996). Todos estos elementos tienen un impacto directo sobre el desempeño académico del estudiante.

Con respecto a la educación, en gran medida el desempeño académico no depende solamente de la disposición del estudiante por aprender; en el caso de los estudiantes migrantes su aprovechamiento se debe a que, como se mencionó anteriormente, el estilo de vida que llevan requiere de una alta movilidad, lo que acarrea problemas de adaptación entre una escuela y otra. Prueba de ello es que, por ejemplo, en el estado de Sinaloa el rezago educativo de los niños de 14 años que trabajan, durante el ciclo 2003-2004, es bastante alto, ya que 26% no cuenta con ningún grado de educación formal o se encuentran en algún grado educativo que no corresponde con su edad (UNICEF, 2006).

Tabla 5. Escolaridad de las niñas y niños que TRABAJAN en Sinaloa 2000-2004

Periodo	Edad	Niña(o)s de 6 a 14 años	No tienen %	1° y 2° año %	3° y 4° año %	5° y 6° año %	Secundaria y más %	Otros %
2000-2001	6-7	542	58	42	0	0	0	0
	8-9	1155	38	47	15	0	0	0
	10-11	1847	32	34	24	10	0	0
	12-13	2605	31	20	25	22	2	0
	14	1419	33	12	22	28	5	0
	Total		7568	35	28	21	15	1
2001-2002	6-7	534	43	55	2	0	0	0
	8-9	1217	29	52	18	1	0	0
	10-11	2218	27	33	30	10	0	0
	12-13	3107	27	20	28	23	2	0
	14	1680	27	12	26	30	5	0
	Total		8756	28	28	25	17	2
2002-2003	6-7	298	43	51	6	0	0	0
	8-9	777	25	60	15	0	0	0
	10-11	1367	21	42	28	9	0	0
	12-13	2291	23	25	30	19	3	0
	14	1431	27	17	25	27	4	0
	Total		6164	25	33	25	15	2
2003-2004	6-7	252	40	60	0	0	0	0
	8-9	630	23	55	21	0	0	0
	10-11	1247	19	38	29	14	0	0
	12-13	2202	22	24	28	24	3	0
	14	1193	26	14	24	31	6	0
	Total		5524	23	30	25	20	3

Fuente: UNICEF, 2006: 61.

Tabla 6. Escolaridad de las niñas y niños que NO TRABAJABAN en Sinaloa 2000-2004

Periodo	Edad	Niña(o)s de 6 a 14 años	No tienen %	1° y 2° año %	3° y 4° año %	5° y 6° año %	Secundaria y más %	Otros %
2000-2001	6-7	1640	40	59	0	0	0	1
	8-9	1120	24	55	19	0	0	2
	10-11	554	16	27	31	26	10	0
	12-13	286	17	12	19	33	19	0
	14	76	13	8	18	22	39	0
	Total		3676	29	48	12	8	3
2001-2002	6-7	2322	35	64	0	0	0	1
	8-9	1436	22	56	20	0	0	2
	10-11	727	17	29	31	23	0	0
	12-13	317	18	17	22	30	13	0
	14	83	17	12	13	34	24	0
	Total		4885	27	52	12	7	1
2002-2003	6-7	1985	47	52	0	0	0	1
	8-9	1587	20	66	14	0	0	0
	10-11	997	17	43	31	9	0	0
	12-13	534	16	27	27	27	3	0
	14	124	20	19	22	26	13	0
	Total		5227	29	51	14	5	1
2003-2004	6-7	1439	15	81	0	0	0	4
	8-9	1286	10	63	25	0	0	2
	10-11	764	8	34	38	20	0	0
	12-13	335	10	21	25	34	10	0
	14	68	22	8	13	29	28	0
	Total		3892	12	59	19	8	2

Fuente: UNICEF, 2006: 61.

Al contrastar las dos tablas anteriores (5 y 6) se observa que el grupo de edad de diez a catorce años es el que presenta un rezago más pronunciado respecto a su grado normativo. Como se puede observar, el rezago es mayor entre aquellos estudiantes que reportaron encontrarse trabajando y que influye de manera importante en la decisión de desertar del sistema escolar. En algunos casos, especialmente aquellos con extra edad grave, los estudiantes rezagados se encuentran ante la disyuntiva de continuar con sus estudios o concentrarse completamente en apoyar económicamente a sus familias e incluso iniciar

una propia: dado que ya están percibiendo un ingreso, éste puede ofrecer una oportunidad a los migrantes jornaleros de salir de su ambiente familiar.

De acuerdo a Cos-Montiel, a inicios del presente siglo, 40% de las niñas y niños migrantes de seis a catorce años no sabían leer y escribir y 64% de los mayores de 12 años no habían terminado la primaria (Cos-Montiel, 2001: 6). Los resultados del diagnóstico desarrollado por SEDESOL-UNICEF en 2006 señalan las condiciones de rezago escolar de esta población en algunas de las entidades donde el fenómeno de migración tiene mayor presencia. En la tabla 7 se observa que en los estados de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa —entidades que pertenecen a la ruta del Golfo, la cual concentra buena parte de la migración— la condición de analfabetismo de la población entre los 6 y 14 años se presenta en uno de cada dos infantes, mientras que en estados como Durango, Morelos y Chihuahua el rezago también representa una condición que permea a la población.

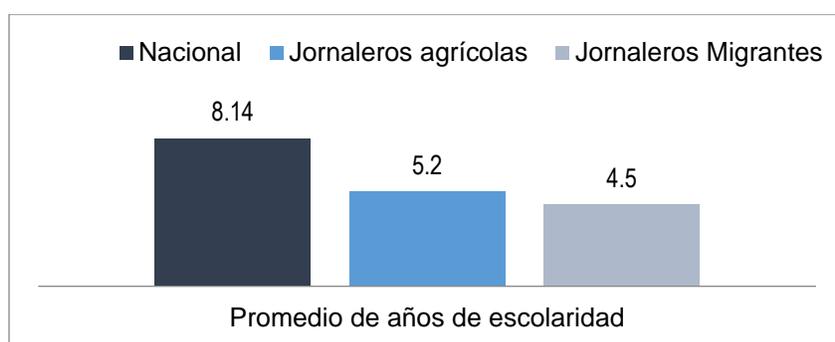
Tabla 7. Situación educativa de la población infantil jornalera migrante en distintos estados

Estado	Situación educativa
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> • De un total de 1 604 niños de 6 a 14 años, 44.58% no sabe leer y escribir; de éstos 84.90% se ubica en el rango de edad de 6 a 11 años • De una población de 15 años y más que asciende a 5 150 personas, 22.06% son analfabetas
Baja California Sur	<ul style="list-style-type: none"> • 56.13% de los niños entre 6 a 14 años no sabe leer, ni escribir.
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de la población de 5 a 6 años no recibe atención educativa en nivel preescolar; 45.61% de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 14 años no asiste a la primaria.
Durango	<ul style="list-style-type: none"> • 45% de los niños migrantes asisten a la escuela en su lugar de origen, pero no en la zona de trabajo • 36% de los niños mayores de 12 años asistieron a la escuela y no han terminado la primaria
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • De entre los niños de 6 a 14 años, la tercera parte no sabía leer ni escribir
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • El 33.08% de la población declaró ser analfabeta • 45.07% de los niños entre 6 y 14 años que no saben leer y escribir.

Fuente: elaborado a partir de SEDESOL-UNICEF, 2006.

En este mismo sentido, los datos oficiales de la ENJO (2009) dan cuenta de las carencias del avance educativo de la población, ya que el promedio de años de escolaridad de la población jornalera migrante de 15 años o más fue de 4.53 años, mientras que la jornalera no migrante contaba con una media de 5.2 años, y a nivel nacional el promedio fue de 8.1 años (SEDESOL, 2011).

Gráfica 4. Comparación de los años promedio de escolaridad en población de 15 años o más de la población total, de jornaleros agrícolas en general y de jornaleros migrantes en 2010



Fuente: elaborado a partir de SEDESOL, 2011a; INEE 2014.

Como se observa en la gráfica 4, en el caso de la población de 15 años y más las diferencia del nivel educativo de los jornaleros migrantes con el resto de la población representa una desigualdad que el sistema educativo debe afrontar, ya que los adolescentes de ésta no logran alcanzar el nivel de escolaridad suficiente para obtener el certificado de educación primaria, cuando que para su edad deberían contar como mínimo con el certificado de educación secundaria y, en otros casos, el de media superior. Como lo plantea Rojas:

Los datos oficiales dicen que no se atiende a más de 5% de la demanda potencial sobre una estimación de 500 mil, y nosotros afirmábamos en una evaluación que hicimos en 15 estados que en términos de atención real no se atiende ni a 3% de la demanda potencial, lo que habla de una inequidad impresionante [...]. (Rojas, 2011b: 4).

En el contraste de los resultados de la ENJO con los de la población general es evidente también la condición de rezago educativo que enfrenta la población infantil migrante, jornalera e hijos de jornaleros. La población entre seis a trece años contaba con un

promedio de 2.2 años de escolaridad, mientras que la media nacional que fue de 3.57 (SEDESOL, 2011a). Asimismo, Schmelkes (2014) estima que sólo 10% de las 350 mil niñas y niños migrantes que hay en México asiste a la escuela y que 37% ha asistido en algún momento a la escuela.

De acuerdo con investigaciones de Ornelas (2001), la población jornalera migrante es la que presenta el mayor rezago educativo, debido a que la mitad de la población que asiste a la escuela ha repetido por lo menos un año y que buena parte que se retira, lo hace sin haber aprendido a leer y escribir, mermando así sus oportunidades de desarrollo personal, laboral y social.

La investigación educativa sobre la población infantil jornalera migrante en México reconoce factores culturales, laborales, educativos, legales y de salud, entre otros, como causantes de los altos índices de rezago educativo de esta población. En las tres décadas de investigación en este tema, la literatura ha realizado un recorrido entre condiciones y características de las niñas y niños agrícolas migrantes, así como factores intra y extra escolares, generando un doble marco para analizar al fenómeno migrante educativo (Rojas, 2011 y 2013; Cos-Montiel, 2001; Sánchez, 2000; SEDESOL, 2011).

Por una parte, se ha reconocido el componente económico que permea la condición de migrante y trabajador en la que los niños se ven condicionados a participar en las actividades laborales, dadas las necesidades de un mayor ingreso familiar o apoyo en las actividades domésticas; así como la demanda de esta mano de obra por parte de los productores, debido a la alta rentabilidad para determinados cultivos y actividades.

1.4 El enfoque de derechos como marco de referencia para la evaluación

Las niñas, niños y adolescentes migrantes son titulares de derechos establecidos en la normatividad internacional y nacional. Se hace referencia a un conjunto de derechos porque se reconoce la interdependencia de derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales tal como se deriva de la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). Es el Estado el responsable principal de garantizar dichos derechos a través de las políticas públicas. El enfoque de derechos garantiza como bien jurídico protegido a la persona humana en sus condiciones y relaciones; incorpora las generaciones de derechos

dentro de un proceso de ampliación del contenido jurídico de la dignidad humana (Jiménez, 2007) y concibe las acciones estatales como transversales en todos los ámbitos del Estado y en sus acciones hacia la sociedad.

La incorporación de la niñez en dinámicas migratorias donde no se garantizan condiciones de vida para un pleno desarrollo, así como la incorporación de una parte de la población infantil migrante en las relaciones mercantiles laborales, entran en contradicción con el contenido de la Convención sobre Derechos del niño, adoptada por la Asamblea de la ONU en 1989 y ratificada por México en 1990. De acuerdo con la Convención se entiende por *niño* a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, el cual es sujeto de derechos. Entre esos derechos se tiene el acceso a una vida protegida, sin discriminación ni violencia, cuya infancia transcurra en ámbitos escolares y de recreo. La infancia está lejos de ser sólo una edad biológica, sino que alude a un proceso social debido a que, si bien se enmarca entre el nacimiento y los dieciocho años, se refiere a un proceso complejo de interacción individual-social-comunitario.

A su vez, el Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (1999), ratificado por México el 30 de junio de 2000, obliga a la articulación entre diversas instancias estatales para establecer políticas que garanticen los derechos de la infancia, en particular el acceso a la educación de la niñez rural, evitando su incorporación a labores o actividades donde sean explotados como fuerza de trabajo.

En México se amplió la obligatoriedad de la educación, incluyendo a la media superior, lo cual implica un reto para las instancias educativas. Asimismo, derivado de las reformas constitucionales de 2013, la educación que debe garantizarse a todos los individuos debe ser de calidad, lo cual alude al mejoramiento constante y al máximo logro académico de educandos de acuerdo a la Constitución General de la República (Art. 3:d C); a la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo de acuerdo a la Ley General de Educación (Art. 8:IV, LGE, 2013); a la cualidad del sistema educativo en tanto integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia señaladas en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (Art. 5: Párrafo III, Ley del INEE, 2013).

1.4.1 El derecho de los niños migrantes a una educación de calidad

Se considera que para la población infantil agrícola migrante no se garantiza el derecho al acceso a la educación, Rojas (2006) sostiene que la política del Estado es inequitativa y se refleja en: escasos apoyos financieros para la atención educativa de los jornaleros migrantes; falta de criterios para una distribución regional equitativa de los recursos disponibles, así como en la falta de oportunidad en la distribución de los recursos para la operación de los programas en las entidades federativas.

Diversos autores señalan que los esfuerzos gubernamentales se han focalizado en la educación primaria, dejando de lado la educación secundaria y, aún en la educación primaria ha sido limitado el acceso a las oportunidades que ofrecen programas de la SEP y el CONAFE. Todo ello aunado a los efectos negativos de múltiples factores externos al sistema educativo tales como la pobreza, la dinámica de la migración y la incorporación temprana de infantes al mercado de trabajo (Rojas, 2012; Ramírez, 2013; Martínez y Hernández, 2013).

Sánchez (2000) señala que la temprana incorporación al trabajo y a la experiencia migratoria condicionan, de manera inevitable, los valores, actitudes y expectativas de la población infantil y adolescente por lo que

[...] el rezago educativo de la población de 5 a 14 años no sólo es resultado de las condiciones de pobreza en que viven y las limitaciones del sistema escolar para darles cobertura, es también producto de factores ideológicos y culturales de distinta índole, por ejemplo, las familias consideran que la educación formal de sus hijos ofrece escasas posibilidades de mejorar en el futuro su condición actual o, al menos, que el empleo remunerado es un medio menos incierto para promoverse social y económicamente. (Sánchez, 2000: 11).

Rodríguez, Valdivieso y Raesfeld (2007) sostienen que los pobres resultados de la educación para la niñez migrante se originan en las precarias condiciones de educabilidad que enfrentan los niños y niñas migrantes, en particular, por la pobreza de las familias, que las obliga a recurrir al trabajo de menores en edad escolar como parte de sus estrategias de sobrevivencia. Los autores afirman que los rasgos del contexto en el que vive y estudia

un alumno tienen influencia en las oportunidades que éste tiene de aprovechar con “éxito” las oportunidades educativas que existen en una sociedad.

Por su parte, en cuanto a la igualdad de oportunidades, Rojas (2006) sostiene que la población infantil agrícola migrante no tiene igualdad de oportunidades respecto de la población infantil en su conjunto, ya que la SEP sólo logra atender de dos a tres niñas y niños de cada cien de la demanda potencial estimada, lo cual, además, se realiza en precarias condiciones materiales en los espacios escolares, tanto en las entidades de llegada como en las de origen de la niñez migrante, por lo que se requiere garantizar las oportunidades de acceso y permanencia a la educación primaria.

Tomando en consideración el Modelo de las 4 A's que plantea Katarina Tomasevki para definir el derecho a una educación de calidad, los estudios señalan lo siguiente.

En cuanto a la *disponibilidad (availability)* no existen escuelas, docentes formados, materiales, ni infraestructura suficiente en los entornos donde habitan las niñas y los niños migrantes. Para Rojas (2011), la insuficiencia de la oferta educativa se refiere a aspectos relacionados con la atención prioritaria en regiones receptoras, la insuficiencia de la infraestructura destinada a la educación; la falta de formación de docentes para atender a la niñez migrante a partir de sus características, entre otros. Los estudios señalan la necesidad de mejorar la calidad de la oferta educativa y ampliar las oportunidades educativas de la población infantil y adolescente migrante (Weller, 2000; Rojas, 2006).

En cuanto a los docentes, se reconoce la necesidad de redefinir la formación de los profesores que atienden población infantil agrícola migrante, puesto que se requiere habilitación profesional que asegure la adquisición de competencias educativas interculturales, pedagógicamente efectivas y con una alta sensibilidad para percibir la diversidad, con orientación ética y moral, además de conciencia crítica (Rojas, 2012; Ramírez, 2013; Martínez y Hernández, 2013).

En relación a la *accesibilidad*, una de las principales barreras en las escuelas donde se imparte educación a la niñez migrante es la referida a que la educación se imparte en una lengua diferente a la que hablan los niños y niñas jornaleras migrantes (Weller, 2000). Se considera que la incorporación temprana al trabajo en los campos agrícolas para los niños

o la asignación de tareas domésticas para las niñas se convierte en una de las principales problemáticas para la incorporación y permanencia en la escuela (Rodríguez *et al*, 2007; Rojas, 2012). Aunado a ello, se ha señalado la valoración de las familias de migrantes respecto del trabajo de los niños y las bajas expectativas sobre la educación como barreras familiares que impiden que permanezcan más años en la escuela. En conjunto se refieren a factores relacionados con la pobreza de las familias migrantes y a la condición de migración.

En cuanto a la *adaptabilidad*, sobresale la falta de modelos educativos que partan de los intereses, necesidades y características de los niños y niñas migrantes (Rojas, 2011), en particular, de sus condiciones culturales grupales y sus capacidades individuales, ya que se trata de una población heterogénea, en tanto los programas educativos son rígidos aun cuando hayan existido propuestas de flexibilización (CONACYT/ SEP, 2007a). Para Aguilar (2012) los modelos pedagógicos hacia la niñez migrante no se pueden reducir a la existencia de docentes que hablen la lengua de los alumnos, sino a que la escuela se pueda convertir en un espacio del reconocimiento de la diferencia y el fortalecimiento de la identidad cultural.

Además, el desplazamiento constante de la niñez migrante los hace participar de manera intermitente entre escuelas regulares en el lugar de origen y escuelas de migrantes en el lugar de destino (Rodríguez, 2007).

De acuerdo con Ramírez (2013), el reto es del propio sistema educativo puesto que se requiere proponer y diseñar alternativas que den respuesta a la realidad de los niños y niñas jornaleras migrantes —reconociendo sus condiciones de vida y de trabajo—, y no que ellos deban adaptarse a la estructura y organización de la escuela. Los servicios educativos deben estar en posibilidad de ofrecerles una atención educativa de calidad haciendo que la oferta educativa se adecue a las características y condiciones de vida; reconociendo su condición de migrantes tanto en sus lugares de origen, como en las zonas receptoras. Para este autor, la niñez migrante debe ser reconocida como constructora de formas particulares de vida a través del traslado migratorio.

Para Cos (2000) existe la necesidad de adecuar los ciclos escolares completos para esta población, a la temporalidad migratoria de 3 o 4 meses, tomando en cuenta que el simple

indicador de grados cursados no refleja la realidad educativa de este grupo, pues cuenta con mayores conocimientos que quienes han completado la primaria en zonas de alta marginación del país, de ahí que sería posible proponer un modelo pedagógico que tomara en cuenta los saberes desarrollados por la población infantil agrícola migrante, tanto en sus recorridos migratorios como en su vinculación al trabajo.

La noción de ciclos escolares de temporalidad migratoria es desarrollada por diversos autores (Rojas, 2012; Ramírez, 2013; Martínez y Hernández, 2013), para quienes deberían establecerse “ciclos escolares agrícolas” como herramienta que puede facilitar la planeación para la operación de los servicios educativos, dependiendo de cada región y flujo migratorio. En estas propuestas lo que se pone en el centro es la necesidad de atención educativa diferenciada en relación a la duración de los ciclos escolares y la dinámica particular de los flujos migratorios en las diferentes regiones.

Respecto de la *aceptabilidad*, se cuenta con pocos estudios basados en la voz de los propios niños y niñas migrantes; sin embargo, la inasistencia a la escuela y el pronto abandono escolar pueden ser considerados elementos que apuntan a realizar análisis sobre la sensación de comodidad de niños y niñas en la escuela. Cos (2000) menciona la necesidad de reconocer el papel activo de los niños y niñas jornaleras en el diseño de políticas para incidir en la mejora de sus condiciones de vida, así como reconocer a este tipo de población como sujetos de derechos (Rojas, 2012; Ramírez, 2013).

El derecho al respeto en el entorno del aprendizaje entendido como el respeto a la identidad, el derecho de participar en el propio acto educativo y el respeto a la integridad de niñas y niños ha sido tratado en los diversos estudios referidos a los efectos que la incorporación temprana de la niñez al mercado laboral trae consecuencias serias para su salud, su crecimiento, pero sobre todo en el deterioro de su desempeño escolar y sus expectativas de vida (Cos, 2000).

En resumen, aunque los niños y niñas migrantes comparten muchos de los problemas que enfrentan otros grupos vulnerables, presentan especificidades que hacen que su situación educativa deba tratarse como un problema público único, que no puede ser atendido con ninguno de los programas educativos existentes, diseñados para las condiciones de otras poblaciones.

Las particularidades que presenta la demanda educativa se puede caracterizar de la forma siguiente:

a. Su continuo traslado al interior del territorio nacional le impide a los niños estar en un solo lugar el tiempo que se requiere para cursar un ciclo escolar completo, por lo cual, la migración implica la interrupción de la asistencia a la escuela.

b. El periodo que permanecen en un lugar está determinado por los ciclos agrícolas de los cultivos en los que trabajan las familias migrantes, los cuales no coinciden con el calendario escolar oficial. Esto hace difícil que se asignen maestros regulares contratados a tiempo completo en escuelas que sólo reciben a estudiantes migrantes, debido a que el ciclo agrícola tiene una duración máxima de seis meses. Si se asignara un maestro con contrato permanente a una escuela de migrantes, éste daría clases sólo durante medio año.

c. Debido a que viven en distintos lugares, los estudiantes migrantes entran y salen de las escuelas que pertenecen a distintos programas educativos, lo cual depende de la oferta que existe en los lugares de recepción. Por ello, pueden asistir a escuelas regulares —con o sin apoyo del PIEE—, a escuelas indígenas, a establecimientos atendidos por PRONIM (hasta 2013) o por el CONAFE. No existe comunicación entre estos programas ni un sistema único de acreditación, por lo cual los estudios cursados en un sistema no les son reconocidos cuando asisten a otro.

d. Existe homogeneidad en el lugar de origen y heterogeneidad en el lugar de destino: en sus lugares de origen existe homogeneidad cultural: los alumnos provienen de poblaciones rurales en las cuales las niñas y niños pertenecen, por lo general, a una misma etnia y hablan la misma lengua. Sin embargo, cuando las familias migran a trabajar a otros estados o municipios esta situación cambia por completo. En los lugares de destino, llegan personas que provienen de distintas regiones, hablan diferentes lenguas y tienen distintas prácticas culturales. Por ello, la heterogeneidad cultural en las zonas de destino es uno de los retos particulares que presenta la educación a migrantes.

Considerando la respuesta del Estado para garantizar una educación de calidad a esta población, se observa una oferta educativa insuficiente, ausencia de servicios que se adecuen a sus condiciones y contextos y una falta de mecanismos de permanencia, continuidad, suficiencia y culminación de sus estudios.

Aunque la situación es muy compleja, los principales problemas que enfrenta la educación a niñas y niños migrantes en México se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

a. Un problema de acceso. En México la educación primaria se ha extendido a todo el territorio nacional hasta alcanzar una cobertura casi universal, pues el 98% de los niños de 6 a 11 años asisten a la escuela (INEE, 2014: 29); sin embargo, en el caso de los migrantes persisten graves rezagos: las investigaciones coinciden en que la tasa de asistencia en la edad de cursar el preescolar es prácticamente nula y en la edad de asistir a la primaria es de sólo 10% (Rodríguez, 2014).

En la actualidad hay una población estimada de 320,000 niñas y niños, hijos de jornaleros agrícolas migrantes. De esa población, sólo aproximadamente 30,000 hijos de migrantes asistieron a la escuela en 2014, lo cual implica que 90%, de las niñas y niños migrantes están fuera de la educación básica, una población de 288,000 estudiantes potenciales que no tienen garantizado su derecho a recibir educación de calidad.

El trabajo infantil, cuya caracterización se desarrollará con más detalle en el apartado siguiente, dificulta el acceso a la escuela de niñas y niños migrantes. La asistencia irregular a la escuela, originada en la incorporación al trabajo infantil y en los constantes traslados de las familias migrantes, imposibilita que las niñas y niños concluyan la primaria y eso impide que continúen estudiando la secundaria y el nivel medio superior (Rodríguez, 2007). Ello también explica la concentración de la matrícula en los primeros dos grados de la primaria, pues los niños no están en ningún lugar el tiempo suficiente como para aprender lo necesario para pasar de grado. Los niños reprueban y en una misma aula pueden encontrarse alumnos entre los cinco y los dieciséis años de edad.

En el caso de los migrantes, no sólo existen brechas con respecto a la población en general, sino incluso en relación a lo que ocurre con otros grupos vulnerables. En efecto, en comparación con los niños indígenas, los que residen en zonas rurales o los que forman parte de hogares pobres, se aprecia que los migrantes son el único grupo donde existe

exclusión generalizada del derecho a la educación, ya que casi la totalidad de las niñas y niños migrantes no concluyen la educación básica obligatoria, pues sólo 4% logra cursar el sexto grado de educación primaria (Rodríguez, 2014).

b. Un problema de permanencia. Las dificultades educativas que enfrentan los migrantes hacen que, al cabo de los años, los alumnos cansados de repetir grado, terminan por desertar. El cansancio, el hambre, la desnutrición, las triples jornadas de las mujeres jornaleras —incluidas las niñas a partir de cierta edad—, los problemas de salud y los accidentes de trabajo, reducen aún más el tiempo disponible para asistir a la escuela.

Cuando los niños trabajan todo el día, dos horas de clase resultan excesivas, lo cual se suma a las difíciles condiciones en las que estudian: la asistencia irregular de los alumnos; las entradas y salidas de los mismos en el transcurso de un ciclo agrícola o escolar; el monolingüismo en lengua indígena de algunos de los alumnos más pequeños, en ocasiones en varias lenguas indígenas; la heterogeneidad de edades en los grupos de aula. A lo anterior se agrega una convivencia muchas veces difícil entre los alumnos, lo cual hace desagradable la estancia en la escuela: la discriminación a los alumnos indígenas, o entre los mismos grupos de indígenas, el maltrato a los recién llegados, a los que provienen de otras colonias, a los alumnos más pequeños, etcétera. Los docentes tienen que establecer también reglas de convivencia que eviten este fenómeno y muchas veces no tienen ni el tiempo ni la energía para hacerlo.

Todos estos factores convierten en un verdadero reto el trabajo de los docentes, los cuales, a pesar de realizar esfuerzos extraordinarios, tienen serios problemas en la enseñanza que repercute en la calidad de los resultados de aprendizaje alcanzados

c. Un bajo nivel de logro educativo. Los alumnos migrantes, caracterizados por la movilidad y la discontinuidad educativa consecuente, presentan también bajos niveles de logro educativo.

[...] en México aún no se ofrece a los hijos de las familias jornaleras migrantes la oportunidad de asistir y mucho menos transitar equitativamente por la escuela primaria. Como causas de esta situación se identifican su vulnerabilidad social, condiciones de pobreza, explotación laboral, las cuales determinan las escasas

posibilidades que tienen para acceder y permanecer en el sistema escolar. (Rojas, 2011: 71 y 72).

Aunque no se cuenta con mediciones para conocer con precisión el nivel de logro educativo de los estudiantes migrantes, debido a que no hay datos sobre su rendimiento en pruebas como PISA o EXCALE, no es difícil inferir que éste sería muy bajo, debido a que los migrantes son, a su vez, parte de otras poblaciones —indígena, rural y en condiciones de pobreza— que, por lo general, presentan bajos resultados en pruebas estandarizadas. El bajo nivel de logro se origina en su continua movilidad geográfica y es agravado por la incorporación de niñas y niños en edad escolar al trabajo agrícola, a pesar de que el trabajo de personas menores de 15 años está prohibido por la Constitución y por la Ley General del Trabajo. Esto implica la reducción del tiempo para asistir a la escuela y que las niñas y niños migrantes no puedan aprovechar la oferta educativa (Rodríguez, 2007).

Las causas del bajo nivel de logro educativo que presentan los alumnos que provienen de grupos vulnerables son complejas, pues en el aprovechamiento influyen factores escolares, el nivel educativo de los padres, el capital cultural de las familias y las condiciones socioeconómicas de los hogares, entre otros aspectos.

Sin embargo, en un meta análisis de las investigaciones sobre el tema, se concluye que éstas coinciden en señalar que a la educación de los grupos vulnerables se asignan menos recursos e insumos de menor calidad (Rodríguez, 2014: 136), lo cual es congruente con lo encontrado en el análisis presupuestario que se realiza en el capítulo cinco del presente informe, en el que se demuestra que a la educación de migrantes se destinan menos recursos (*per cápita*) que a los estudiantes de una escuela regular, algo que ya había sido planteado hace una década (Moreno, 2005). Por ello, en el caso de los migrantes no se está cumpliendo con el principio de igualdad de trato y, menos aún, con el mandato de discriminación positiva previsto en la legislación vigente.

ANÁLISIS DE LA ATENCIÓN GUBERNAMENTAL A NIVEL FEDERAL

Desde hace treinta años el gobierno mexicano y sus instituciones han impulsado diversas estrategias sectoriales e integrales orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes y los miembros de sus familias. Durante la reestructuración institucional en la década de los años ochenta, el Estado buscó nuevas herramientas de política social para compensar y garantizar la igualdad de oportunidades de aquellos sectores que tradicionalmente habían sido desfavorecidos por el sistema de protección de México: trabajadores informales, pueblos indígenas, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros (Ordoñez, 2002).

La reducción en el gasto público y la focalización de la población atendida, permearon el diseño de las herramientas de desarrollo social implementadas en México a partir de la última mitad del siglo XX, y dieron paso a una nueva generación de estrategias que buscaban, entre otras cosas, atender a los grupos poblacionales más excluidos con el objetivo de impactar directamente en áreas asociadas al desarrollo del capital social y humano como: educación, salud, alimentación, vivienda, prevención social y cohesión social. En este sentido, se han diseñado diversos planes y programas nacionales con la finalidad de fortalecer el desarrollo individual y colectivo, así como mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad y, específicamente, la de los jornaleros agrícolas migrantes.

En materia educativa, la SEP, el CONAFE y el INEA han buscado atender las necesidades de la población infantil migrante durante los últimos 30 años. Asimismo, diversas dependencias federales y estatales empezaron a ofrecer estrategias de política social para atender las necesidades de la población jornalera agrícola migrante y sus familias, según su ámbito de competencia (Rojas, 2014).

Han sido múltiples las iniciativas de atención a los niños jornaleros e hijos de jornaleros migrantes. Como se puede observar en la tabla 8, gran parte de los programas federales pertenecen al campo de la educación, no obstante, existen otras iniciativas gubernamentales de carácter social.

Tabla 8. Programas federales que atienden a la población infantil jornalera migrante, 2014

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
Programas educativos				
Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)				
SEP	2014	Dotar de capacidades a las escuelas y a los servicios educativos en el nivel básico y medio superior para atender a la población en condiciones de vulnerabilidad.	Apoyos técnicos y financieros traspasados a las entidades federativas que voluntariamente hagan la solicitud de participar en el programa.	Tipo básico: Las 32 entidades federativas, que atienden a la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad en escuelas públicas de tipo básico (preescolar, primaria y secundaria) y los servicios educativos públicos (multigrado, indígena, migrante, especial y telesecundaria).
Programa de Educación básica para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM)				
SEP	1981	Proporcionar atención educativa en los niveles de inicial y básica a la niñez en situación y contexto de migración, desde un enfoque educativo que atienda la diversidad social, cultural y lingüística.	Apoyo económico (a entidades federativas) y pedagógico (a docentes)	Estados federativos que deciden participar para proporcionar una educación integral a la Población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros.
Programa de Educación inicial y básica para población rural e indígena (PREIBPRUIN)/ Modalidad de educativa intercultural para la población infantil migrante (MEIPIIM)				
CONAFE	2002	Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para combatir el rezago educativo en Educación inicial y básica mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios por medio de la Modalidad educativa intercultural para la	- Bienes y Servicios educativos comunitarios - Beca "Acércate a tu escuela"	Se proporcionan servicios de educación preescolar, primaria y secundaria con una modalidad de educación comunitaria migrante.

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
		población infantil migrante (MEIPIM)		
Modelo de educación para la vida y el trabajo (MEVYT)				
INEA	2000	Contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante la disminución del rezago educativo.	Servicios educativos gratuitos a las personas con alfabetización o rezago educativo.	Personas de 15 años y más en condiciones de rezago educativo que no tuvieron la oportunidad de concluir su educación primaria y/o secundaria. Además se atiende a los niños y adolescentes de 10 a 14 años de edad que, por encontrarse en situación especial o de vulnerabilidad, no han tenido la oportunidad de concluir sus estudios de primaria.
Programas sociales				
Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
Programa de atención a jornaleros agrícolas (PAJA)				
SEDESOL	1990	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola.	Apoyos económicos, becas escolares, comedores comunitarios, asesorías jurídicas, talleres de promoción social.	Trabajadores jornaleros mayores de 16 años y sus familias.
Vete sano, regresa sano				
Secretaría de Salud (SS)	2001	Contribuir a modificar los determinantes desfavorables y el fortalecimiento de los	Servicios de difusión y capacitación en temas de autocuidado y prevención.	Población migrante

Dependencia	Año de inicio	Objetivo general	Bienes y servicios	Población objetivo
		determinantes favorables para la salud de los migrantes, para mejorar su estilo de vida y así garantizar la protección de su salud en los lugares de origen, traslado y destino.		
Distintivo “Empresas agrícolas libres de trabajo infantil”				
STPS	2010	Prevenir el uso de la mano de obra infantil en el campo	Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI)	Empresas agrícolas
	2013	Reconocer y difundir la implementación de prácticas laborales que contribuyen a la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como la protección de las y los adolescentes trabajadores en edad permitida, con el fin de garantizar los derechos humanos de la infancia y adolescencia a la luz del marco jurídico nacional e internacional.	Distintivo México sin trabajo infantil	Centros de trabajo privados de los tres sectores de la economía, a las organizaciones sindicales o de la sociedad civil; a dependencias y entidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal de todo el país.
	2014	Reconocer oficialmente la calidad de la mano de obra de los jornaleros, certificado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de la SEP	Acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales para jornaleras y jornaleros agrícolas	Jornaleras y jornaleros agrícolas
	2014	En coordinación interinstitucional con la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres, el objetivo es apoyar a las personas en condiciones de vulnerabilidad, la defensa de los derechos humanos y el impulso a la empleabilidad.	Proyecto formación de gestores comunitarios en derechos humanos, laborales y agrarios con perspectiva de género	Trabajadores migrantes, en las comunidades de origen

Fuentes: DOF, 27 de Diciembre de 2014; DOF, 10 de abril 2014; DOF, 29 de diciembre 2013; DOF, 26 de febrero 2013; ss, 2012; STPS, 2014.

2.1 Intervenciones gubernamentales para atender el problema público

El Gobierno Federal ha buscado diseñar una oferta institucional que logre atender los requerimientos educativos de la población infantil integrada por hijos de jornaleros migrantes, para lo cual ha explorado diversos modelos curriculares y pedagógicos que ha impulsado a través de sus instituciones, por medio de programas de envergadura nacional.

El primer esfuerzo por atender a este grupo poblacional, se llevó a cabo en 1976 con el Programa Educación para todos, el cual sentó las bases necesarias para la creación, en 1980, del primer proyecto enfocado a atender específicamente a este sector: educación primaria para niños migrantes de la SEP en coordinación con el Fideicomiso de Obras Sociales para Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER). Aunado a esto, en 1988 se desarrolló el Programa Social para Jornaleros Agrícolas del Valle de Sinaloa (PRODESJA) como parte de la primera estrategia que se diseña en el país para atender a la población jornalera que vivía en situación de pobreza extrema (Rodríguez, 2007).

En 1993 se integró la Comisión Central de Coordinación Interinstitucional para la Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante, con la participación de la SEP, el CONAFE, el INEA y el PRONJAG de la SEDESOL.

Posteriormente, el PRONIM realizó los primeros esfuerzos por atender la educación a migrantes desde la SEP; CONAFE inicia en 1996 y que continúa en 2002 con el PREIBPRUIN y, en menor medida, el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo 10–14 del INEA, han sido las principales estrategias que pretenden ofrecer distintas opciones educativas que sean pertinentes para atender a este sector de la población.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los niños y niñas tienen derecho a asistir a los servicios escolares regulares; no obstante, debido a sus características de movilidad, la escolarización de niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros migrantes se ve afectada por la poca flexibilidad del sistema educativo; el desfase que existe entre el calendario escolar y los ciclos agrícolas; y, el multiculturalismo que caracteriza a estas niñas y niños (Rojas, 2014). A continuación, se exponen las principales iniciativas del Gobierno Federal para brindar atención a esta población migrante.

2.1.1 Seb- Pronim

El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Agrícolas Migrantes (la más antigua estrategia, que se integra al PIEE en 2014) tiene sus orígenes en las experiencias del Proyecto Educación primaria para niños migrantes (1981) y en las recomendaciones realizadas por el proyecto Diseño de un modelo de atención educativa de nivel primaria para niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes, llevado a cabo por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1997. Dicha estrategia educativa contempló, en un inicio, sólo atender el nivel primaria bajo el nombre de Programa educación primaria para niñas y niños migrantes; sin embargo, a partir del 2007, el PRONIM también incluyó los servicios del nivel preescolar y secundaria.

El PRONIM tuvo una duración de 10 años (2003-2013). Surgió en 2003 como parte del Programa nacional de educación 2001-2006 (PRONAE), que estableció como objetivo estratégico alcanzar la justicia y la equidad educativa, entendida como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo. El programa destacó a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes entre los grupos de mayor rezago educativo, por lo que diseñó una propuesta de educación básica para esta población, mediante la cual ofreció educación primaria a todas las niñas y niños, hijos de jornaleros agrícolas migrantes.

Fue entonces cuando la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN), a través de la Dirección General de Investigación Educativa, desarrolló el programa para asegurar una educación básica con equidad en la cobertura y en la calidad del servicio, en circunstancias de permanente tránsito de las familias de campesinos indígenas, desde sus comunidades de origen a los mercados de trabajo rural en periodos distintos al calendario escolar nacional (PRONIM ROP, 2003).

El programa, entonces llamado Programa educación primaria para niños y niñas migrantes, tuvo como objetivo general experimentar la propuesta curricular para la población infantil migrante que cursa el primer ciclo de la educación primaria; así como fortalecer los procesos educativos relacionados con la formación docente y la continuidad escolar de los alumnos. Esto a partir de organizar contenidos de acuerdo con los tiempos y condiciones de la población infantil migrante, diseñar materiales de apoyo, capacitar a asesores técnico

pedagógicos, fortalecer el equipamiento e infraestructura y lograr la coordinación institucional entre 15 estados participantes del proyecto (expulsores y receptores), uno más que en el pilotaje de 2002 (PRONIM ROP, 2003).

Mediante la transferencia de recursos económicos y técnico-pedagógicos a los estados federativos participantes, el PRONIM fue ampliando su cobertura geográfica a través del tiempo, mediante la firma de convenios entre las autoridades locales y la SEP; así, para 2013, año en el que se publicaron las últimas Reglas de Operación, el Programa ya se implementaba en todos los estados (302 municipios) con excepción de Aguascalientes (DOF, 26 de febrero 2013) (ver tabla 9).

Tabla 9. PRONIM: 2004-2013, Población objetivo y cobertura

PRONIM	Población objetivo	Cobertura
2004	Atendía a hijos e hijas de familias jornaleras agrícolas migrantes como grupo de atención prioritario, en los centros escolares ubicados en campamentos agrícolas y en comunidades de origen (PRONIM ROP, 2004).	15 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.
2005	Dirigido a población infantil de familias agrícolas migrantes mediante un modelo de atención educativa con enfoque intercultural para el nivel primaria, niños y niñas de 6 a 14 años en campamentos y comunidades de origen (PRONIM ROP, 2005).	22 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco Tamaulipas y Veracruz.
2006	Dirigido a población infantil de familias agrícolas migrantes mediante un modelo de atención educativa con enfoque intercultural para el nivel primaria, niños y niñas de 6 a 14 años en campamentos y comunidades de origen.	22 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí,

PRONIM	Población objetivo	Cobertura
	Se propuso una vinculación inter e intrainstitucional entre programas (PRONIM ROP, 2006).	Sinaloa, Sonora, Tabasco Tamaulipas y Veracruz.
2007	Se dirige a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes y asentadas, de 3 a 14 años de edad, que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen. Incorpora el enfoque intercultural y de género. Se amplía a educación preescolar y secundaria (PRONIM ROP, 2007).	21 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.
2008	Atiende a niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas, de 3 a 16 años de edad, que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen, independientemente del origen nacional o estatus migratorio (PRONIM ROP, 2008).	Se establece el carácter nacional del programa, pero se tiene cobertura en 21 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.
2009	Se dirige a niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas, de 3 a 16 años de edad, como grupo vulnerable con marginación y rezago social no sólo educativo, independientemente del origen nacional o estatus migratorio (PRONIM ROP, 2009).	23 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
2010	Atiende a niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas, de 3 a 16 años de edad, que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen, nacionales o extranjeras (PRONIM ROP, 2010).	25 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa,

PRONIM	Población objetivo	Cobertura
		Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
2011	Se dirige a niñas y niños de 3 a 17 años y 11 meses, de familias en contextos y situación de migración con independencia del origen nacional o del estatus migratorio. El programa se contempla dentro de la educación destinada a los grupos indígenas (PRONIM ROP, 2011).	26 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
2012	Se dirige a población infantil de migración interna (no sólo jornalera agrícola), repatriada a México, albergada en territorio mexicano y que vive en contexto de migración. Contiene propuesta de intervención pedagógica de educación inicial y básica considerando la diferencia, la diversidad y la especialización (PRONIM ROP, 2012).	29 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
2013	Se dirige a niñas y niños de familias en contexto y situación de migración, nacionales o extranjeros desde un enfoque educativo que atienda la diversidad social, cultural y lingüística (PRONIM ROP, 2013).	30 entidades del país: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas

Fuente: Reglas de Operación del PRONIM de 2004 a 2013.

El PRONIM fue, durante diez años, el principal programa público de atención a la población infantil agrícola migrante y realizó ajustes acordes a las diversas realidades de la migración. De acuerdo con las autoridades educativas, algunos de sus principales logros fueron los siguientes:

- a.** la ampliación de la cobertura a todas las entidades federativas del país;
- b.** la ampliación de la población objetivo: de hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas a población en circunstancias de migración rurales o urbanas;
- c.** la incorporación de una visión de diversidad cultural al reconocer la heterogeneidad de los grupos migrantes;
- d.** la ampliación de los servicios educativos a población de tres años a 17 años y 11 meses, lo cual implica otorgar servicios educativos de educación básica y media superior;
- e.** la incorporación de la población migrante y la población asentada en lugares de migración;
- f.** el otorgamiento de servicios a población en circunstancias de migración, referidas tanto a población que migra como a quienes permanecen en lugares de origen en tanto migran los padres o sólo uno de ellos;
- g.** la ampliación de la población objetivo, que además de la población nacional incluye a población extranjera, lo cual amplía la mirada a la población infantil agrícola centroamericana y
- h.** la creación del Sistema nacional de control escolar migrante (SINACEM).

Asimismo, gran parte de las evaluaciones realizadas al programa destacan como un logro el cambio del concepto de población objetivo que se incorporó durante los últimos años de operación del programa, es decir, el PRONIM no se enfocaría solamente en atender a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes, sino a “población en circunstancias de migración” lo cual incluiría también a la “población asentada en lugares de migración”. Este cambio de enfoque pareciera obedecer a la necesidad de justificar la atención de alumnos que no se desplazan al interior del territorio y que, por tanto, no correspondían al problema público que buscaba atender el programa; por lo cual, más que un logro parecería una confusión sobre cuáles eran sus objetivos y la población que debería atender.

Si retomamos la definición del problema público que se hace en el capítulo dos, el reto de la educación a migrantes es lograr el acceso y la permanencia en la educación básica de una población que no permanece en un solo lugar de residencia el tiempo suficiente para asistir a un ciclo escolar completo, debido a que interrumpe su asistencia a la escuela como resultado de la migración.

El caso del SINACEM es importante explicarlo con mayor detalle. Entre la diversidad de problemas que se han detectado para adecuar una oferta educativa que atienda de manera específica las necesidades de los niños y niñas migrantes, se ha señalado, de manera reiterada, la falta de información sobre su trayectoria escolar, lo cual provoca, entre otras cosas, que los agentes educativos no tengan las herramientas necesarias para dar seguimiento y continuidad a los avances de los estudiantes (Ornelas, 2001).

En este sentido, con el objetivo de ofrecer una herramienta que proporcionara información sobre los avances educativos de la población atendida en el nivel inicial y básico, el PRONIM lo diseñó, en el año 2007, como una herramienta que ofrecía a los docentes información para dar seguimiento y continuidad a los avances de las y los alumnos que cambian su lugar de residencia conforme con el calendario agrícola (DOF, 2013, 26 de febrero).

Así, la Secretaría de Educación Pública proporcionaría, a través de éste, a las distintas entidades participantes, un instrumento digital para lograr tener un mayor grado de control y coordinación de la información referente a los estudiantes, con el fin de contribuir a la continuidad formativa de este sector. Para lograr este objetivo, el SINACEM buscaba que las autoridades correspondientes —agentes educativos o funcionarios públicos locales— registraran vía electrónica el perfil de las y los alumnos inscritos en el programa para que pudieran ser consultados y actualizados cada vez que el estudiante se trasladara de un campo agrícola a otro, dentro o fuera de la misma entidad. Debido a que no en todas las comunidades se tiene acceso a computadoras y servicios de internet, en cada entidad existe una persona encargada de registrar en el Sistema las cédulas previamente llenadas por los docentes (Rodríguez, 2009).

En la información que se proporciona en la página principal del SINACEM se hace hincapié en que la SEP ha buscado que el PRONIM comparta sus esfuerzos con el registro de las y los alumnos que atiende el CONAFE, con el fin de hacer del SINACEM una herramienta mucho

más integral. Sin embargo, Rodríguez (2009) resalta que se necesita mayor coordinación entre las distintas dependencias que atienden a las y los niños migrantes, además que la evaluación específica de desempeño del PRONIM 2012-2013, reportó una población atendida de 53 mil 679 estudiantes, que es la misma que se reporta como registro total en el Sistema, por lo que se infiere que los estudiantes que son atendidos por CONAFE o INEA no están registrados en el SINACEM.

Paralelamente, además de ser una herramienta de seguimiento, apoyó las actividades operativas del PRONIM, al ser utilizado como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, con el cual se asignaban los recursos del programa a los distintos estados donde éste operó (DOF, 26 de febrero 2013). Actualmente, debido a la desaparición del PRONIM no se tiene conocimiento de la funcionalidad técnica, administrativa y pedagógica del SINACEM; no obstante, de acuerdo con funcionarios del PIEE, se continúa utilizando la herramienta informática.¹⁰

A pesar de los mencionados avances, el PRONIM no logró atender a toda la población objetivo. De acuerdo con Rojas, “[...] en 2011 no se atendía ni al 3% de la demanda potencial, lo que habla de una inequidad impresionante.” (Rojas, 2011c:4). Schmelkes (2013) estima que en México había una población de 350 000 niñas y niños migrantes, de los cuales sólo 10% asistían a la escuela. Este dato es coincidente con el publicado por un grupo de investigadores de la UNAM quienes, a partir de datos de UNICEF, afirman que menos de 10% de los hijos de jornaleros migrantes asiste a la escuela (Chehaibar, *et al.*, 2013).

2.1.2 CONAFE

Desde su fundación en 1971, el CONAFE ha tenido como propósito que la población de las localidades rurales de mayor rezago social en el país tenga pleno acceso a la educación inicial y básica. En 1973, se le encomienda la puesta en marcha de cursos comunitarios que respondieran a la heterogeneidad de la población que habitaba en las pequeñas localidades rurales. Inicialmente sus actividades estuvieron basadas en los planes y programas de la SEP; sin embargo, pronto el Consejo diseñó e implementó programas educativos con adecuaciones pedagógicas y operativas que permitieran el acceso a la

¹⁰ Exposición en el Coloquio *Perspectivas de la investigación educativa a la población migrante* organizado en la Universidad Pedagógica Nacional el 4 de diciembre de 2014.

educación primaria a niños y niñas en diferentes situaciones: indígenas, pequeñas localidades rurales, zonas urbano marginales, campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población jornalera migrante, a partir de su Modelo de Educación Comunitaria.

En 1996 el CONAFE planteó la realización de un diagnóstico para el diseño de un modelo curricular para la educación primaria de niños y niñas hijos de jornaleros migrantes, el cual dio lugar a la Modalidad educativa intercultural para la población infantil migrante (MEIPIIM), mismo que para 1999, ya tenía presencia en 19 entidades del país. Esta modalidad buscaba ofrecer los servicios regulares de CONAFE de una manera flexible, a fin de que los contenidos y tiempos se adaptaran a los ciclos agrícolas de los diferentes cultivos. Contemplaba la educación de niños, jóvenes y adultos en diferentes grupos, así como contenidos específicos para grupos indígenas.¹¹

La instalación de los Servicios de Educación Comunitaria del CONAFE, para el caso de población migrante, requiere de la solicitud expresa del o de los productores agrícolas o de las autoridades del albergue o instancias gubernamentales que hayan registrado la necesidad del servicio educativo para niños y adultos.

La educación a migrantes se relaciona con dos programas del CONAFE: el de Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica; y el Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena. Éstos se relacionan con el de Fortalecimiento Comunitario para la Educación (FORTALECE), en el que se ubican todas las acciones para la educación migrante.¹² Se trata de acciones de intervención pedagógica transversal a los programas de educación inicial y básica comunitaria y que atiende a alumnos indígenas, migrantes y con necesidades educativas especiales —incluye a los niños que viajan con los circos— de las 31 entidades federativas y, especialmente, en

¹¹ En 1997, la SEP puso en marcha el Proyecto de Atención Educativa a la Población Jornalera Migrante. Este proyecto tuvo cobertura en las entidades en las que el CONAFE ya tenía presencia. En 2002, dio inicio el programa Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural en Migrantes (FOMEIM), donde participaron todas las instituciones involucradas en la problemática migrante, además de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España, con presencia en 2003 en Oaxaca y Nayarit, estado expulsor el primero y receptor el segundo, ambos con gran tradición agrícola migrante. El FOMEIM fue coordinado por la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP (CGEIB).

¹² La población migrante, en el marco de la presente evaluación, se define como población mexicana integrada por hijos de jornaleros agrícolas que se desplazan de sus comunidades de origen hacia campos agrícolas.

los estados de Chihuahua, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Sonora y Veracruz, en los campamentos donde hay niños jornaleros migrantes.

Aunque la mayoría de niñas y niños migrantes que CONAFE atiende se localizan en esos estados, en realidad la atención se centra, principalmente, en Sinaloa. De acuerdo con la entrevista proporcionada por funcionarios de dicha institución, en ese estado se concentra 60% de la atención de los servicios que CONAFE presta a la población migrante, a lo que hay que agregar el caso de Baja California Sur. Estos dos estados concentran 71.3% del total de alumnos migrantes atendidos en el ciclo escolar 2014-2015. Sin embargo, la cobertura de la atención educativa a migrantes que tiene es muy baja.

Lo que nuestros últimos datos de este ciclo 2014-2015 nos arrojan hasta el mes de diciembre es el tener un aproximado de 6 124 alumnos que CONAFE atiende a través de 399 servicios distribuidos en 207 campamentos agrícolas, donde nuestras figuras educativas están representadas en un número aproximado de 644. (Entrevista a funcionarios de CONAFE, responsables de la atención a migrantes).

Si se considera que la población total de niñas y niños migrantes se estima en 320 000, es claro que CONAFE atiende a menos del 2% de la población potencial.

Debido a la concentración ya descrita de la población estudiantil migrante, aproximadamente cuatro mil alumnos corresponden a Sinaloa y cerca de dos mil al resto del país. Datos actualizados, proporcionados por la Subdirección de Control Escolar y Estadística del CONAFE, permiten apreciar con precisión la distribución de la matrícula.

En este sentido, en sólo cuatro estados del norte del país: Sinaloa, Baja California Sur, Chihuahua y Sonora se concentra 82.5% de los migrantes atendidos por dicha institución; por ello, es claro que la atención educativa se focaliza en los lugares de destino de los migrantes. En los estados de Guerrero y Oaxaca, lugares de origen de la mayoría de los migrantes, se encuentra sólo 8.1% de atendidos por el CONAFE.

Las acciones educativas de la institución se enmarcan en la definición de *educación comunitaria* como alternativa educativa de calidad para la población infantil que habita en las pequeñas localidades rurales y de las zonas urbanas marginales, así como de los campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población

jornalera migrante. Incluyen la prestación del servicio educativo con instructores comunitarios y la dotación de recursos económicos y materiales a la comunidad, los cuales son otorgados de acuerdo a un Programa de Trabajo elaborado para cada tipo de comunidad; a partir del ciclo 2013, el CONAFE también entrega útiles escolares a sus beneficiarios.

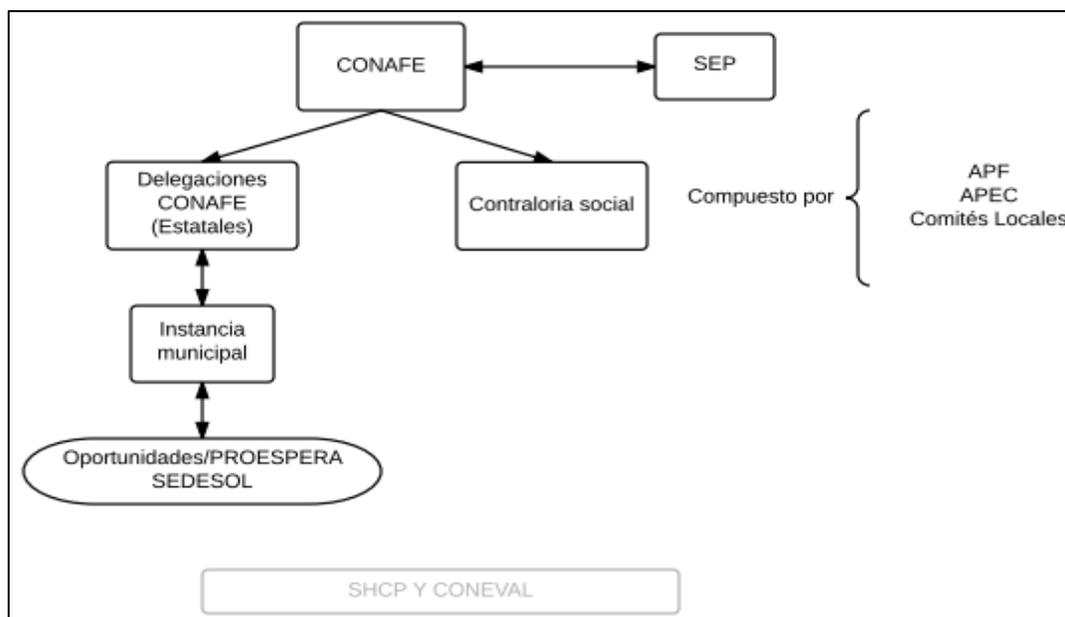
Las aulas escolares se ubican en los campos agrícolas y trabajan con base en estrategias didácticas diseñadas especialmente para el grupo a atender; tomando en cuenta la multiculturalidad y partiendo de la experiencia previa de los niños en el grupo. De acuerdo con el CONAFE, el proceso de enseñanza se imparte en la lengua materna de los niños y niñas migrantes, con el objetivo de lograr que el aprendizaje sea significativo; aunque esta evaluación no cuenta con información precisa que permita corroborar que esto se lleve a cabo.

Para el caso de la población migrante, el acceso a estos servicios se puede hacer a solicitud expresa de los productores agrícolas o de las autoridades del albergue o instancias gubernamentales que hayan hecho el diagnóstico de la necesidad del servicio educativo. CONAFE es el encargado de proporcionar los servicios para la población infantil migrante, en los lugares donde se le solicite, en especial en aquellos donde no operan otros programas de atención a migrantes, como PRONIM (hasta 2013). Para comunidades (no migrantes) de alta marginación que rebasan el límite de 29 alumnos, CONAFE solicita a la autoridad educativa estatal que cubra el servicio. Las instancias ejecutoras de la estrategia FORTALECE son todas dependientes de CONAFE (DOF, 2014):

- Dirección de planeación
- El área responsable de Oficinas centrales
- Dirección de administración y finanzas
- Delegación estatal del CONAFE

- Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC)¹³

Ilustración 2. Relación global de actores gubernamentales en la operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para la atención educativa a la población infantil migrante



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación (DOF, 2014).

2.1.3 Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)

En 2014, el PRONIM desaparece y se crea el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), iniciativa de la SEP que busca “contribuir a mejorar la capacidad de las escuelas públicas de educación básica y servicios educativos para generar condiciones de inclusión y equidad, mediante la promoción de acciones que garanticen el logro de aprendizajes, la retención, la reinserción y el egreso oportuno en educación básica con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad” (PIEE ROP, 2014)

¹³ La Asociación se conforma por padres y madres de familia, tutores y personas de la comunidad atendida por el CONAFE, la cual interviene en la definición de la modalidad educativa, la organización e instalación del aula escolar, en el otorgamiento del hospedaje, la alimentación y la seguridad de los instructores comunitarios, en la definición del horario de clases y en el desarrollo del programa o modalidad educativa.

Para el logro de este objetivo y enmarcados en la perspectiva de equidad se busca reducir las brechas de acceso a la educación, a través de una amplia perspectiva de inclusión. La SEP en corresponsabilidad con las autoridades educativas locales apoya en ámbitos como:

- a. el currículum nacional,
- b. la formación docente,
- c. los materiales educativos,
- d. el uso de las TIC's y
- e. la asesoría académica para la diversidad

De acuerdo con los documentos oficiales, el PIEE debe incorporar a estudiantes que viven en situaciones de alta pobreza o que tienen necesidades especiales, para lograr un mayor acceso educativo de calidad sin discriminación alguna; también a los niños y niñas con discapacidad, a la población indígena, a la rural, a la migrante y a estudiantes que han abandonado el sistema educativo. La cobertura es nacional y su población objetivo son las escuelas públicas de educación básica y servicios educativos en todos sus niveles y modalidades que decidan participar en el Programa, con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad (PIEE Diagnóstico, 2014).

La referencia a la población infantil migrante se realiza a través del objetivo específico expresado de la siguiente manera: “Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez migrante” (PIEE Diagnóstico, 2014).

Tabla 10. Estrategias que integran al Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)

Programa	Objetivo
1. Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEIE)	Garantizar el acceso y la permanencia a los alumnos con necesidades educativas especiales.

Programa	Objetivo
2. Programa Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	Favorecer el acceso y la permanencia escolar de la educación inicial y básica de la población infantil migrante (jornaleros e hijos de jornaleros).
3. Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED)	Promover la mejora de las escuelas de educación indígena con pertinencia lingüística y cultural.
4. Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	Impulsar acciones de fortalecimiento de su servicio para contribuir en la mejora del logro educativo de los estudiantes de las telesecundarias, a través de transferir recursos a las entidades federativas para que estas lleven a cabo cursos propedéuticos, de reforzamiento y regularización para los alumnos de telesecundaria y cursos de capacitación y actualización de docentes, directivos y ATP's de telesecundarias, tanto en gestión escolar como en el proceso de enseñanza.
5. Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	Buscar apoyar a las instituciones de educación superior que atienden alumnos en situación vulnerable para contribuir a ampliar las oportunidades educativas y reducir desigualdades entre grupos sociales.
6. Educación para Personas con Discapacidad	Apoyar a estudiantes con discapacidad auditiva, motriz, visual, de lenguaje e intelectual para que puedan continuar o concluir sus estudios de educación media superior y superior.
7. Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	Fortalecer las actividades de la Educación Indígena focalizadas en reuniones, mesas de trabajo y proyectos de colaboración.

Fuente: elaboración propia con base en SEP, 2014.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, las acciones del PIEE deberán estar orientadas a desarrollar las capacidades de los centros educativos y los servicios que éstos ofrecen con la finalidad de cumplir con la Meta Nacional 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 México con educación de calidad, particularmente para garantizar la realización del objetivo 3.2 Sistema educativo, en específico, con relación a la estrategia 3.2.1, a través de la cual se busca ampliar las oportunidades de acceso a los servicios educativos en todas las regiones y sectores de la población, por medio de diferentes líneas de acción

relacionadas con el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión; también se propone robustecer la educación indígena, la destinada a niños migrantes y la telesecundaria; ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades educativas especiales, adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles que atienden a alumnos con discapacidad y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas, entre otras (DOF, 20 de mayo de 2013).

Paralelamente, se dice que el PIEE contribuye con el objetivo 3 del Plan Sectorial de Educación 2013–2018 que busca "Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias"; específicamente con las estrategias 3.5. "Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos; y, 3.6. "Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables" (SEP, 2013).

Tabla 11. Cobertura de los servicios brindados por el PRONIM 2013 y el PIEE 2014

PRONIM 2013	PIEE 2014
<p>Apoyo a los centros educativos de inicial, preescolar, primaria y secundaria que brinda atención educativa a niñas y niños de familias en contexto y situación de migración.</p>	<p>Tipo básico: fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante, multigrado, discapacidad y telesecundaria.</p> <p>Tipo medio superior: contribuir a ampliar las oportunidades para atender a la población con discapacidad física o sensorial.</p> <p>Tipo superior: fortalecimiento de las instituciones públicas de educación superior para reducir las brechas de acceso a la educación de las personas vulnerables.</p>

Fuente: DOF, 28 de diciembre 2013; DOF, 26 de febrero 2013.

Para el caso de la población migrante, el PIEE contempla acciones en Educación Media Superior y Superior; sin embargo, hasta el momento, el apoyo que se brinda se limita a ofertar el servicio educativo únicamente en el nivel inicial y básico (ver tabla 11).

El programa está a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica, a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) y la Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE), esta última orientada a asesorar técnica y operativamente al programa.

De manera particular, las funciones de estas direcciones se concentran en lo siguiente:

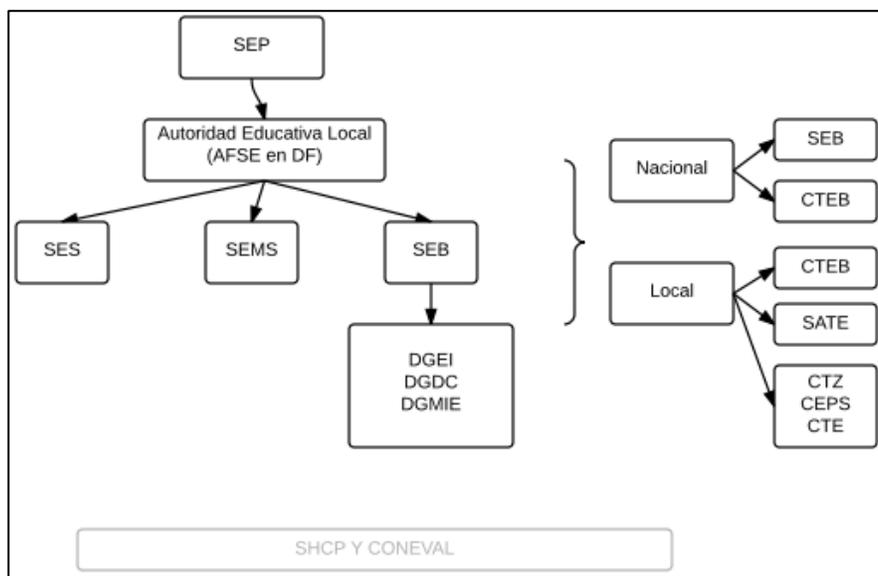
- Emitir lineamientos normativos.
- Evaluar procesos y resultados.
- Dar seguimiento y asistencia técnica a solicitud de las AEL.
- Evaluar los proyectos locales de inclusión y equidad y determinar su financiamiento.
- Suscribir el convenio marco de coordinación con la entidad federativa.
- Asignar y transferir recursos financieros o en especie, conforme con los criterios y lineamientos establecidos previamente en las reglas de operación.

Además, existe un Consejo Técnico Escolar (CTE) que es el órgano integrado por la dirección del plantel y el personal docente, así como por los actores directamente relacionados con los procesos de enseñanza-aprendizaje en las escuelas de Educación Básica, este órgano vincula las necesidades detectadas en la evaluación interna con los apoyos que ofrece el programa.

Finalmente, se considera que el personal docente y los directivos son parte medular de la implementación del programa, ya que tienen a cargo la atención directa de los niños, niñas y adolescentes, por ello se espera que participen activamente en el CTE y contribuyan a alcanzar el cumplimiento de los compromisos del programa.

En la operación del programa también participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) como fiscalizador y evaluador de los resultados, respectivamente.

Ilustración 3. Relación global de actores gubernamentales en el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa (DOF, 2014).

A pesar de las buenas intenciones declaradas en los documentos oficiales del programa, lo cierto es que la desaparición del PRONIM ha representado un duro golpe a los esfuerzos por brindar educación a los hijos de jornaleros migrantes. En la actualidad, a diferencia de los esquemas de gestión que tenía el programa, la asignación de los docentes que brindan apoyo directo a los alumnos que atiende el PIEE deberían ser designados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, por lo que los esfuerzos del programa se limitan a la construcción de infraestructura, asignación de materiales didácticos, capacitación de las figuras educativas, entre otros. En el caso de los estados en los que los maestros eran contratados con recursos del PRONIM, la nueva disposición se ha traducido en que no cuentan con presupuesto para la contratación de personal docente y, por lo tanto, la atención a migrantes ha estado en una situación incierta, pues en varios de ellos no tienen certeza de contar con los recursos necesarios para este rubro.

Por lo anterior, el objetivo de “favorecer el acceso y la permanencia escolar de la educación inicial y básica de la población infantil migrante” no sólo se ha incumplido, sino que, por el contrario, lejos de favorecerla, el nuevo esquema de atención la ha perjudicado, como lo muestra la reducción de la cobertura en más de 50% que produjo la eliminación del PRONIM. Este programa atendía en 2013, al 23.4% de la población total estimada de hijos de jornaleros migrantes. Cuando la educación a migrantes pasó a ser responsabilidad del PíEE, la cobertura se redujo a 9.4% y se estima que en 2015 la cobertura bajará aún más.

[...] el 2013 fue en datos estadísticos, el año en que se atendieron la mayor cantidad de niños. La ENJO 2009, que es el referente obligado para el tema de migrantes, hizo una nota de actualización con una proyección en noviembre de 2011. En esa nota habla de que actualmente, solamente hijos de jornaleros migrantes, son trescientos veintitantos mil y en 2013 nosotros atendimos 75 000. Todavía hay una brecha amplia para la atención, entre la población potencial, la población objetivo y la población atendida. En el 2014, para el cierre, bajó la atención en 30 000 niños, y todavía teníamos manera de contratar docentes. Yo espero que en el año 2015... mi proyección, que no es la que yo quisiera, es que va a bajar más la atención. (Entrevista a funcionarios de la SEP, responsables de educación a migrantes).

El programa designa 93% de su presupuesto federal (572.4 millones para el ejercicio fiscal 2015) a la transferencia de recursos económicos y técnicos diferenciados a cada una de las Agencias educativas locales que expresen su interés por participar mediante la entrega de una Carta compromiso, un esquema de financiamiento, y un Plan anual para la implementación y desarrollo del Programa (anteriormente conocido para el PRONIM como el Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa Migrante) (DOF, 27 de diciembre 2014).

El problema de esta forma de asignar el gasto es que queda a criterio de los estados si solicitan o no financiamiento para la educación de migrantes. Como éstos no son ciudadanos residentes del estado siempre ha existido muy poco interés de las autoridades locales por atenderlos. La experiencia acumulada indica que la educación a migrantes fue posible gracias a la iniciativa e impulso del Gobierno Federal y los gobiernos estatales prestaron poca atención y asignaron pocos recursos a la atención educativa de esa población. Debido al drástico recorte presupuestario, que más adelante se comentará,

ahora la autoridad debe distribuir recursos muy escasos entre varias poblaciones vulnerables y en este contexto los migrantes pueden no tener prioridad, como de hecho se observó en el primer año de funcionamiento del PíEE, en el que se presentaron muy pocas solicitudes para asignar recursos a la educación a migrantes (Entrevista a funcionarios de la SEP, responsables de educación a migrantes).

Debido al breve período en que ha sido implementado el PíEE, a la escasa información existente y a la carencia de evaluaciones, no es posible saber con exactitud la cobertura y los resultados del mismo. No obstante, el trabajo de campo que se realizó en la presente evaluación, en el que se visitaron seis estados, permitió apreciar los problemas que ha traído el nuevo esquema de apoyo implementado por el PíEE para la educación a migrantes.

Debido a la fusión de los siete diferentes programas educativos y sus poblaciones atendidas, la población objetivo de esta nueva estrategia se incrementa considerablemente, ya que el nuevo programa, además de los migrantes, debe atender a indígenas y a alumnos con necesidades educativas especiales, habiéndose priorizado, en 2014, la atención a alumnos con discapacidad y con aptitudes especiales. Por otra parte, el análisis presupuestal que se incluye en el capítulo 5 del presente informe muestra cómo se produjo un fuerte recorte en la asignación de los recursos correspondientes. Antes de integrarse al PíEE, en 2013, los siete programas mencionados recibieron un total de 1 262.1 millones de pesos, mientras que, en el primer año de su operación, 2014, el PíEE tuvo un presupuesto aprobado de 545.3 millones de pesos, lo cual implica una reducción del 56.8% en el monto total asignado a los siete programas.

Resulta importante resaltar que, a diferencia del PRONIM, el PíEE no tiene un grado de focalización tan específico como lo llegó a tener su antecesor. Su desaparición en 2013 hace que, a partir de 2014, el PíEE prevea atender a los migrantes dentro de una categoría mucho más amplia, concebida como “población en contexto de vulnerabilidad y/o discapacidad”, definida por las Reglas de Operación del mismo, 2015: “[...] aquellos sectores o grupos de población que por condiciones de edad, sexo, estado civil, origen étnico, lengua, discapacidad, aptitudes sobresalientes y/o condición migratoria se encuentran en condición de riesgo de exclusión, lo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar”.

Asimismo, como se señala en la tabla 12, tanto los objetivos generales como los específicos también han sufrido modificaciones conforme a los cambios que se han realizado durante la publicación de las Reglas de Operación.

Tabla 12. Evolución de los objetivos generales y específicos conforme a las Reglas de Operación de PRONIM 2013 y PíEE 2014

Reglas de Operación	Objetivo General	Objetivos específicos
PRONIM 2013	Proporcionar atención educativa en los niveles de inicial y básica a la niñez en situación y contexto de migración, desde un enfoque educativo que atienda la diversidad social, cultural y lingüística.	Desarrollar modelos educativos y de gestión especializados para la atención educativa en los niveles de inicial y básica de la niñez en situación y contexto de migración, orientando sus enfoques pedagógicos para la mejora de su logro educativo y de los indicadores educativos.
PIEE 2014	<p>Tipo básico:</p> <p>Contribuir a mejorar la capacidad de las escuelas públicas de educación básica y servicios educativos para generar condiciones de inclusión y equidad, mediante la promoción de acciones que garanticen el logro de aprendizajes, la retención, la reinserción y el egreso oportuno en educación básica con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad.</p>	<p>Tipo básico:</p> <p>a) Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena</p> <p>b) Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez migrante</p> <p>c) Fortalecer las capacidades de las escuelas unitarias y multigrado</p> <p>d) Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que brindan atención al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos con discapacidad y con aptitudes especiales</p> <p>e) Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos de telesecundaria</p> <p>f) Impulsar un esquema de financiamiento para que las AEL desarrollen un Proyecto Local de inclusión y equidad educativa que tenga como fin fortalecer a las escuelas públicas de educación básica y servicios educativos, con</p>

Reglas de Operación	Objetivo General	Objetivos específicos
		énfasis en la retención, reinserción y el egreso oportuno.

Fuentes: elaborado con base en DOF, 27 y 28 de diciembre 2014; DOF, 26 de febrero 2013.

A diferencia de lo que ocurre con otros grupos sociales desfavorecidos como la población rural, indígena o marginal, en las que al menos en educación primaria existe una cobertura prácticamente universal, en el caso de las niñas y niños, hijos de jornaleros agrícolas migrantes, sí se observa una baja disponibilidad de escuelas, docentes y apoyos didácticos, lo cual obstruye sus posibilidades de ejercer el derecho a la educación previsto en la legislación vigente.

2.2 Atención gubernamental en política social

2.2.1 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La SEDESOL, a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA),¹⁴ busca “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola” (DOF, 27 de diciembre 2014). Actualmente participan 27 entidades de la República;¹⁵ siendo su población objetivo los jornaleros agrícolas migrantes de 16 años o más y sus familias.

Mecanismos de intervención

Aunque el programa incluye apoyos eminentemente de carácter social, a los niños y niñas se les beneficia indirectamente a través de sus padres, proveyéndolos de lo siguiente:

¹⁴ Bajo la Dirección General de Atención de Grupos Prioritarios (DGAGP).

¹⁵ Aguascalientes, Estado de México y Yucatán no participan.

1. Apoyos alimenticios, que consisten en otorgar a los menores de 14 años de edad, hasta dos alimentos diarios con altos contenidos nutricionales por un monto máximo de \$480.00 pesos mensuales por niña o niño.
2. Estímulos económicos para la asistencia y permanencia escolar, mediante el otorgamiento de apoyos económicos a los padres o tutores de los menores de 18 años de edad que se encuentren inscritos en alguna institución educativa del nivel preescolar, primaria y secundaria, y que además cumplan con una asistencia regular con un máximo 3 faltas injustificadas al mes. Las Reglas de Operación de PAJA 2013, no especifican si una de las condicionantes para recibir el apoyo económico es que el alumno no cuente con alguna otra beca escolar, no obstante, éstas sí especifican que el niño beneficiario debe encontrarse en las unidades de trabajo localizadas en las Regiones de Atención Jornalera (RAJ) y no se otorgan estímulos económicos a la población infantil migrante que se encuentra inscrita en los programas educativos del INEA. Los estímulos económicos que se entregan a lo largo de los 10 meses que dura un ciclo escolar varían dependiendo del nivel, grado y sexo del niño.

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:

La SEP nos pasa la relación de niños por plantel educativo con el número de folio del programa que le corresponde, hacemos una validación central sobre quién es la persona, los datos, etc., y con eso se tramita la beca. (Entrevista, PAJA/SEDESOL)

Además, el PAJA ofrece a las familias inscritas un apoyo económico de \$800.00 pesos, por concepto de transportación (máximo en tres ocasiones), siempre que se notifique a la autoridad y se compruebe la condición de jornalero migrante; servicios de acompañamiento a la población jornalera agrícola, que se compone de apoyos temporales de alojamiento, alimentación y almacenamiento de pertenencias, entre otros; así como orientación e información de interés para la población jornalera; acciones de promoción y participación social y desarrollo como actividades de acercamiento —ferias de promoción de los servicios institucionales, jornadas de difusión, entre otras—; y apoyos especiales para contingencias, como transportación de regreso a su lugar de origen, pago de servicios médicos y sanitarios, gastos funerarios y apoyos para contar con servicios básicos y de vivienda;

centros de atención y educación infantil; unidades de atención médica de primer nivel; albergues, vivienda temporal, infraestructura social básica, entre otras.

Construimos infraestructura para la estancia temporal de los jornaleros agrícolas en sus lugares de destino... albergues, escuelas, comedores, cocinas, equipamos esos sitios para que, cuando lleguen... estén en mejores condiciones y no se queden en la plaza o en vecindades donde las condiciones son muy precarias. (Entrevista PAJA/SEDESOL)

Con el propósito de potenciar el impacto y vinculación con otros esfuerzos institucionales, el PAJA pone un especial énfasis en apoyar a esta población en los lugares con mayor presencia y concentración de población jornalera que corresponde a la base de RAJ.

Al mismo tiempo, a partir del 2013, por decreto presidencial, el PAJA debe priorizar la atención a las personas, hogares y localidades, así como identificar las acciones con las que el programa contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y proporcionar atención especial a la población jornalera agrícola beneficiaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (hoy Prospera) para que continúen recibiendo los apoyos a pesar de su condición de migrantes¹⁶ (DOF, 29 de diciembre de 2013). Para 2014, el catálogo de regiones de atención jornalera dispone que el programa tiene presencia en 1 114 localidades en 27 estados de la República. Las entidades que incluyen un mayor número de localidades en las que se implementa PAJA son Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Veracruz.¹⁷

Sobre la posibilidad de que estas medidas integren a la población infantil migrante en estos dos programas, Barrón (2013), quien realizó un estudio sobre el Programa Oportunidades, afirma que las condicionantes para mantener los apoyos económicos no son posibles de cumplir para los migrantes debido a su condición de movilidad.

Además de las escasas posibilidades de integración a los apoyos de los programas gubernamentales, se agrega que los que existen tienen una mínima presencia entre los

¹⁶ Será importante analizar a mediano plazo cómo estas medidas lograron integrar a la población infantil migrante en estos dos programas.

¹⁷ No obstante, esta condición no es adyacente a la concentración de la población objetivo, ni al número de beneficiarios que el programa tiene.

migrantes. En la tabla 13 se destaca que menos del 30% de estos tienen acceso a algún programa o estrategia (Aguilar, 2012). Es relevante distinguir que el ahora denominado Programa Prospera ha sido por muchos años uno de los programas de mayor envergadura y presupuesto a nivel nacional. En este sentido, la baja inclusión de la población migrante en esta estrategia de desarrollo social es entendida por Barrón (2013) como el resultado de las actividades de corresponsabilidad que los beneficiarios tienen que cumplir para recibir el apoyo. No obstante, como lo explica en su libro *Trabajo infantil y pobreza. Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* es precisamente la condición de movilidad de los Jornaleros Agrícolas Migrantes lo que dificulta a este sector a cumplir con las condicionantes del mismo.

Tabla 13. Programas federales a los que los jornaleros agrícolas han tenido acceso (ENJO, 2009)

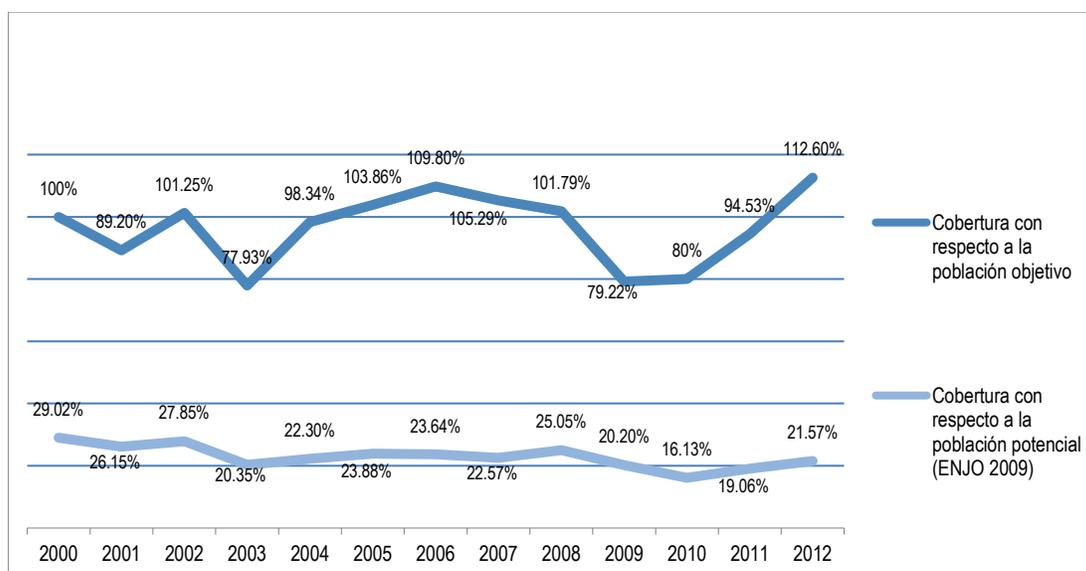
Programa	% de jornaleros beneficiarios por programa
Oportunidades	28.3 %
PAJA	11.8 %
PROCAMPO	14.6 %
LICONSA	2.8 %
Seguro Popular	10.8 %
IMSS - Oportunidades	1.4 %
PET	1.9%
Piso firme	9.0 %
Otro	19.3 %

Fuente: Aguilar, 2012: 78.

Aunque el PAJA ha logrado ofrecer sus servicios a un considerable porcentaje de individuos conforme con lo planteado en sus Reglas de Operación, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, este número de atención representa menos de un tercio de la cobertura neta, es decir la relación que existe entre la población atendida por el programa y la estimación potencial o censal de la población jornalera. En este sentido, para el año 2012, la población atendida por el programa fue de 708 mil 154 familias, que únicamente representó 21.57% de los 3 millones 282 mil jornaleros migrantes mayores de 16 años. Aunado a esto, debido a que se desconoce la cantidad de becas que el PAJA otorga a los

hijos de padres jornaleros agrícolas, se tiene un desconocimiento de la cantidad de población beneficiada.¹⁸

Gráfica 5. Evolución de la cobertura relativa con respecto a la población potencial y a la población objetivo PAJA 2000-2012



Fuentes: CONEVAL, 2010; CONEVAL, 2013; y ENJO, 2009.

Problema público de los jornaleros agrícolas migrantes que atiende la Sedesol

SEDESOL señala claramente el asunto que pretende atender dicho programa de la siguiente manera: “la problemática social que se identifica en el diagnóstico se resume en que las familias jornaleras presentan condiciones más graves de vulnerabilidad y exclusión social que otros grupos de población trabajadora” (SEDESOL, 2011).

Las causas y efectos del problema, señala el citado documento, están asociadas a la breve permanencia de los jornaleros en sus localidades de destino, debido a la alta movilidad dentro de las zonas de trabajo y la gran diversidad étnica que conforma al sector jornalero; además existe en esta población escasa organización, desconocimiento de

¹⁸ La población potencial es entendida como la población total que presenta el problema y necesidad que el programa está diseñado a atender, normalmente calculado por cifras censales. Mientras que la población objetivo es la población a la que el programa tiene planificado o programado atender durante un periodo determinado y la población atendida es la cantidad de beneficiarios que el programa realmente tiene (Morino y Vilaltas, 2014: 122).

sus derechos, falta de regulación en sus relaciones laborales e insuficiente inspección laboral, aspectos que conducen frecuentemente a la violación de sus derechos laborales y humanos.

En este sentido, en el diagnóstico se identifican como principales causas del problema las siguientes:

1. Las precarias condiciones de trabajo y de vida.
2. La carencia de servicios e infraestructura básica.
3. Las insuficientes opciones laborales en sus lugares de origen, aspectos que finalmente repercuten en la alta vulnerabilidad y exclusión social de las familias jornaleras. La falta de oportunidades y las condiciones adversas que enfrentan los jornaleros agrícolas tienen fuertes efectos negativos sobre el desarrollo de los trabajadores y de sus familias.

Entre los principales efectos de la problemática se identifican: la migración; el trabajo infantil; y el deterioro de la salud, que finalmente implica la transmisión intergeneracional de la pobreza (SEDESOL, 2011).

Del problema público, las causas y efectos identificados por SEDESOL, destaca el hecho de que no se identifica el importante problema educativo que enfrentan las niñas, niños y adolescentes, hijos de jornaleros agrícolas, no obstante que es uno de los objetivos de los apoyos que proporciona, por ejemplo, los desayunos escolares y las becas que otorga a niños que se encuentren en algún centro o servicio educativo para que asistan y permanezcan en éstos. Ello podría ser un indicador de la descoordinación en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones para atender el problema integralmente.

2.2.2 Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

Por su parte, la STPS implementa una política preventiva para evitar el empleo de mano de obra infantil, la cual es instrumentada por la Subsecretaría de Inclusión Laboral, a través de la Dirección General de Igualdad Laboral (STPS, 2014).

El 12 de junio de 2013 se estableció, en el DOF, la Comisión Intersectorial para prevenir y erradicar el trabajo infantil, y la protección de adolescentes en edad permitida en México (CITI), que tiene por objetivo principal “erradicar las peores condiciones de trabajo infantil en México para el 2016 y a finales del 2018 reducir en un 60% el trabajo infantil” (STPS, 2014b).

La STPS se encarga de coordinar el trabajo intersectorial para alinear el diseño, ejecutar y evaluar los programas y planes para prevenir los abusos en el uso de la mano de obra de los niños y adolescentes del país. La Comisión que preside también es integrada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Turismo (ST), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF).

Asimismo, se han celebrado convenios con todas las entidades federativas y el Distrito Federal para la instalación de comisiones estatales para prevenir y erradicar el trabajo infantil, y con algunas instituciones de educación superior¹⁹ con el objetivo de generar conocimiento e investigación en la materia (STPS, 2014b).

Sobre el trabajo infantil que predomina en el mercado agrícola, la posición de la STPS es muy clara al afirmar que:

Una de las condiciones del trabajo, de las peores formas de trabajo infantil es la actividad agrícola, por los pesos que cargan, y por el contacto con agentes agroquímicos, y la exposición, y las largas jornadas de trabajo. O sea, está tipificado ya en la Ley Federal del Trabajo como una actividad peligrosa y por la Organización Internacional del Trabajo. (Entrevista, STPS)

Mecanismos de intervención

¹⁹ Universidades Autónomas de Baja California Sur, de Nuevo León, de Campeche, Olmeca de Tabasco, la Universidad Tecnológica de Santa Catarina y la Universidad Tecnológica General Mariano Escobedo de Nuevo León.

La STPS a partir del tema de la inclusión laboral, en específico en el sector rural, tiene cuatro tipos de intervenciones:

La primera es un distintivo, un reconocimiento federal que opera desde 2010 denominado Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI), que otorga el Gobierno Federal a aquellas empresas agrícolas del país que demuestran fehacientemente que han implantado políticas de cuidado y protección infantil, que “no se le otorga a una empresa por el hecho de no contratar niños, porque esa es su obligación” sino porque va adelante, con buenas prácticas laborales que incluyen la implementación de una política de cuidado y protección infantil para garantizar no sólo la no contratación de niños, sino también el pleno desarrollo de los hijos e hijas de los trabajadores jornaleros (Entrevista, STPS). El trabajo infantil está tipificado en la Ley Federal del Trabajo, que recientemente fue reformada, elevando la edad mínima de acceso al trabajo de 14 a 15 años, y en el Acuerdo 138 que acaba de suscribir México. Este distintivo, a la fecha, se ha otorgado a 220 centros de trabajo agrícolas y las empresas buscan esta acreditación ya que tiene reconocimiento a nivel internacional.

La segunda intervención es otro distintivo denominado México sin trabajo infantil (2013) orientado a las empresas agrícolas. Incluye comercializadoras, cualquier otra empresa o incluso organización o centro de trabajo, sea cual fuere su naturaleza, que demuestra buenas prácticas de erradicación del trabajo infantil y de cuidado y protección infantil (Entrevista, STPS).

La tercera intervención, que se viene implementando desde hace cuatro años, refiere al proyecto Formación de gestores comunitarios en Derechos Humanos Laborales y Agrarios, en coordinación interinstitucional con la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres. Consiste en el desarrollo de talleres de difusión de los derechos, dirigidos a los trabajadores migrantes y desarrollados en sus comunidades de origen.

Esto, de manera indirecta, también incide en desincentivar el trabajo infantil en la agricultura...con los padres de esos niños, y diciéndoles cuáles son los derechos y obligaciones de los trabajadores en estos rubros, en derechos humanos, laborales y agrarios. Estos talleres incluyen, desde luego, la mención de la

importancia de que los niños vayan a la escuela, de que los niños no trabajen, de que los niños completen su desarrollo. (Entrevista, STPS).

La cuarta y última intervención es el proyecto de Certificación de Competencias Laborales para Jornaleras y Jornaleros Agrícolas, que es un reconocimiento oficial a la calidad de la mano de obra de los jornaleros, certificado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de la SEP. La STPS considera que esta intervención “incide porque eleva el nivel de empleabilidad del jornalero. Le permite acceder más fácilmente al campo laboral específico como cosechador de vegetales. En este caso tenemos seis estándares de competencia publicados en el DOF, que son: cosecha de hortalizas, de cítricos, de caña, de café, de flor de corte y de *berries* (Entrevista, STPS).

Estas intervenciones de la STPS son importantes en tanto abonan a la inclusión social y, de manera indirecta, podrían incidir en la disminución del trabajo infantil; sin embargo, aunque resultan acciones concretas e importantes, se trata de acciones de carácter preventivo, pero no correctivo. En este sentido, valdría la pena preguntar ¿A quién corresponde entonces enfrentar a los productores agrícolas que contratan mano de obra infantil? La STPS, al parecer, no tendría esta atribución de acuerdo con el representante de esta institución, quien aclara que:

La Secretaría no es una instancia jurisdiccional. Las relaciones generales de trabajo es una facultad jurisdiccional de los Estados. ¿Qué podemos hacer nosotros como Gobierno Federal? Intervenciones de este tipo para impulsar una nueva cultura que redunde en la productividad de los adultos, en fortalecer su empleabilidad, las condiciones de sus competencias laborales, los elementos que tengan para poder acceder al mercado de trabajo. (Entrevista, STPS).

En la narrativa, el entrevistado aclara que es una atribución jurisdiccional de los estados inspeccionar que no se contrate a niños en las empresas agrícolas. Este mecanismo de inspección es reciente “hasta como el 2008 o 2009...nunca se inspeccionaba al campo. Era invisible” (Entrevista, STPS).

Sobre las inspecciones, informa el entrevistado (de la Dirección de Igualdad Laboral para Jornaleros Indígenas, Jóvenes y Personas Privadas de su Libertad) que cuando se

desarrolla una visita de inspección a un campo agrícola y se detecta presencia de infantes, se procede al retiro inmediato del niño de la actividad y se da parte a la autoridad estatal correspondiente “eso es lo que plantea la norma que debemos hacer, y se hace” (Entrevista, STPS).

El problema público de los jornaleros agrícolas migrantes que atiende la STPS

Para la STPS, el principal problema de los jornaleros agrícolas migrantes lo componen cinco elementos: 1) la precariedad y riesgos de los traslados entre un estado y otro; 2) la figura de los enganchadores que negocian con el jornalero; 3) la precariedad en las condiciones de trabajo; 4) la dificultad para acceder al mercado de trabajo en condiciones dignas; y, 5) los fenómenos de exclusión social que sufren (Entrevista, STPS).

Sobre la precariedad en las condiciones de trabajo, la STPS admite que el salario no corresponde con el trabajo que los jornaleros desempeñan, pero considera que el monto del ingreso no es bajo, sino que se trata de una percepción:

No es el salario mínimo. Pero por qué entonces es bajo, y yo sostengo, puede seguir siendo un bajo salario, ¿por qué?, porque son trabajadores temporales... Y van sacando 140 [pesos], que son dos salarios mínimos, casi... por eso se dice que es un salario bajo en comparación a la intensidad de la actividad... Pregúntele [a un jornalero] cuánto gana diario y gana más del salario mínimo. Pero lo que pasa es que, en todo el año, en términos de promedio, sí es muy bajo, porque no trabaja todo el año... (Entrevista, STPS).

El problema fundamental podría resolverse si dependencias gubernamentales, sociedad y academia trabajaran conjuntamente en la focalización del trabajo infantil. Como se ha documentado en diversas investigaciones, y en esta misma evaluación se confirma, el servidor público admite que el trabajo infantil se concentra en los campos agrícolas de baja producción:

El trabajo infantil de los niños migrantes, a mi modo de ver, se focaliza no en las grandes empresas agrícolas agroexportadoras. No se van a meter en broncas. ¿Sabe dónde está el problema? En los pequeños productores... las empresas agroexportadoras que están en toda la costa del pacífico... tienen una tendencia a

no tener niños... porque ahí el mercado internacional también le pide a las empresas; no sólo les audita la calidad del producto, audita también materias de responsabilidad social. (Entrevista, STPS).

La anterior afirmación concuerda con los resultados de investigaciones y evaluaciones externas a programas de educación a migrantes en el sentido de que, aunque puede haber trabajo infantil en grandes empresas agrícolas, es más frecuente que este problema se presente con pequeños productores o en negocios agrícolas que operan en condiciones de informalidad (Rodríguez *et al*, 2009).

2.2.3 Secretaría de Salud (ss)

Mecanismos de intervención

Desde el 2001, la ss busca proveer de información oportuna sobre protección y prevención de la salud a la población migrante mediante el Programa Vete sano, regresa sano; con la finalidad de proporcionar información, orientación, capacitación y difusión a la población que se moviliza en el interior del país. El programa instala una red de servicios en las rutas migratorias a nivel nacional; acredita las condiciones de salubridad e higiene de los albergues agrícolas; desarrolla semanas de salud; atiende en estaciones migratorias y ofrece capacitación en temas de autocuidado y prevención (Secretaría de Salud, 2012).

Entre los ejes que prioriza el programa se encuentran: 1) disminuir el consumo de alimentos con alta densidad energética, alto contenido de grasa animal y de sal; 2) incremento de la actividad física; 3) equidad inmunológica, vacunación; 4) reducción del consumo de tabaco; 5) consumo sensible y no riesgoso de bebidas alcohólicas; 6) reducción de consumo de drogas ilegales y drogas médicas no prescritas; 7) sexualidad responsable y protegida; 8) vialidad segura; 9) manejo y control del estrés; 10) acceso al paquete garantizado de servicios de promoción y prevención dirigido a personas y familias; 11) roles y relaciones de género equitativas; e 12) higiene personal y del medio (Secretaría de Salud, 2012).

2.2.4 Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF)

Mecanismos de intervención

El sistema DIF no tiene programas específicos de atención dirigida a la población jornalera migrante, ni para las niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas. Sin embargo, cuenta con el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia, por medio del cual atiende diversas temáticas, entre las que se encuentra el trabajo infantil y la migración infantil.

Proporciona becas siempre y cuando los estados presentan su programa anual, con la finalidad de evitar que los niños y niñas trabajen. Sin embargo, la distribución y asignación de éstas queda bajo el criterio de la administración del sistema de cada entidad, por lo que pueden o no asignarse a los niños migrantes (Entrevista con DIF). Adicionalmente, el DIF participa en la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en la cual un conjunto de dependencias se coordina en el ámbito de sus atribuciones para desalentar el trabajo infantil.

Por su parte, la temática de la migración infantil se compone de las vertientes de prevención y atención. Se imparten talleres sobre proyectos productivos con la finalidad de evitar que las personas migren a Estados Unidos. Se atiende a todos los niños, niñas y adolescentes que viajan solos y están en situación de migración, tanto nacional como internacional, en módulos —no es una actividad específica para jornaleros agrícolas migrantes— “en tanto son localizadas sus familias de origen, se les da el hospedaje, la alimentación, los servicios integrales que ellos quieren” (Entrevista DIF).

En síntesis, el DIF se enfoca en niños y niñas tanto mexicanos como extranjeros que viajan no acompañados y la población de hijos de jornaleros agrícolas migrantes no está contemplada en la agenda pública de esta institución. Con mayor claridad la funcionaria entrevistada del DIF afirma que si llega un niño jornalero se le atiende, pero “[...] nuestra temática es más a niños mexicanos o extranjeros no acompañados [...]”.

2.2.5 Incidencia de la política social (SEDESOL, STPS, SS y DIF) en el acceso, permanencia y logro educativo de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes

No existen datos o evaluaciones institucionales o académicas sobre el impacto de los diversos programas sociales en la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes o específicamente de la incidencia en el acceso, permanencia y logro educativo de los estudiantes. El PAJA, que es el programa que da apoyos para traslados, alimentación, vivienda y educación, no ha propiciado evaluaciones externas o internas que arrojen información del impacto en el ámbito educativo. Así lo confirman las autoridades de la SEDESOL: “No tenemos evaluación de impacto. Estos programas no tienen... Pero podemos invitar a alguien para que nos explique por qué no” (Entrevista PAJA/SEDESOL).

El CONEVAL (2010) ha señalado que no existe justificación técnica que explique las razones por las que el PAJA no cuente con una evaluación de impacto.

No se cuenta con una evaluación de impacto que permita identificar la contribución del PAJA a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias. Aun así, el diagnóstico provee evidencia sobre la existencia de los problemas que enfrenta la población objetivo, los cuales validan las acciones del programa al considerar que éstas se enfocan directamente en las carencias de esta población vulnerable. (CONEVAL, 2010).

En entrevistas realizadas en las entidades federativas se informa sobre la insuficiencia de los apoyos económicos que reciben los niños que asisten al servicio educativo y que los recursos no se entregan con oportunidad a los beneficiarios. Al respecto, los responsables del PAJA nacional opinan que, aunque estas situaciones se presentan, los mecanismos de gestión de la entrega de los recursos han mejorado (Entrevista PAJA/SEDESOL).

Otra situación que interviene para que los apoyos gubernamentales sean oportunos, suficientes y contribuyan a que los niños asistan a la escuela, permanezcan, alcancen logros educativos y no trabajen en los campos agrícolas, es la ausencia de una política integral que implemente con energía el cumplimiento de la ley laboral para prohibir y erradicar el trabajo infantil, a lo que también se suma, en opinión de los responsables de PAJA, la falta de coordinación institucional: “[...] no hemos diseñado un programa de política integral, en mi opinión, que combata el trabajo infantil. Más bien creo que hacemos esfuerzos aislados” (Entrevista PAJA/SEDESOL).

Sobre el problema de la presencia constante del trabajo infantil de los niños migrantes en los campos agrícolas, la autoridad gubernamental afirma que la STPS realiza importantes esfuerzos mediante la estrategia Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil “hemos visto mucho interés, sobre todo de las empresas que exportan, porque quienes les compran los productos les piden el distintivo” (Responsable PAJA/SEDESOL). Otro esfuerzo, es la estrategia denominada Red social; sin embargo, no opera con la fuerza necesaria para que impacte en la disminución del trabajo infantil.

Hay otra vertiente...que ahorita tenemos un poco dormida, pero que tendríamos que despertar con mucha más fuerza, con mucho más propósito, y que es la parte de la red social, o de trabajo social con la población jornalera. Hay una red de gestores voluntarios que lo que se supone que deben hacer es justamente este trabajo social con la población, y esta concientización de temas como que los niños no vayan a trabajar. (Entrevista PAJA/SEDESOL).

Tampoco hay datos que permitan afirmar que las estrategias de intervención de la STPS contribuyen a disminuir el trabajo infantil. Al respecto, expertos en atención a niños migrantes consideran que, efectivamente, el trabajo infantil ha disminuido en algunas unidades productivas del norte el país —cabe aclarar, en las unidades de producción agroexportadoras—, pero que éste se ha trasladado hacia campos clandestinos de baja producción.

Por su parte, la STPS comparte la reflexión sobre la necesidad urgente de que los diversos programas sociales del gobierno dirigidos a la población jornalera migrante sean objeto de evaluaciones de impacto que generen información para mejorar los apoyos que ofrece cada estrategia de intervención. Desde la percepción de esta dependencia, existen avances en la atención social a esta población, al menos se ha contribuido que se haga visible el problema, aunque con claridad identifica que “los jornaleros son susceptibles de botín político” (Entrevista, STPS).

Yo creo que hemos contribuido. En algunas partes sí ha habido cambios. No un cambio sustancial y radical. Es muy difícil eso... Hoy, en los lugares de destino, hay cada vez más albergues dignos para los jornaleros. Porque ha habido inversión. (Entrevista, STPS).

Finalmente, es importante insistir, con miras a la conformación de las directrices del INEE, en el diseño de una política pública realmente integral para enfrentar los problemas no sólo educativos, sino socioeconómicos de los niños migrantes; que incluya evaluaciones de impacto para conocer si los programas sociales y el presupuesto que se destina están incidiendo en el cambio de las condiciones de vida de esta población, específicamente en la disminución del trabajo infantil y en los resultados educativos.

La investigación educativa (CONACYT/SEP, 2007a; CONACYT/SEP, 2007b; Rodríguez, 2007; Rodríguez, 2008; Rodríguez, 2009; Rojas, 2011a; Rojas, 2011b; Méndez, 2012; Rodríguez, 2014) y el diagnóstico de SEDESOL (2010) muestran datos poco alentadores sobre la situación de los niños migrantes en todos los ámbitos; la conclusión general es que esta población continúa padeciendo las peores expresiones de pobreza, exclusión y desigualdad socioeconómica, laboral y educativa en comparación con cualquier segmento social en México.

2.2.6 Limitaciones de la política pública para atender a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes

La investigación educativa ha mostrado que las condiciones de educabilidad y, en particular, las características del contexto socioeconómico tienen una gran influencia en el acceso, permanencia y logros educativos de los niños y niñas migrantes, incluso se afirma que los problemas educativos que presenta esta población y la mejora en los resultados se encuentran fuera del aula (Rodríguez, 2007). Con base en esta idea, es que en este apartado se enuncian las principales limitaciones que se observan en la política social.

1. Falta de evaluaciones de resultados e impacto que permitan determinar la eficacia y eficiencia de los programas sociales y su impacto en la mejora de las condiciones socioeconómicas, laborales y educativas de la población migrante.
2. Cobertura y presupuesto. La cobertura es aún insuficiente, no rebasa 30% de la población potencial, lo cual guarda estrecha relación con la insuficiente cantidad de recursos y la distribución de los mismos. Así lo expresa el informante del PAJA/SEDESOL:

Yo creo que el tema de la cobertura tiene que ver con una especie de círculo vicioso en el que estamos, que es el tema de la limitante presupuestal. El problema es que los jornaleros agrícolas tienen un presupuesto chiquitito. El próximo año, creo que tienen 320 millones de pesos para operar en 2015... en el ejercicio de planeación salen 800 millones de pesos. Pues todavía nos falta mucho para cubrir la necesidad que hay. (Entrevista paja/Sedesol).

No se ha autorizado la ampliación de recursos presupuestarios del programa social más importante dirigido a esta población (PAJA) lo que implica que la cobertura sea mínima.

3. Coordinación institucional poco efectiva. Como se deriva de la presente evaluación, la coordinación entre las dependencias gubernamentales, educativas o sociales, que atienden a la población migrante y operan en los estados es encabezada —de acuerdo con lo dispuesto en las reglas de operación— por las respectivas delegaciones de la PAJA/SEDESOL y tienen la finalidad de “establecer acuerdos en materia de política local”. (Responsable PAJA/SEDESOL).

Sin embargo, debe anotarse, con la intención de ir perfilando los factores que intervienen en la problemática educativa y socioeconómica de los migrantes, que la coordinación y vinculación funciona con diversos alcances de eficiencia y eficacia en cada entidad federativa. Así lo reconoce un funcionario del programa a nivel central quien identifica a Sinaloa como un ejemplo en el que el grupo de coordinación funciona:

Lo cierto es que la situación en cada entidad es totalmente heterogénea. Por ejemplo, pienso en Sinaloa, que quizás es el Estado que tiene mayor experiencia en este tema, y seguramente haciendo un análisis del tipo de los acuerdos que tienen y del tipo de servicios que acercan a la población, por mucho es mayor a la de cualquier otra entidad. Creo que parten de la experiencia y de los actores. Siendo Sinaloa la capital agrícola, evidentemente todo el mundo está ahí y todo el mundo participa... Pero pienso a lo mejor en un Estado más chiquito como San Luis Potosí. Hacen un gran esfuerzo de coordinación, pero evidentemente el alcance de los acuerdos es nulo. (Responsable PAJA/SEDESOL).

A nivel federal, la última reunión entre las dependencias gubernamentales para atender la situación de los jornaleros migrantes fue en el año 2012 (Entrevista STPS), lo que deja entrever que la responsabilidad del funcionamiento de la coordinación está en los estados.

Lo que pasa es que era una cuestión que se venía haciendo en la práctica y ya no se da. Estamos viendo la forma de reactivar esta situación, porque no estaba normado [...] Operativamente, donde deben trabajar los grupos es en los Estados [...] el problema está en los Estados. (Entrevista STPS).

De acuerdo con esta misma dependencia, al mes de abril de este año, sólo 14 de 27 estados “ya se están reuniendo periódicamente para ver sólo el tema de jornaleros”.

4. Una política asistencialista y reactiva. Los programas sociales que atienden a la población agrícola migrante han apuntado a resolver algunas de las necesidades inmediatas de esta población; los datos evidencian que la situación de los migrantes no se ha modificado significativamente, aunque seguramente se ha contribuido a aliviar, en lo inmediato, sus condiciones de pobreza. Los programas dirigidos a los migrantes podrían propiciar dependencia de los recursos en especie y económicos que reciben y, por consiguiente, la pérdida de las capacidades para que ellos mismos lleven a cabo acciones que contribuyan a su desarrollo. Es necesario, además, de los apoyos que ofrecen los programas, diseñar y planear estrategias complementarias con proyectos productivos, capacitación para el trabajo, protección a los derechos laborales, entre otros.

Por otro lado, es notorio que el Estado reacciona y actúa para cumplir con sus responsabilidades constitucionales, fundamentalmente por demanda de los grandes productores agroexportadores, quienes, a su vez, son presionados por agentes económicos externos, y quedan en rezago los medianos y pequeños productores donde se centra el trabajo infantil y la falta de servicio educativo. Esta situación es vista en las actuaciones de las diferentes dependencias como se describe a continuación: escuelas apoyadas por el PíEE cuentan con mejores condiciones educativas para niños y vínculos institucionales, sociales y privados más

participativos en las zonas donde se ubican los grandes productores; el CONAFE, proporciona el servicio educativo por solicitud y quien mayoritariamente lo requiere son los grandes productores; el PAJA tiene limitada su actuación al depender de los productores: “No todos los productores te dejan entrar como gobierno federal a atender a la población jornalera que labora en sus campos... y como es un campo privado, no hay, para SEDESOL por lo menos, posibilidad de ingresar a ese campo.” (Entrevista PAJA/SEDESOL).

Por su parte, la STPS, señala que el trabajo infantil se concentra principalmente en los predios de los pequeños productores y en las agroexportadoras es menor porque son presionados por los mercados internacionales.

5. Nuevo enfoque de la política educativa afecta a los niños migrantes de manera doble: por una parte, no reciben atención educativa; y por otro lado, quedan excluidos de los programas sociales debido a que las becas escolares que proporciona PAJA no se estarían entregando en algunas entidades federativas; como por ejemplo Hidalgo, donde el servicio educativo se ha suspendido por falta de recursos para el pago de docentes, que se suprimió en las Reglas de Operación del PIEE 2014-2015. “Entonces ahora lo que estoy viendo es que como las becas además están ligadas a que asistan a la escuela, no asisten, entonces estarían perdiendo la posibilidad de tener una beca” (Entrevista a funcionarios de PAJA).

ALCANCES Y RETOS DE LA ATENCIÓN GUBERNAMENTAL EN DIFERENTES CONTEXTOS

Si bien el problema público, a nivel general, puede definirse en la forma que se expuso en el capítulo dos, existen a su vez ciertas particularidades que tiene la educación a migrantes en distintos contextos, las cuales configuran diversas situaciones dependiendo de las regiones geográficas de donde provienen y a donde se dirigen, el tipo de unidades productivas en las que trabajan los jornaleros migrantes y el grado de incidencia del trabajo infantil.

De las diversas evaluaciones externas (Rodríguez y Ramírez, 2006; Rodríguez 2008; CONEVAL, 2008; Rodríguez *et al*, 2009; CONEVAL, 2010, 2011 y 2013; CONEVAL y SEP, 2013) y considerando los resultados de la presente evaluación, es posible identificar la existencia de cuatro situaciones educativas que predominan en los contextos en que opera la educación a migrantes.

1. Situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes que trabajan en grandes empresas agroexportadoras, en las que ha disminuido significativamente o se ha erradicado el trabajo infantil. Para conocer la forma en la que opera la educación de migrantes en este tipo de contextos, en la presente evaluación se analizan los casos de Baja California y Sinaloa.
2. Situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes que trabajan en empresas medianas y grandes que emplean trabajo infantil y que, por lo tanto, operan al margen de la ley. Para conocer la forma cómo opera la educación de migrantes en este tipo de contextos, en este informe se analizan también los casos de Baja California y Sinaloa ya que en algunas partes de estos estados operan también este tipo de empresas.
3. Situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes que trabajan para pequeños productores. Para conocer la forma en la que opera la educación de migrantes en este tipo de contextos, en la presente evaluación se analizan los casos de Hidalgo y Veracruz.
4. Situación educativa de niñas, niños y adolescentes originarios de una localidad, que se ausentan durante varios meses para ir a trabajar o para acompañar a sus familias de

jornaleros agrícolas migrantes (zonas de origen). Para conocer la forma cómo opera la educación de migrantes en este tipo de contextos, en la presente evaluación se analiza el caso de Guerrero.

Debe destacarse que estas situaciones se configuran por el tipo de productores y las relaciones sociales de producción que prevalecen en estos, y no por la entidad en la que se ubican. Muestra de ello es que cuando en un mismo estado o municipio existen distintos tipos de unidades productivas que contratan la mano de obra de los jornaleros migrantes, la situación educativa de los migrantes sigue dependiendo del tipo de productores con los que trabajan. Un ejemplo de ello es el caso de Morelos, donde algunos jornaleros migrantes trabajan para grandes empresas cañeras y otros trabajan para pequeños productores. En este caso, los hijos de jornaleros agrícolas que trabajan en las empresas grandes reciben atención educativa y los hijos de jornaleros que laboran para pequeños agricultores tienen más problemas de acceso a la educación y a los programas sociales dirigidos a migrantes. Algo similar se encontró en los estados de Baja California, Sinaloa y Veracruz, donde los jornaleros trabajan para distintos tipos de productores.

En la tabla 14 se expone un cuadro comparativo sobre los hallazgos encontrados en cada una de las entidades incluidas en la evaluación, a partir de un conjunto seleccionado de variables.

Tabla 14. Cuadro comparativo sobre la situación de los migrantes en las entidades federativas seleccionadas en la evaluación (2014)

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Tipo de unidad productiva	Grandes	Grandes (Valle de Culiacán) y medianos	Grandes, medianos y pequeños	Grandes, medianos y pequeños, con predominio de los dos últimos	Pequeños.	N/A
Tipo de mercado al que se dirigen	Externo	Externo (en el Valle de Culiacán) e interno	Interno y externo	Interno y externo	Interno	N/A

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Proporción aproximada de unidades productivas que emplean trabajo infantil	N/D	Erradicado (en el valle de Culiacán), existe al sur y norte del estado	60% en las zonas donde predomina pequeños productores y no existe (según los entrevistados) donde operan grandes productores cañeros.	La autoridad educativa local reporta desconocer el dato.	95%	N/A
Edad en que los hijos de jornaleros se incorporan al trabajo infantil	N/D	N/A	12 años	10 años	6 años	N/A
Población potencial	Estimado de 12 mil niños y niñas entre 0 y 14 años	N/D	598 niños, niñas y adolescentes entre 3 y 17 años.	La autoridad educativa local lo desconoce.	387 niños, niñas y adolescentes entre 3 y 17 años	Se estima que hay entre 12 mil y 17 mil niños y niñas entre 0 y 14 años que migran periódicamente.
Oferta educativa	S/D	PIEE apoya escuelas en el Valle de Culiacán y Guasave. Donde trabajan 131 docentes en los tres niveles y en algunos casos están en campos agrícolas, tienen docentes también en escuelas regulares. CONAFE atiende en campos medianos y pequeños, principalmente al norte y sur del estado.	Total de servicios (todos los niveles educativos) Docentes: 39 Escuelas: 20	CONAFE ofrece preescolar y primaria. PIEE apoya a escuelas que ofrecen primaria.	Total de servicios (todos los niveles educativos) Docentes: 21 Escuelas: 6	S/D

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Programas educativos que atienden a población migrante	Los niños, niñas y jóvenes migrantes son atendidos por educación indígena, por escuelas apoyadas por el PIEE y por el CONAFE	PIEE apoya escuelas que atienden a 10 007 niños en niveles de preescolar, primaria y secundaria, 3 663 en CONAFE en los niveles de preescolar y primaria.	Escuelas apoyadas por PIEE Programa de Escuelas de Tiempo Completo Programa de Fortalecimiento Educativo.	Escuelas apoyadas por PIEE Programa de Fortalecimiento Educativo Programa de la Reforma Educativa Educación comunitaria de CONAFE (Al interior de la SEV coadyuvan Fortaleciendo, Acciones Compensatorias, Libros de Texto y Educación Indígena).	PRONIM atendió hasta 2013, en 2014 PIEE operó con muchos problemas. Para 2015 se proyecta que habrá gran incertidumbre sobre la continuidad del programa.	En Guerrero no existe una modalidad que atienda a los niños migrantes en sí mismos debido a que pertenecen a comunidades indígenas que son atendidas por educación indígena o CONAFE.
Focalización	Bajo demanda, aunque en la actualidad los tres programas mantienen su cobertura histórica.	Bajo demanda, a petición de las empresas agrícolas. Escuelas apoyadas por PIEE en el Valle de Culiacán y Guasave únicamente.	Bajo demanda	Bajo demanda, aunque la SEV admite que existen zonas sin atender (como Pánuco, El Higo, Jesús Carranza, Tres Valles y Loma Bonita).	La Secretaría de Educación del estado impulsó la atención a hijos de jornaleros migrantes en el Valle del Mezquital.	Por la inexistencia de un diagnóstico actualizado, la focalización de la atención educativa a niños migrantes se sustenta en el histórico de las comunidades atendidas y en el conocimiento casuístico de los docentes y supervisores sobre las comunidades.

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Cobertura	<p>Educación indígena cuenta con 121 escuelas (51 preescolares , 70 primarias).</p> <p>Escuelas apoyadas por PíEE atienden en 9 campos agrícolas con 4 preescolares , 9 primarias y 2 secundarias.</p> <p>El CONAFE atiende 3 campos agrícolas con 3 preescolares y 1 primaria.</p>	<p>Preescolar: CONAFE: 47 campos, Escuelas apoyadas por PíEE: 22</p> <p>Primaria: CONAFE: 35 Escuelas apoyadas por PíEE: 21 escuelas en campos.</p>	<p>Preescolar: 162 alumnos, 11 docentes, 8 escuelas</p> <p>Primaria: 357 alumnos, 24 docentes, 9 escuelas</p> <p>Secundaria: 79 estudiantes, 4 docentes, 3 escuelas</p>	<p>38 escuelas apoyadas por el PíEE (con 624 alumnos en total) y 4 escuelas de CONAFE (con 30 alumnos en total)</p>	<p>Preescolar: 94 alumnos, 6 docentes, 6 escuelas</p> <p>Primaria: 271 alumnos, 15 docentes, 6 escuelas</p> <p>Secundaria : No se proporciona</p>	<p>En el ciclo 2014-2015 el PíEE apoyó 10 escuelas de educación primaria general.</p> <p>En el mismo ciclo el CONAFE: 9 comunidades migrantes en la región de La Montaña y 5 campamentos agrícolas en la Costa Chica.</p>

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Infraestructura y equipamiento	<p>En educación indígena los niños son atendidos en aulas de diversa calidad.</p> <p>El PíEE apoya a escuelas que atienden a los niños en aulas móviles en muy buen estado.</p> <p>CONAFE cuenta con 9 aulas con piso de concreto, aunque la mayoría de la construcción es de lámina.</p>	<p>Las escuelas de los campos agrícolas de exportación han sido construidas por las empresas agrícolas. PRONIM ha proporcionado o equipamiento o escolar, biblioteca, material para educación artística y educación física, aulas de medios. Varias escuelas cuentan con comedor. Las escuelas regulares en donde asisten los niños migrantes también están equipadas con recursos del PíEE. Al sur del estado los centros de CONAFE tienen condiciones muy variadas, contando con lo indispensable.</p>	<p>De acuerdo con la percepción de los entrevistados son similares a los de una primaria pública regular.</p>	<p>Heterogéneo</p> <p>En el PíEE la mitad de las aulas (26) contará con infraestructura recién construida. La otra mitad cuenta con aulas móviles o con aulas con infraestructura muy deficiente</p> <p>La calidad de las aulas de CONAFE es similar al promedio de las aulas de educación comunitaria.</p>	<p>De acuerdo con la percepción de los entrevistados son similares a los de una primaria pública regular.</p>	<p>Las escuelas focalizadas por el PíEE cuentan con la infraestructura y el equipamiento mínimo.</p> <p>Los servicios de CONAFE no cuentan con aulas establecidas, el servicio se brinda en los espacios proporcionados por las comunidades o los productores.</p>

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Docentes	<p>Educación indígena cuenta con 570 docentes (142 en preescolar y 428 en primaria). Son profesores de educación indígena, principalmente mixtecos de Oaxaca. Escuelas apoyadas por PIEE cuentan con 33 docentes, contratados por el estado bajo la modalidad de honorarios por servicios profesionales, su ingreso promedio es de 4 mil pesos mensuales. Éstos tienen formación profesional diversa. El CONAFE cuenta con 9 LEC (4 en preescolar y 5 en primaria). Quienes son becarios, egresados de educación media superior y sus ingresos mensuales ascienden a 2 mil pesos en promedio.</p>	<p>Escuelas apoyadas por PIEE cuentan con 131 docentes que ganan aproximadamente 4 700 pesos al mes, los de secundaria 8 000 pesos. Son docentes contratados bajo contrato de honorarios.</p> <p>En CONAFE son 97 jóvenes con educación preparatoria, bajo la figura de LEC, por lo que son becarios. Sus ingresos mensuales son de aproximadamente \$2 000 mensuales.</p>	<p>Preescolar: 11 docentes Primaria: 24 Secundaria: 4</p> <p>Todos sin contratos formales y sin prestaciones. Con un salario de 3 mil pesos mensuales aproximadamente.</p>	<p>46 docentes y 4 asesores en las escuelas apoyadas por PIEE y 4 docentes en el CONAFE. Los docentes de escuelas apoyadas por PIEE reciben una beca de \$960.00 mensuales pagados regularmente de forma extemporánea. Los docentes del CONAFE son LEC de educación comunitaria.</p>	<p>Preescolar: 6 docentes Primaria: 15 Secundaria : s/servicio</p> <p>Todos sin contratos formales, ni escritos, sin prestaciones. Con un salario mensual de 2 200.00 para los docentes y para el asesor 2,000.00</p>	<p>Escuelas apoyadas por el PIEE contrataron a 38 docentes con plaza que fungen como "Orientadores sobre la enseñanza y aprendizaje de la lengua", que trabajan fuera de su horario laboral, en contraturno, y que reciben un estímulo económico.</p> <p>El CONAFE cuenta con 14 LEC. Los LEC son becarios y sus ingresos mensuales ascienden a 2 mil pesos en promedio. La mayoría de los LEC son jóvenes egresados de secundaria y media superior.</p>

<p style="text-align: center;">Servicio educativo</p>	<p>Las escuelas de educación indígena funcionan como una escuela regular, siguen el mismo calendario y horario escolar y no tienen un modelo pedagógico particular. Las escuelas PRONIM tenían un horario extendido (8 am a 5 pm), el cual se redujo (8 am a 1 pm) con el PIEE debido a que no se puede compensar a los docentes a través del programa. El calendario escolar se adapta al ciclo agrícola. El modelo pedagógico modular ha sido adaptado con el trabajo a partir de proyectos y los docentes procuran apegarse al <i>Acuerdo 592</i>. El CONAFE opera en un horario de 8 am a 1 pm. El calendario escolar se adapta al</p>	<p>El servicio educativo en las escuelas apoyadas por el PIEE puede ser de horario normal, es decir, de 8:00 am a 12:30 pm horas o con horario extendido, por lo que pueden terminar a las 5 pm. Más de dos terceras partes de las escuelas ya están en el programa de tiempo completo, aprovechando o la disponibilidad de comedores. Las clases inician cuando lo solicita la empresa agrícola, lo cual generalmente ocurre en octubre. Finaliza cuando las familias migran a finales de abril. Las vacaciones decembrinas y de semana santa se aprovechan para tomar clases. El servicio de CONAFE se adapta a solicitud de la empresa</p>	<p>Se ofrece por la mañana, hasta las 14:30 h.</p> <p>Siguen el calendario del ciclo agrícola.</p>	<p>En escuelas apoyadas por PIEE el horario es matutino y los grupos suelen estar conformados de octubre-noviembre a abril-mayo (meses de la zafra). En el CONAFE el horario es también matutino y el cambio de residencia de los grupos dura alrededor de tres meses.</p>	<p>Se ofrece por la tarde, después de que los niños, niñas y adolescentes regresan de trabajar.</p> <p>Siguen el calendario del ciclo agrícola.</p> <p>Al inicio del mes de julio de 2015 el servicio educativo no se había iniciado aún.</p>	<p>Las escuelas focalizadas por el PIEE siguen el modelo regular. El Programa se concentra en apoyar con material didáctico y ofrece una "nivelación pedagógica" a los niños migrantes durante 8 semanas en contraturno.</p> <p>El CONAFE opera en un horario de 8 am a 1 pm. El calendario escolar se adapta al ciclo agrícola. Se sigue el modelo general de los cursos comunitarios (Dialogar y descubrir).</p>
--	--	---	--	--	---	--

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
	ciclo agrícola. Se sigue el modelo general de los cursos comunitarios (Dialogar y descubrir), aunque existen orientaciones para adaptar la práctica pedagógica al contexto migrante.	agrícola, pero es similar al del PíEE, salvo que no se tiene tiempo completo.				
Estructura y funcionamiento	<p>La Coordinación del PíEE se encuentra en un bajo nivel jerárquico dentro de la Secretaría de Educación Estatal.</p> <p>La delegación del CONAFE es una instancia desconcentrada de las oficinas centrales del CONAFE.</p>	<p>PíEE es un área de la Subsecretaría de Educación Básica, pero tiene alta autonomía.</p> <p>La delegación del CONAFE es una unidad desconcentrada del CONAFE federal, no tiene una dependencia jerárquica con respecto al SEP.</p>	<p>Con los cambios del PíEE esto aún es incierto. La atención a migrantes está dentro del PíEE, en el Instituto de Educación Básica de Morelos.</p>	<p>La Coordinación del PíEE se adscribe a la Subdirección Técnica de la Dirección General de Educación Primaria Federalizada, de la Subsecretaría de Educación Básica. La delegación del CONAFE es una instancia desconcentrada de las oficinas centrales del CONAFE.</p>	<p>Con los cambios del PíEE esto aún es incierto. La atención a migrantes está a cargo de la Dirección General de Educación Básica de la SEP.</p>	<p>La Coordinación del PíEE se encuentra en un bajo nivel jerárquico dentro de la Secretaría.</p> <p>La delegación del CONAFE es una instancia desconcentrada de las oficinas centrales del CONAFE.</p>

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Coordinación y vinculación	La coordinación institucional a nivel operativo se realiza a través del FOMEIN. Aunque esta coordinación no ha evitado el traslape en la oferta educativa, debido a que existe una competencia entre los servicios educativos por incrementar su matrícula para recibir la beca Progreso, proporcionada por el gobierno estatal.	Se tiene una coordinación formal a partir de las reuniones que coordina PAJA. No existe una alta vinculación entre instituciones, cada una tiene una distribución de funciones.	Es a nivel formal con otras dependencias del gobierno coordinadas por PAJA, delegación SEDESOL No hay vinculación con CONAFE Importante vinculación con productores cañeros	La SEV reporta haber participado en mesas de coordinación con SEDESOL y STPS. Al interior de la SEV, algunas áreas/programas coadyuvan con el PIEE (Educación Indígena, Acciones Compensatorias y Libros de Texto) El CONAFE reporta sostener coordinación eventual sólo con la SEV.	Es a nivel formal con otras dependencias del gobierno coordinadas por PAJA, delegación SEDESOL. No hay vinculación con CONAFE. Alguna relación con INEA.	La coordinación es prácticamente nula, aunque existe un mecanismo de coordinación formal éste solo se reunió una sola vez durante el periodo 2010-2015.
Derecho a la educación						
Acceso	Se estima que prácticamente e la totalidad de los niños, niñas y jóvenes migrantes acceden a un servicio educativo.	Los niños, niñas y adolescentes de familias migrantes incorporadas a empresas de la AARC tienen acceso a la educación básica, principalmente preescolar y primaria. Existe oportunidad de asistir a escuelas secundarias cercanas, pero muchos jóvenes ya no ingresan a ésta.	En el caso de los niños, niñas adolescentes cuyos padres trabajan en campos agrícolas pertenecientes a grandes productores exportadores el acceso es general; sucede lo contrario en los campos agrícolas de pequeños productores, donde el trabajo infantil es un obstáculo para ello.	En las comunidades en las que hay escuelas apoyadas por el PIEE, la accesibilidad está garantizada. Sin embargo, la SEV reporta no ofrecer el servicio en otros lugares (a los que, por cuestiones de recursos, no ha podido llegar), y en éstos el acceso de los niños no está garantizado.	No es generalizado, el alto nivel de trabajo infantil es un obstáculo para el acceso.	No se tienen datos confiables para estimar cuántos niños migrantes tienen acceso a la educación. En el momento con más amplia cobertura del PRONIM se estima que tan solo se atendió entre el 44 y el 60% de la población potencial. Sin embargo, las

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
		<p>En el sur y norte del estado, donde la migración es de asentamientos irregulares, los niños tienen, en muchos casos, dificultad para acceder a las escuelas regulares por que llegan después de iniciado el ciclo escolar y por problemas de discriminación. Por medio de organizaciones civiles se ha llevado educación de CONAFE a varias comunidades donde están los niños.</p>				<p>OSC afirman que en muchas comunidades ni siquiera existen escuelas para atender a estos niños.</p>

<p>Permanencia (afiliación, continuidad y pertinencia)</p>	<p>La mayoría de los niños migrantes asentados permanece y concluye la educación primaria; sin embargo, con los niños migrantes no asentados es imposible determinar si se mantienen y continúan en el sistema educativo hasta terminar la educación primaria. La pertinencia de los modelos educativos varía por cada modalidad, así los modelos más pertinentes son el de CONAFE y el PIEE, los cuales promueven la interculturalidad y se ajustan a los calendarios y horarios de los niños; mientras que en el caso de educación indígena esto no sucede.</p>	<p>Los niños de familias migrantes incorporadas a empresas de la AARC pueden concluir su educación primaria. Es difícil que sigan a la secundaria, por el desinterés de los padres, por deficiencias en su formación y por costumbres familiares. Muchos niños llegan a ser repetidores de los grados escolares por falta de continuidad educativa. No terminan el curso del grado y migran a sus lugares de origen. No existe coordinación institucional entre sistemas educativos. En CONAFE los niños tienen mayor posibilidad de permanencia y continuidad de sus estudios porque el modelo se adapta a las condiciones de los niños.</p>	<p>Sucede lo mismo que en el acceso</p>	<p>De la investigación emanó información contradictoria. Mientras que la Subsecretaría de Educación Básica comentó que los niños migrantes tienen una deserción alta, el coordinador del programa y los seis profesores entrevistados opinaron que la permanencia es similar a aquella de los niños de escuelas regulares. El personal del CONAFE reporta que la permanencia de los niños migrantes es similar a la del resto de los niños atendidos a través de educación comunitaria.</p>	<p>Sucede lo mismo que en el acceso</p>	<p>No se tienen datos confiables para estimar la permanencia, afiliación y continuidad de los niños migrantes. Sin embargo, el PRONIM no implementó ningún mecanismo que la promueva, ya que su intervención no se adapta a las condiciones ni necesidades de los niños migrantes.</p> <p>En el caso de CONAFE, su modelo educativo se adapta mejor a las condiciones y necesidades educativas de los niños migrantes, lo que puede promover la permanencia y continuidad educativa de los niños.</p>
---	---	---	---	---	---	---

Variables	Baja California	Sinaloa	Morelos	Veracruz	Hidalgo	Guerrero
Logro educativo	No se tienen datos objetivos que permitan medir el logro educativo de los niños. En principio, los docentes perciben que su logro educativo es bajo.	No se tienen datos objetivos que permitan medir el logro educativo de los niños.	No se tienen datos objetivos que permitan medir el logro educativo de los niños. Los funcionarios entrevistados señalan que aproximadamente es entre siete y ocho.	No existen pruebas específicas en las que se evalúe el desempeño de los niños migrantes. Sin embargo, la Subsecretaría de Educación Básica señala que “el logro educativo de los niños migrantes es inferior al de los niños de escuelas regulares, y no se requiere de una prueba para comprobarlo.” El CONAFE reporta que los 30 niños migrantes tienen un desempeño similar al de los demás niños de educación comunitaria.	No se tienen datos objetivos que permitan medir el logro educativo de los niños.	No se tienen datos objetivos que permitan medir el logro educativo de los niños. En principio, los docentes perciben que su logro educativo es más bajo que el de los niños que permanecen en sus comunidades.
Presupuesto o 2013 2014 (En millones de pesos)	N/D	2013: 38.8 2014: 13.0	2013: 6 2014: 1.2	N/D	2013: 1.4 2014: 0.9	N/D

Fuente: elaboración propia con base en hallazgos de la evaluación.

Aunque el problema público de la falta de oportunidades educativas de los migrantes se presenta en todo el país, las acciones que se derivan de la política pública se han concentrado en las zonas de destino donde predominan grandes empresas agro exportadoras.

El PRONIM tuvo un mayor impacto a nivel nacional; pero en 2010, último año para el que se cuenta con datos desagregados por estado, 60% de los alumnos atendidos por el programa se concentraban en cinco entidades: Sinaloa, Nayarit, Baja California, Jalisco y Baja California Sur (Tabla 15).

Tabla 15. Alumnos atendidos por PRONIM en 2010 por entidad federativa

Estado	Alumnos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Sinaloa	19 136	27.3	27.3
Nayarit	6 610	9.4	36.7
Baja California	6 046	8.6	45.3
Jalisco	5 874	8.4	53.6
Baja California Sur	5 030	7.2	60.8
Oaxaca	5 008	7.1	67.9
Puebla	4 092	5.8	73.8
Sonora	3 476	5.0	78.7
Veracruz	2 976	4.2	82.9
Morelos	2 546	3.6	86.6
Guerrero	1 846	2.6	89.2
Michoacán	1 166	1.7	90.9
Hidalgo	926	1.3	92.2
Durango	784	1.1	93.3
San Luis Potosí	734	1.0	94.3
Chiapas	490	0.7	95.0
Chihuahua	490	0.7	95.7
Coahuila	490	0.7	96.4
Guanajuato	490	0.7	97.1
Nuevo León	490	0.7	97.8
Tamaulipas	490	0.7	98.5
Zacatecas	490	0.7	99.2
Colima	342	0.5	99.7
México	100	0.1	99.9
Tabasco	100	0.1	100.0
Total	70 222	100	

Fuente: Reglas de Operación del PRONIM, 2011.

En el caso de CONAFE, más del 80% de los estudiantes que atiende se concentran en sólo cuatro estados: Sinaloa, Baja California Sur, Chihuahua y Sonora. Por contraste, en Nayarit, segundo estado de importancia para PRONIM, el CONAFE reporta atender a sólo siete alumnos

y en Coahuila e Hidalgo sólo a uno. Por otra parte, a pesar de ser un programa nacional, sólo reporta actividades en 16 de las 32 entidades de la República (ver tabla 16).

Tabla 16. Alumnos atendidos por CONAFE en el ciclo escolar 2014-2015 por entidad federativa

Estado	Alumnos Preescolar	Alumnos Primaria	Total	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Sinaloa	2 654	1 374	4 028	59.4	59.4
Baja California Sur	637	169	806	11.9	71.3
Chihuahua	115	272	387	5.7	77.0
Sonora	198	173	371	5.5	82.5
Guerrero	56	273	329	4.8	87.3
Oaxaca	54	172	226	3.3	90.6
Michoacán de Ocampo	107	99	206	3.0	93.6
Quintana Roo	69	71	140	2.1	95.7
Baja California	54	77	131	1.9	97.6
Colima	51	7	58	0.9	98.5
Puebla	32	0	32	0.5	99.0
Veracruz de Ignacio de La Llave	5	28	33	0.5	99.5
Jalisco	7	23	30	0.4	99.9
Nayarit	7	0	7	0.1	100.0
Coahuila de Zaragoza	1	0	1	0.0	100.0
Hidalgo	1	0	1	0.0	100.0
Total	4048	2738	6786	100	

Fuente: CONAFE, Dirección de Planeación y Evaluación. Subdirección de Control Escolar y Estadística. Departamento de Control Escolar. Estadística de Alumnos Migrantes Ciclo Escolar 2014/2015.

Cabe destacar que Sinaloa es, por mucho, el estado donde los dos programas atienden a una mayor cantidad de estudiantes y que el mismo patrón observado en los educativos ha sido seguido por los sociales que se enfocan en la atención a las niñas y niños hijos de jornaleros migrantes.

En el caso de estados donde los migrantes trabajan para distintas clases de productores, la atención educativa de los hijos de migrantes depende del tipo de empresa en la que sus padres laboran. En los lugares en que predominan grandes empresas agrícolas es donde la atención a niños migrantes ha operado mejor; mientras que en los lugares en los que jornaleros trabajan para pequeños agricultores, el PRONIM realizó esfuerzos por brindarles

educación, pero la atención fue parcial o el servicio se les prestó de manera muy precaria, como ocurrió en los casos de Hidalgo y Veracruz.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN INFANTIL MIGRANTE

4.1 Introducción

El presente análisis presupuestario de la política educativa dirigida a la población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros agrícolas, busca aportar mayores elementos para identificar si el gasto público destinado a atender a este sector de la población ha contribuido con el propósito de alcanzar una mayor equidad en la educación.

La equidad educativa se da cuando se cumplen tres condiciones:

1. Acceso: que los estudiantes puedan acceder a la educación básica (preescolar, primaria, secundaria y media superior).
2. Permanencia: que los estudiantes que acceden al sistema educativo permanezcan en él hasta concluir la educación básica.
3. Logro: que los estudiantes que acceden y permanecen en el sistema educativo aprendan conocimientos, competencias y valores pertinentes para desempeñarse como ciudadanos y miembros productivos de su sociedad.

No hay que perder de vista que el gasto público, cuando se focaliza y se ejerce de manera eficiente, se convierte en una poderosa herramienta para contribuir al desarrollo social de la población en condiciones de vulnerabilidad y exclusión.

Una mayor atención y disposición de recursos para atender a los grupos vulnerables, caracterizados por la falta de igualdad de oportunidades, incapacidad para satisfacer las necesidades, desnutrición y enfermedad, incapacidad para acceder a los servicios públicos y marginación, permitirán su plena incorporación a la sociedad y equidad, a través de trabajos dignos, servicios de salud y educación que se traducirán en mejores condiciones de vida para ellos.

4.2 El gasto público en educación y en los programas educativos que atienden a la población infantil migrante, jornaleros e hijos de jornaleros agrícolas

En México, desde las últimas décadas del siglo pasado, el Gobierno Federal, a través de la SEP, el CONAFE, el INEA y la SEDESOL ha impulsado una política pública mediante diversos programas específicos para atender la educación de los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes, ante el difícil reto que existe para escolarizar y prestar el servicio educativo de manera eficiente a este sector de la población.

La SEP ha estado a cargo de la principal estrategia federal con la que se ha atendido la demanda educativa de las familias jornaleras migrantes en los últimos años. Hasta el año 2013 lo realizó de manera muy focalizada y específica a través PRONIM, siendo éste el programa más relevante en cuanto a asignación de recursos y cobertura como parte de la estrategia federal en la materia; a partir del ejercicio fiscal 2014 lo ha venido haciendo a través de un programa presupuestario más general, el denominado PIEE, que agrupa siete estrategias en contra de la exclusión social y educativa para población vulnerable, y que hasta antes de 2014 se venían instrumentando de manera separada.

Para comprender la relevancia que la estrategia para atender la demanda educativa de las niñas y niños migrantes tiene, desde el punto de vista presupuestario, en la política educativa nacional, es importante contextualizar su nivel de gasto, su cobertura y su incidencia, dentro del gasto neto total; así como en el gasto programable, gasto en la finalidad desarrollo social y gasto total en educación, desde una perspectiva histórica y de su evolución a lo largo de los últimos diez ejercicios fiscales. Esta información será de utilidad para identificar las características, distribución y su coherencia con los propósitos de equidad que se plantean, y se esté en posibilidad de emitir recomendaciones para mejorar la educación de los niños migrantes, jornaleros e hijos de jornaleros agrícolas.

4.3 El gasto público federal en la función educación

El gasto que cada año se asigna en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la educación pública y para la prestación de los servicios educativos de todos los tipos y niveles, se contabiliza de forma agregada como un componente del desarrollo social en la clasificación funcional del gasto, la cual contempla todas las políticas públicas y programas presupuestarios que tienen como finalidad mejorar los niveles de bienestar de la población. Dicho componente es denominado función educación.

La estructura programática presupuestal considera la categoría función, la cual corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones del Estado para el cumplimiento de los deberes primordiales constitucionalmente establecidos, entre otros, la educación, tal como se muestra en las tablas 17 a 19.

El gasto público en la función educación es una variable muy relevante para las finanzas públicas, debido al peso que tiene en el gasto público total. Esta función concentra todos los recursos que están destinados a cumplir con objetivos y metas relacionadas al rubro educativo. El Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2015, asignó 648 139.4 millones de pesos a la función educación, representando el 13.9% del gasto público total y el 30.1% del gasto en desarrollo social.

Tabla 17. Gasto total del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2015

Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (millones de pesos)	
	Monto
Gasto Total	4,676,237.1
Gasto Programable	3,669,815.6
Desarrollo Social	2,150,995.6
Función Educación	648,139.4

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tabla 18. Gasto programable neto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2015

Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (millones de pesos)		
	Monto	Porcentaje
Gasto Programable Neto	3,669,815.6	100.0
Desarrollo Social	2,150,995.6	58.6
Función Educación	648,139.4	
Desarrollo Económico	1,181,067.8	32.2
Gobierno	337,752.1	9.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tabla 19. Gasto en Desarrollo Social por función, 2015

Gasto en Desarrollo Social 2015 (por función) (millones de pesos)		
	Monto	Porcentaje
Desarrollo Social	2,150,995.6	100.0
Educación	648,139.4	30.1
Protección Social	674,534.5	31.4
Salud	511,434.2	23.8
Vivienda y otros servicios	253,712.8	11.8
Protección Ambiental	33,726.6	1.6
Recreación y Cultura	28,392.8	1.3
Otros asuntos sociales	1,055.2	0.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La participación del gasto en educación respecto a los diversos rubros de gasto señalados en las tablas 17 a 19, reflejan la importancia, desde el punto de vista presupuestario, que el Gobierno Federal otorga a esta función social.

Tabla 20. Gasto en la Función Educación respecto al Gasto en Desarrollo Social de 2005 a 2015

Gasto en la Función Educación respecto al Gasto en Desarrollo Social Serie Histórica 2005-2015 (millones de pesos)				
Año	Gasto Programable	Desarrollo Social (2)	Función Educación (3)	Porcentaje (3) vs (2)
2005	1,477,368.1	868,713.2	320,872.6	36.9
2006	1,671,174.6	988,368.9	356,955.6	36.1
2007	1,911,320.8	1,135,628.7	392,852.6	34.6
2008	2,229,154.5	1,326,539.7	432,446.1	32.6
2009	2,459,609.7	1,333,971.2	465,684.6	34.9
2010	2,640,625.2	1,476,862.2	496,782.8	33.6
2011	2,884,915.8	1,636,605.9	539,177.3	32.9
2012	3,122,058.3	1,771,780.0	559,102.1	31.6
2013	3,343,528.7	1,896,875.7	583,062.2	30.7
2014	3,612,054.6	2,052,786.7	629,906.3	30.7
2015	3,669,815.6	2,150,995.6	648,139.4	30.1

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005-2014, y PEF 2015. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Si bien, en los últimos años se ha observado una trayectoria decreciente del gasto en la función educación como porcentaje del gasto en desarrollo social, todavía dicha participación es cercana a una tercera parte. No obstante, lo anterior, el gasto educativo ha registrado ligeras variaciones reales positivas a lo largo de los últimos diez años, sin que ello haya representado un cambio estructural al interior de la distribución del gasto público mexicano.

Así, desde el punto de vista presupuestario, y en virtud de su peso en el gasto total, podemos inferir que la educación en México es considerada como un bien preferente,²⁰ y, en este sentido, el Estado interviene para asegurar la provisión de dicho bien con políticas públicas específicas y con los recursos públicos necesarios y crecientes.

Al interior de la clasificación funcional del gasto, la función educación está formada por seis subfunciones, a través de las cuales distribuye los recursos que le fueron asignados, éstas son: Educación Básica (63.1%); Educación Media Superior (11.9%), Educación Superior (18.7%), posgrado (0.9%); educación para adultos (0.8%); y otros servicios educativos y actividades inherentes (4.6%).

Tabla 21. Función Educación 2015

Función Educación 2015 (millones de pesos)		
	Monto	Porcentaje
Total	648,139.4	100.0
Educación Básica	409,139.8	63.1
Educación Media Superior	77,381.0	11.9
Educación Superior	120,770.6	18.7
Posgrado	5,651.8	0.9
Educación para Adultos	5,284.4	0.8
Otros Servicios Educativos	29,911.8	4.6

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 2015

²⁰ Los bienes preferentes son aquellos bienes de importancia destacada por sus efectos positivos, que cumplen las necesidades individuales y cuya satisfacción se provee coactivamente con carácter público.

Casi dos terceras partes de los recursos destinados a la educación en México, se concentran en la educación básica (ver tabla 21), en correspondencia a la estructura de la pirámide poblacional en nuestro país. Actualmente, la cobertura de la educación básica es casi universal, y el 73.4% de la población que estudia se ubica en la educación básica. Durante el ciclo escolar 2013-2014 estuvieron matriculados en preescolar 4.8 millones, en primaria 14.8 millones y en secundaria 6.3 millones de alumnos.

4.3.1 El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) y el Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)

El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (Pronim)

Como ya se ha señalado, parte principal de la política pública para atender la demanda educativa de las familias jornaleras migrantes ha estado a cargo de la SEP. Durante muchos años, y hasta el ejercicio fiscal 2013, esta dependencia federal contempló dentro de su estructura programática un programa de subsidios, el S111 PRONIM, como su principal herramienta para prestar los servicios educativos a este grupo social.

Para el ejercicio del presupuesto del PRONIM, la SEP realizaba la transferencia de los recursos financieros federales a las entidades federativas participantes, a través de convenio, con el propósito de coordinarse con éstas para establecer las condiciones en los centros educativos de preescolar, primaria y secundaria, ubicados en las comunidades de origen y destino para que con la participación de docentes, asesores escolares, asesores técnico pedagógicos, supervisores, coordinadores estatales, se otorgara la atención educativa a niñas y niños de familias en contexto y situación de migración.

El presupuesto que se ejerció a través del PRONIM en los últimos años observa una evolución con características muy peculiares. Durante los tres ejercicios fiscales que abarcan el periodo 2005-2007, se aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el mismo monto de recursos para cada año. En 2005 se aprobaron recursos para el PRONIM por 6.2 millones de pesos; a lo largo de ese ejercicio fiscal se modificó dicho presupuesto para alcanzar un total ejercido de 9.4 millones de pesos; es decir, el gasto del programa creció en más de 50% respecto al originalmente programado. Una dinámica similar se pudo observar durante el ejercicio fiscal 2006 (ver tabla 22).

Tabla 22. Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)				
(pesos)				
Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejercido	Cobertura	Porcentaje Presupuesto Ejercido vs Función Educación
2005	6,235,090	9,441,114		0.0029%
2006	6,235,090	9,480,325		0.0027%
2007	6,235,090	16,046,978	20,634	0.0041%
2008	56,300,000	54,901,458	22,385	0.0127%
2009	71,818,351	68,761,052	26,722	0.0148%
2010	100,745,291	98,290,104	60,477	0.0198%
2011	159,006,554	157,082,700	52,364	0.0291%
2012	206,045,803	200,502,631	53,679	0.0359%
2013	223,226,902	207,941,503		0.0357%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para 2007 el presupuesto aprobado fue igualmente de 6.2 millones de pesos; sin embargo, en la Cuenta Pública de ese año se registró un gasto total ejercido de 16.0 millones de pesos, con lo cual observó ampliaciones a lo largo del ejercicio por más de 150% respecto al monto originalmente previsto. En términos de participación porcentual, el presupuesto ejercido en el PRONIM en esos años, respecto al gasto ejercido en la función educación fue

extremadamente marginal, alcanzando en 2005 el 0.0029% y llegando hasta el 0.0041% en 2007 (ver tabla 22).

A partir de 2008 y hasta 2013, el presupuesto aprobado para el programa registró un crecimiento sustancial respecto a los años previos, gracias a las ampliaciones de gasto que autorizaron los diputados federales durante las negociaciones del presupuesto para esos años.

El PRONIM comienza el ejercicio 2008 con una asignación de 56.3 millones de pesos; observando un crecimiento superior a 800% respecto al año 2007, cuando había partido de un presupuesto inicial de 6.2 millones de pesos. En esto, la Cámara de Diputados fue responsable, toda vez que a la propuesta inicial del Ejecutivo se le otorgó una ampliación por 50 millones de pesos en el Anexo 26 del PEF "Grupos Vulnerables". Al cierre de ese ejercicio, en la Cuenta Pública se reportó un gasto ejercido inferior en 1.4 millones de pesos respecto al aprobado.

Esta dinámica de reportar gastos ejercidos inferiores a los autorizados, o subejercicios, se pudo observar todos los años, desde 2008 y hasta el último año en que operó el Programa en 2013 (ver tabla 23).

Tabla 23. Presupuesto Aprobado para el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2005 a 2013

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)			
(pesos)			
Año	Proyecto de Presupuesto	Ampliaciones de la Cámara de Diputados	Presupuesto Aprobado
2005	6,235,090	0	6,235,090
2006	6,235,090	0	6,235,090
2007	6,235,090	0	6,235,090
2008	6,300,000	50,000,000	56,300,000
2009	56,818,351	15,000,000	71,818,351
2010	70,745,291	30,000,000	100,745,291
2011	114,006,600	45,000,000	159,006,600
2012	154,045,803	52,000,000	206,045,803
2013	213,226,902	10,000,000	223,226,902

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En virtud de una ampliación por 15 millones de pesos que determinó la Cámara de Diputados, y toda vez que en el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo se regulariza la ampliación por 50 millones de pesos otorgada el año previo, el que se le asigna al PRONIM para ejercer durante 2009 es de 71.8 millones de pesos, 27.6% mayor al del año anterior; y al cierre presupuestario de ese año observó un subejercicio ligeramente superior a los tres millones de pesos, alcanzando así 95.7% de su meta de gasto. Este dato es relevante y positivo, dado el contexto económico y de restricción presupuestaria que a nivel nacional se registró ese año, como consecuencia de la crisis económica internacional que se había empezado a gestar desde finales de 2008.

En 2008 se observaron señales de deterioro en la situación económica externa; si bien ello sucedió de manera gradual a lo largo del año, fue hacia finales de 2008, y más claramente en 2009, cuando el deterioro económico global impactó de forma más aguda a la economía mexicana. Adicionalmente, a esta situación se sumó la caída en los precios internacionales del petróleo; de tal forma que para enero de 2009 el precio de la mezcla mexicana se redujo en 68% en comparación con las cifras del semestre anterior. La suma de estos factores condujo a un abrupto descenso de la actividad económica, que a su vez supuso una reducción en los ingresos tributarios del gobierno. Se calculó un faltante de ingresos de alrededor de 300 000 millones de pesos, con respecto al presupuesto para este año, lo que obligó a las autoridades hacendarias a realizar un ajuste presupuestario, que incluyó como estrategia recortar gastos, entre ellos los destinados a algunos subsidios de la función desarrollo social, y gasto de inversión en obra pública.

Como consecuencia de la crisis, y los efectos que todavía se preveían tendría en los siguientes meses, el gasto público aprobado en el PEF de 2010 fue de 3 176 332 millones de pesos, monto menor en 15 638 millones de pesos, equivalente a una caída de 0.5% en términos reales al autorizado por la Cámara de Diputados para 2009. No obstante, el PRONIM se vio beneficiado ese año con un incremento sustancial de 40% respecto al aprobado en el año anterior, y teniendo en consideración que la inflación acumulada durante 2009 fue de sólo 3.57%; el crecimiento real del Programa para 2010 fue considerable, más aún en el contexto económico y presupuestario en que se dio. Así, por primera vez, el PRONIM iniciaba el ejercicio con un presupuesto superior a los 100 millones

de pesos. En ello, la Cámara de Diputados volvió a jugar un papel trascendental, toda vez que al proyecto de gasto para el programa educativo de atención a los niños de familias jornaleras migrantes, que el Poder Ejecutivo había presentado en septiembre, los legisladores le otorgaron una ampliación de 30 millones de pesos durante la fase de negociación del presupuesto.

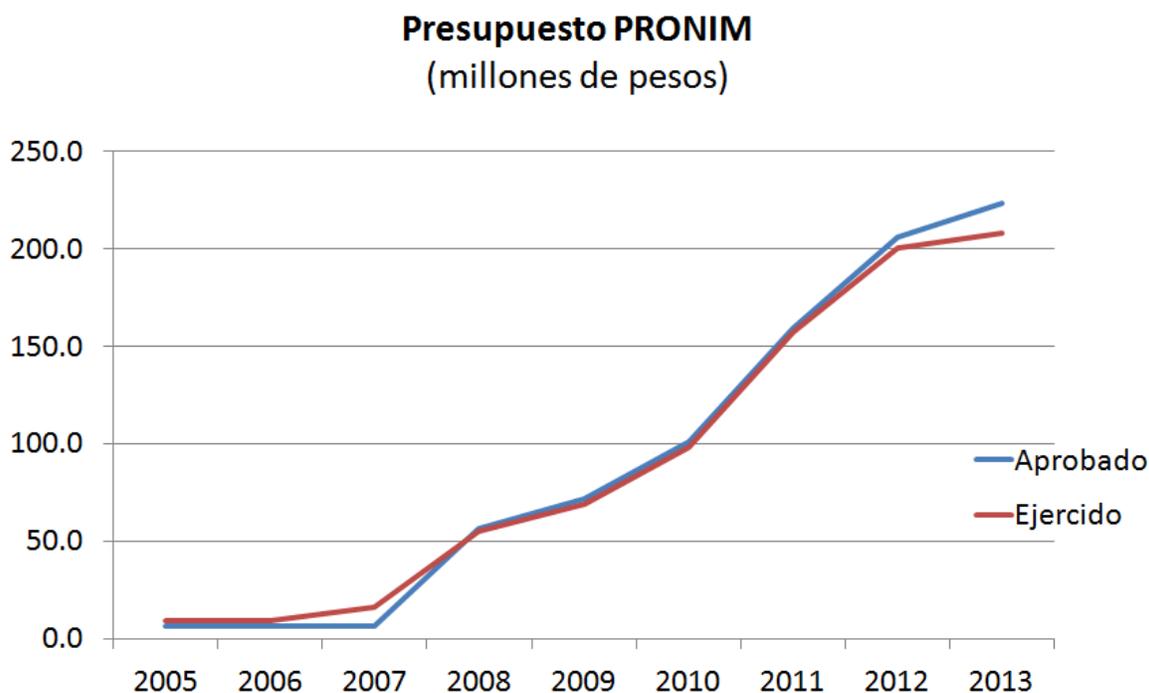
Para el ejercicio fiscal 2011, la Cámara de Diputados aprobó al PRONIM un monto total de 159 millones de pesos, lo que significó un incremento del 57.8% respecto al presupuesto del programa aprobado en 2010. Nuevamente, los Diputados consideraron la pertinencia de modificar la propuesta de asignación del PRONIM que las autoridades educativas y hacendarias habían presentado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, determinando una ampliación de 45 millones de pesos.

El resultado de las negociaciones del presupuesto que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados durante el periodo septiembre a noviembre de 2011, para conformar la integración final del PEF 2012, no fueron la excepción para que los Diputados modificaran al alza la asignación al PRONIM que había presentado el Ejecutivo. Para 2012 los Diputados determinaron una ampliación por 52 millones de pesos al proyecto de presupuesto del PRONIM, misma que se reflejó en el Anexo 32 del Decreto aprobado. Es de llamar la atención que en esa ocasión los legisladores determinaron que, de la ampliación por 52 millones de pesos, un monto de 15 millones de pesos se contempló para escuelas ubicadas en los municipios de la frontera norte y de la frontera sur. Con dicha asignación adicional de recursos, el presupuesto total del PRONIM para 2012 alcanzó un total de 206 millones de pesos, observando un incremento de 29.6% respecto al 2011.

En el último año que operó, 2013, el PRONIM alcanzó su asignación presupuestaria máxima histórica, al totalizar 223.2 millones de pesos. Para ese año el Ejecutivo había presentado una propuesta de presupuesto por 213.2 millones de pesos, que reflejaba sólo el incremento del efecto inflacionario respecto del presupuesto aprobado para 2012; es decir, en términos reales el PRONIM no registraba ningún crecimiento. Esta fue la primera propuesta de asignación de gasto para atender la demanda educativa de las niñas y niños de familias jornaleras migrantes que presentó la Administración entrante del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. La política educativa del nuevo gobierno dirigida a atender a este sector vulnerable de la población infantil no reflejaba cambios, al menos

desde el punto de vista presupuestario, respecto a la Administración anterior. Al igual que en años anteriores, en la Cámara de Diputados se determinó otorgar una ampliación al presupuesto del PRONIM por 10 millones de pesos, con lo que se consiguió que el programa reflejara un crecimiento real anual (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Presupuesto aprobado y ejercido de PRONIM de 2005 a 2013



Fuente: elaboración propia con base en la cuenta de la hacienda pública federal.

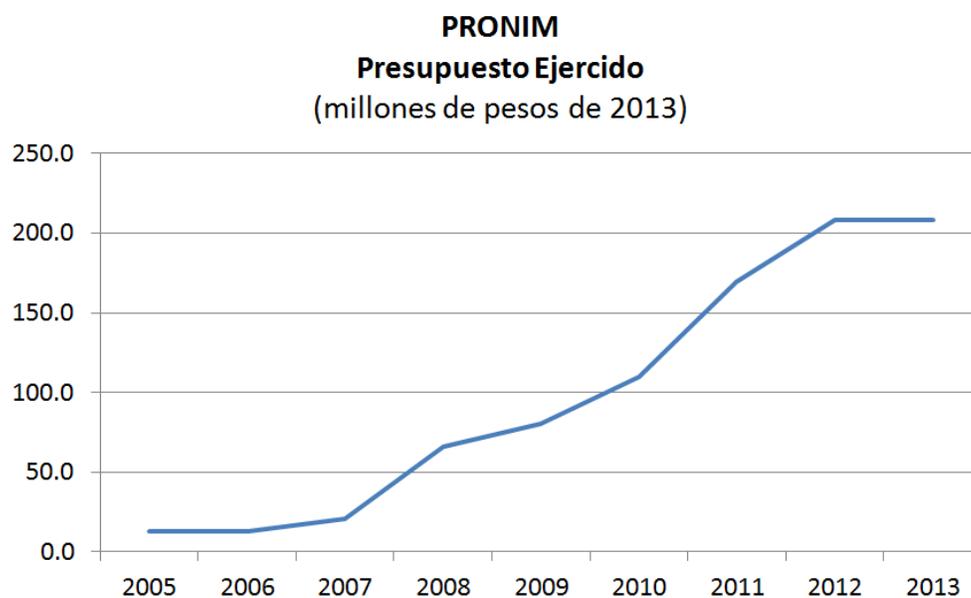
Lo observado en el periodo 2005-2013 en materia de la propuesta programático presupuestaria para cada ejercicio fiscal es un reflejo de la política de gasto público con la que el Ejecutivo presupuestaba el PRONIM: tomaba como base para el Proyecto de PEF del ejercicio siguiente el gasto del último ejercicio aprobado y, en el mejor de los casos, lo actualizaba tomando en consideración el efecto inflacionario; es decir, que lo presupuestado por el PRONIM por las autoridades educativas y hacendarias era inercial.

En el mismo sentido, la determinación que las tres últimas legislaturas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión tomaron para modificar al alza de manera

significativa las propuestas de gasto para el PRONIM de las autoridades educativas y hacendarias del Poder Ejecutivo durante el periodo 2008-2013, fue un fiel reflejo de la preocupación e interés real por atender de manera más amplia la educación de uno de los sectores más vulnerables de la población: las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.

A partir de los datos presupuestarios en pesos corrientes, publicados en los Decretos de Presupuesto y en las Cuentas Públicas para el periodo de estudio, se ha realizado una revisión de la evolución de las asignaciones de gasto del PRONIM a precios constantes para eliminar el efecto inflacionario, deflactando con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y tomando como año base el 2013. Aun revisando los montos ejercidos a precios constantes, la tendencia en el gasto se mantiene y los resultados del análisis siguen vigentes (gráfica 7).

Gráfica 7. Presupuesto Ejercido de PRONIM de 2005 a 2013

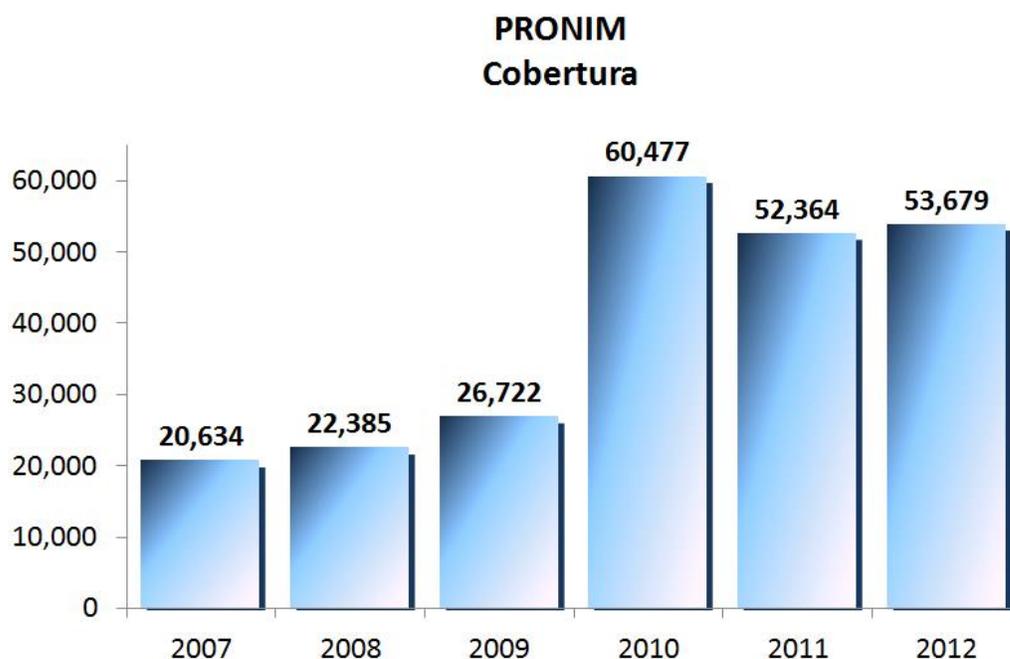


Fuente: elaboración propia con base en la cuenta de la hacienda pública federal.

En la medida en que el presupuesto ejercido del PRONIM fue aumentando, la cobertura también lo hizo, aunque no en los niveles esperados, y en ninguno de los años en que operó la población atendida ni siquiera representó 25% de la población potencial.

En los informes oficiales de la SEP y en las diversas evaluaciones que se realizaron al programa, se estimó una población de alrededor de 271 000 niñas y niños en situación de migración. Sin embargo, el 2010, que fue el año en que mayor alcance tuvo el PRONIM, apenas superó los 60 000 niños atendidos (gráfica 8).

Gráfica 8. Cobertura de PRONIM



Fuente: elaboración propia con base en informes oficiales de la SEP y evaluaciones del programa.

De acuerdo a los informes y evaluaciones, la población atendida en 2007 fue de 20 634 alumnos, con un presupuesto ejercido de 16 millones de pesos. En otras palabras, el gasto por alumno en situación de migración atendido por el PRONIM fue de 778 pesos.

Para el ejercicio fiscal 2008 la cobertura aumentó en 1 751 alumnos, para alcanzar un total de 22 385 niñas y niños migrantes. Este crecimiento de apenas 8.5% en la población atendida contrasta fuertemente con el sustancial incremento de 803% en el presupuesto

del programa, que se observó ese año. El costo por alumno migrante se incrementó de un año a otro en más de 215%, para llegar hasta los 2 453 pesos.

Para 2009 el gasto por alumno del PRONIM se incrementó todavía más, hasta los 2 573 pesos, y de manera poco clara bajó a 1 625 pesos por alumno para el año 2010. Aún más extraño es el incremento de 84.6% en el costo por alumno que se observó de 2011 respecto al año previo, para alcanzar ese año una erogación de 3,000 pesos por alumno. Para el ejercicio fiscal 2012 el costo por alumno ya había alcanzado los 3 735 pesos, 380% mayor al observado durante el ejercicio fiscal 2007 (ver tabla 24).

Tabla 24. Cobertura del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2007 a 2012

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)			
(pesos)			
Año	Presupuesto Ejercido	Cobertura (alumnos)	Gasto Per cápita
2007	16,046,978	20,634	778
2008	54,901,458	22,385	2,453
2009	68,761,052	26,722	2,573
2010	98,290,104	60,477	1,625
2011	157,082,700	52,364	3,000
2012	200,502,631	53,679	3,735

Fuente: elaboración propia con base en la cuenta de la hacienda pública federal.

El gasto por alumno que observó el PRONIM en el periodo 2007-2012 fue muy bajo, si se compara con el gasto público por alumno de educación primaria. Y todavía dicho contraste es mayor, si se tiene en consideración que los costos de proveer el servicio educativo en zonas rurales y apartadas, como en las que habitan las familias jornaleras migrantes, son más elevados. De acuerdo a estudios del INEE, el gasto por alumno de primaria en 2007 fue de 10 800 pesos, y dicho monto se incrementó hasta 14 100 pesos en 2012.

Tabla 25. Gasto *per cápita* de primaria del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) de 2007 a 2012

Gasto Público Educativo Per Cápita (pesos)		
Año	PRIMARIA Gasto Per cápita	PRONIM Gasto Per cápita
2007	10,800	778
2008	11,400	2,453
2009	12,200	2,573
2010	12,900	1,625
2011	13,500	3,000
2012	14,100	3,735

Fuente: elaboración propia con base en normatividad del programa.

De la irregularidad observada en el costo por alumno a lo largo del periodo de estudio, se pueden hacer las siguientes inferencias. Por un lado, existe la probabilidad de que, a menor presupuesto, por necesidad la operación del PRONIM tuvo que ser más eficiente; es decir, las autoridades educativas pudieron haber buscado optimizar las asignaciones de recursos a aquellas entidades federativas que concentraban la mayor población jornalera agrícola migrante. Esta inferencia también está soportada con los resultados de las investigaciones.

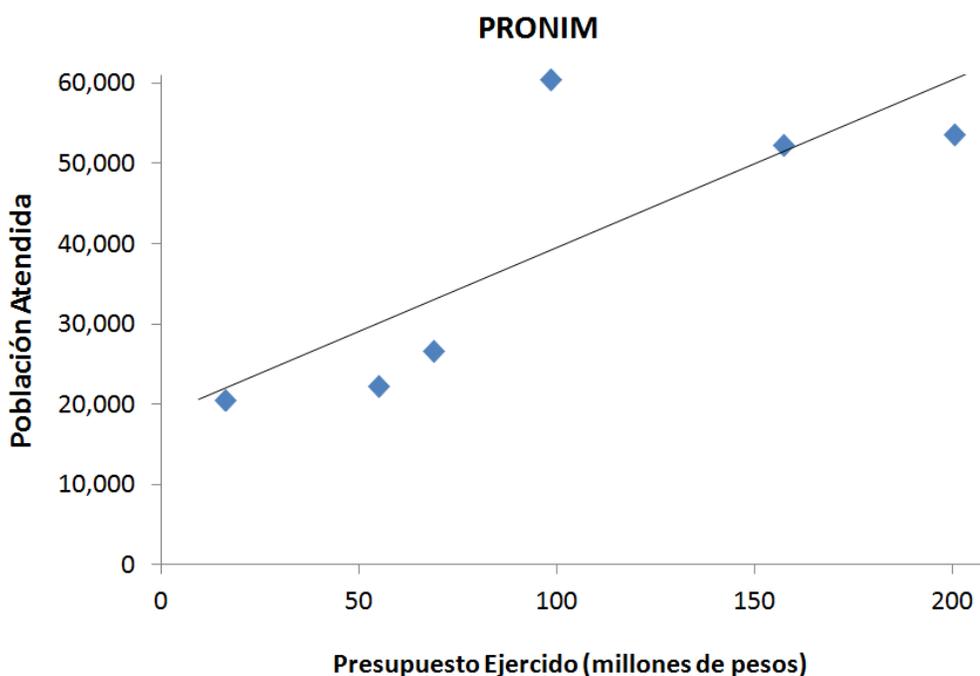
Con respecto al gasto *per cápita* del PRONIM, al ser un programa de educación básica, el gasto de primaria al que refiere la tabla 25 podría estar considerando a los niños jornaleros migrantes beneficiarios del programa. Al mismo tiempo, en algunas entidades federativas los niños PRONIM pueden ser beneficiarios dentro de una primaria regular. Sin embargo, esta tabla infiere la baja asignación de recursos con las que cuentan los beneficiarios en comparación con el total de alumnos de primaria del país; es decir, el total de los beneficiarios de educación básica nacional.

En los hallazgos del trabajo de campo de esta evaluación se ha detectado que en muchos casos son los propios empresarios quienes demandan a las autoridades educativas la provisión de los servicios para los niños de las familias jornaleras migrantes que contratan durante los ciclos agrícolas. Y en este sentido, una interpretación plausible es que, después de cierto nivel, el alcance en la cobertura no está tanto en función del monto de los recursos presupuestados, sino de la demanda efectiva del gremio empresarial agrícola. Ello podría

explicar la caída en la cobertura de 13.4% observada en el año 2011 respecto a la alcanzada en 2010, aun cuando la asignación presupuestaria del PRONIM en 2011 había crecido 57.8% respecto al año previo. Y del mismo modo, el muy modesto incremento de 2.5% en la cobertura alcanzada en el año 2012 respecto a 2011, cuando el presupuesto de 2012 había crecido en casi 30%.

Desde el punto de vista estadístico, la correlación entre presupuesto ejercido y cobertura alcanzada es muy baja (gráfica 9).

Gráfica 9. Correlación entre presupuesto ejercido y cobertura alcanzada de PRONIM



Fuente: elaboración propia con base en la cuenta de la hacienda pública federal.

Por otra parte, cuando se analizan los alcances de la población atendida por el PRONIM a lo largo del tiempo, hay que tener presente que la SEP transfería a las entidades federativas participantes los recursos del programa mediante convenio. Se ha observado que estos convenios se firmaban, en su mayoría, entre el segundo y tercer trimestre de cada año, con lo que los recursos en algunos ejercicios fiscales no llegaban con oportunidad. No obstante, también es importante señalar que algunas entidades federativas no esperaban hasta la llegada de las transferencias de recursos del PRONIM para prestar el servicio, pues mientras

ello sucedía tomaban recursos disponibles en otras partidas presupuestarias para sufragar los gastos derivados de la atención educativa de los niños de familias agrícolas migrantes, y una vez que llegaban los recursos los reponían. A lo anterior, hay que añadir los heterogéneos y reducidos alcances del programa en distintas entidades federativas, cuyos resultados dependían de la voluntad e intereses de los diferentes actores vinculados con la problemática.

El Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)

A partir del ejercicio fiscal 2014, el PRONIM desapareció de la estructura programática de la SEP, al igual que otros programas, al fusionarse lo hicieron un programa presupuestario más general, denominado S244 Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), que agrupa siete estrategias de intervención de los niveles educativos básica, media superior y superior, en contra de la exclusión social y educativa para población vulnerable, entre ellas la de atención a niños de familias jornaleras migrantes, y que hasta antes de 2014 se venían instrumentando de manera separada.

Las reglas de operación del PIEE 2014 se publicaron en el DOF el 28 de diciembre de 2013, mientras que las que aplicarán para 2015 fueron publicadas en el DOF el 27 de diciembre de 2014, y de acuerdo con ellas, dentro del tipo básico el programa integra cuatro componentes que tienen como finalidad crear competencias técnicas en las autoridades educativas locales que permitan mejorar las condiciones de inclusión y equidad, con énfasis en retención y egreso oportuno, en que se atienda educativamente a los sectores más desprotegidos de la población: indígenas, migrantes, así como otros niños, niñas y adolescentes en riesgo de exclusión y en contexto de vulnerabilidad. Los componentes se traducen en cuatro tipos de apoyo: a) fortalecimiento de la atención educativa a la niñez indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado; b) fortalecimiento de la atención educativa al alumnado con discapacidad y/o con aptitudes sobresalientes; c) fortalecimiento de la telesecundaria y d) esquema de financiamiento de Proyectos Locales para la Inclusión y la Equidad Educativas.

El PIEE es un programa que tiene cobertura nacional, en el que pueden participar las 32 entidades federativas siempre y cuando manifiesten su interés de hacerlo, y los recursos

autorizados a los estados se transfieren mediante Convenio de Coordinación, en el que además se incluyen otros programas federales de la SEP.

Los recursos federales del PíEE que se transfieren a los Estados y el Distrito Federal para la implementación del Programa son considerados subsidios, pudiendo constituirse en apoyos técnicos o financieros, de los cuales 93% de los recursos se transfieren a las entidades federativas y el 7% restante se destina a gasto de operación central. De acuerdo con lo establecido en las reglas de operación del PíEE para el ejercicio fiscal 2015, las transferencias que se hacen a cada entidad federativa en el componente de educación básica, al menos 65% del recurso deberá destinarse al fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado, sin especificar un porcentaje mínimo para cada uno de estos servicios educativos.

Los siete programas presupuestarios —cuatro de la modalidad “S” Reglas de Operación y tres de la modalidad “U” Subsidios— que operaba la SEP hasta 2013 y que se fusionaron en la nueva estrategia PíEE eran los que se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 26. Programas fusionados en el PíEE, correspondientes al ejercicio 2013

	Programas Fusionados en el PíEE	
	2013	
	Aprobado	Ejercido
Total	1,262,123,262	728,774,345
S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	100,000,000	85,963,977
S111 Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	223,226,902	207,941,503
S119 Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural	111,762,608	106,658,410
S152 Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	200,133,752	171,947,291
U015 Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	227,000,000	0
U022 Educación para Personas con Discapacidad*	330,000,000	87,041,903
U042 Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	70,000,000	69,221,261

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013

**Incluye Educación Media Superior y Educación Superior*

En el último año de su operación, en su conjunto estos programas tuvieron un presupuesto aprobado por 1 262.1 millones de pesos, y al cierre de ejercicio reportaron un gasto ejercido de 728.7 millones de pesos, lo que representó un avance financiero del 57.7% anual y un subejercicio de 42.3%.

Entre estos siete programas destacan los altos subejercicios observados en dos programas: el U015 Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, que de un presupuesto aprobado de 227 millones de pesos, de acuerdo a la Cuenta Pública no ejerció un solo peso, asignada a la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública; y el U022 Educación para Personas con Discapacidad, que de 330 millones de pesos aprobados, únicamente ejerció un total de 87 millones de pesos, siendo la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública la unidad responsable de este programa.

Como ya se señaló, para 2014 estos siete programas se fusionaron en uno, el PIEE. En el primer año de su operación, tuvo un presupuesto aprobado de 545.3 millones de pesos, de los cuales al cierre del ejercicio había ejercido 464.8 millones de pesos.

Durante la fase de negociaciones del presupuesto, los diputados federales ampliaron las asignaciones del PIEE en 40 millones de pesos, mismos que etiquetaron en el rubro de Educación Básica. Así, dicho rubro pasó de un presupuesto propuesto por 305.3 millones de pesos a un gasto aprobado para el año de 345.3 millones de pesos (ver tabla 27).

Tabla 27. Asignación presupuestal del PIEE en 2014 por nivel educativo

Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa 2014 (PIEE)		
	Aprobado	Ejercido
Total	545,281,635	464,857,871
Educación Básica	345,281,635	330,427,631
Educación Media Superior	50,000,000	49,333,872
Educación Superior	150,000,000	85,096,368

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014

Para 2015 la propuesta de presupuesto para el PíEE que presentó el Ejecutivo se aprobó sin modificaciones. Para el próximo ejercicio fiscal estará ejerciendo un total de 572.4 millones de pesos. El presupuesto del 2015 observó un incremento nominal de 5%, respecto al aprobado en 2014, y de 1.7% en términos reales (ver tabla 28).

Tabla 28. Asignación presupuestal del PíEE en 2015 por nivel educativo

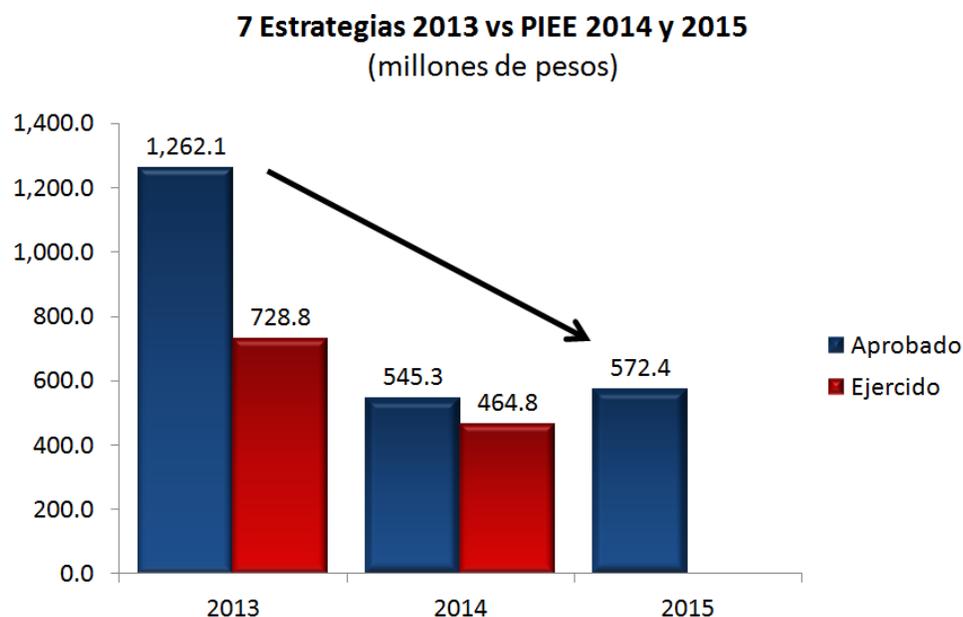
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa 2015		
	PPEF	Aprobado
Total	572,376,621	572,376,621
Educación Básica	422,376,621	422,376,621
Educación Media Superior	50,000,000	50,000,000
Educación Superior	100,000,000	100,000,000

Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

En la composición del PíEE 2015 destaca la asignación a educación básica por 422.4 millones de pesos, que queda bajo la responsabilidad administrativa de la Dirección General de Educación Indígena de la Subsecretaría de Educación Básica. De igual manera, es de llamar la atención la reducción en una tercera parte del presupuesto de educación superior, que pasa de 150 millones de pesos en 2014, a 100 millones de pesos en 2015. Y el presupuesto aprobado de Educación Media Superior mantiene el mismo nivel en pesos corrientes que el aprobado en 2014. De los recursos para la operación e implementación del Programa en el presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2015; se debe transferir un mínimo de 93% a las 32 entidades y se podrá destinar hasta 7% para gastos de operación central.

Cuando se analizan las asignaciones de gasto que el PíEE ha recibido en el PEF durante los dos años de su operación como una estrategia consolidada producto de la fusión de siete estrategias que operaron hasta 2013, se puede apreciar que los presupuestos aprobados para 2014 y 2015 son menores en más del 50% a la suma del presupuesto que recibieron las siete estrategias por separado durante 2013. Inclusive, cuando se compara el presupuesto ejercido en 2013, por los siete programas educativos a favor de diversos grupos vulnerables contra lo que ejerció el PíEE en 2014 y el aprobado para 2015, el gasto erogado sigue siendo más favorable (gráfica 10).

Gráfica 10. Estrategias 2013 fusionadas en PíEE 2014 y 2015



Fuente: elaboración propia con base en la cuenta de la hacienda pública federal.

A diferencia del PRONIM que canalizaba todos sus recursos a la educación de las niñas y niños jornaleros migrantes como única población objetivo, el PíEE de tipo básico otorga apoyos de manera consolidada para el fortalecimiento de la atención educativa a la niñez indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado, por lo que la decisión de cuánto invertir en cada población objetivo en específico se vuelve una decisión subjetiva en manos de la autoridad educativa local. De hecho, cuando las autoridades educativas y hacendarias reportan a la población objetivo y a la población atendida para dar seguimiento a la cobertura del PíEE, en el tipo básico la consolidan en tres rubros y la unidad de medida son las escuelas: indígena, telesecundaria y educación especial.

El PíEE se encuentra actualmente en su segundo año de operación. Para 2015, las entidades federativas que quisieran participar en este programa tendrán hasta el día 31 de marzo para formalizar el convenio respectivo con la SEP; por lo tanto, será apenas durante el segundo trimestre del año en que ésta comenzará a transferir los recursos y las entidades federativas los comenzarán a aplicar. Por ello, los avances de las metas alcanzadas durante

2015, se comenzarán a reportar a partir de julio, en los informes de avance físico y financiero correspondientes al segundo trimestre del año.

Sobre el gasto ejercido por el PIEE en 2014, es de llamar la atención que el 33% del mismo, 153.4 millones de pesos, se reporta como erogado geográficamente en el Distrito Federal, y 67% restante se distribuyó entre el resto de las entidades federativas. Para 2015, estarán etiquetados en el PIEE 185.3 millones de pesos para el Distrito Federal, lo que representa 20.8% más de lo ejercido en 2014 por esta entidad federativa, y 32.4% del total aprobado para el PIEE este año. Cuando operó el PRONIM, el Distrito Federal únicamente tuvo asignaciones durante los años 2011, 2012 y 2013, y en este último año ejerció 5.5 millones de pesos.

A diferencia del PRONIM que era una estrategia educativa específica con población objetivo muy focalizada en niños migrantes, el PIEE es una estrategia más general que tiene como población objetivo varios sectores de grupos vulnerables, entre ellos los niños migrantes. Desde el punto de vista presupuestario la anterior era una estrategia específica más transparente y menos discrecional que el PIEE en cuanto a atender a los niños migrantes como población objetivo, y los recursos etiquetados no podían ser utilizados para fines alternativos, ni para atender a otra población objetivo, aunque se tratase de otro sector de niños en situación de exclusión y vulnerabilidad.

4.3.2 La distribución de los recursos del PRONIM y del PIEE entre las entidades federativas

El gasto neto del PRONIM mostró un crecimiento promedio anual del 41.0% del año 2005 al año 2013, operando en su último año prácticamente en todo el país, al tener presencia en 30 entidades y el Distrito Federal.

La distribución del presupuesto asignado al PRONIM en las entidades federativas muestra que alrededor del 63.6 por ciento de los recursos ejercidos durante el año 2013 estuvieron concentrados en cinco entidades: Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa y Sonora. Hacia los años anteriores es Sinaloa la entidad federativa con el mayor gasto neto, obteniendo en promedio 19.9% de los recursos totales asignados al PRONIM, seguido por

Guerrero y Baja California con 6.9 y 6.4%, respectivamente, del total del presupuesto ejercido de 2007 a 2013 (gráfica 11).

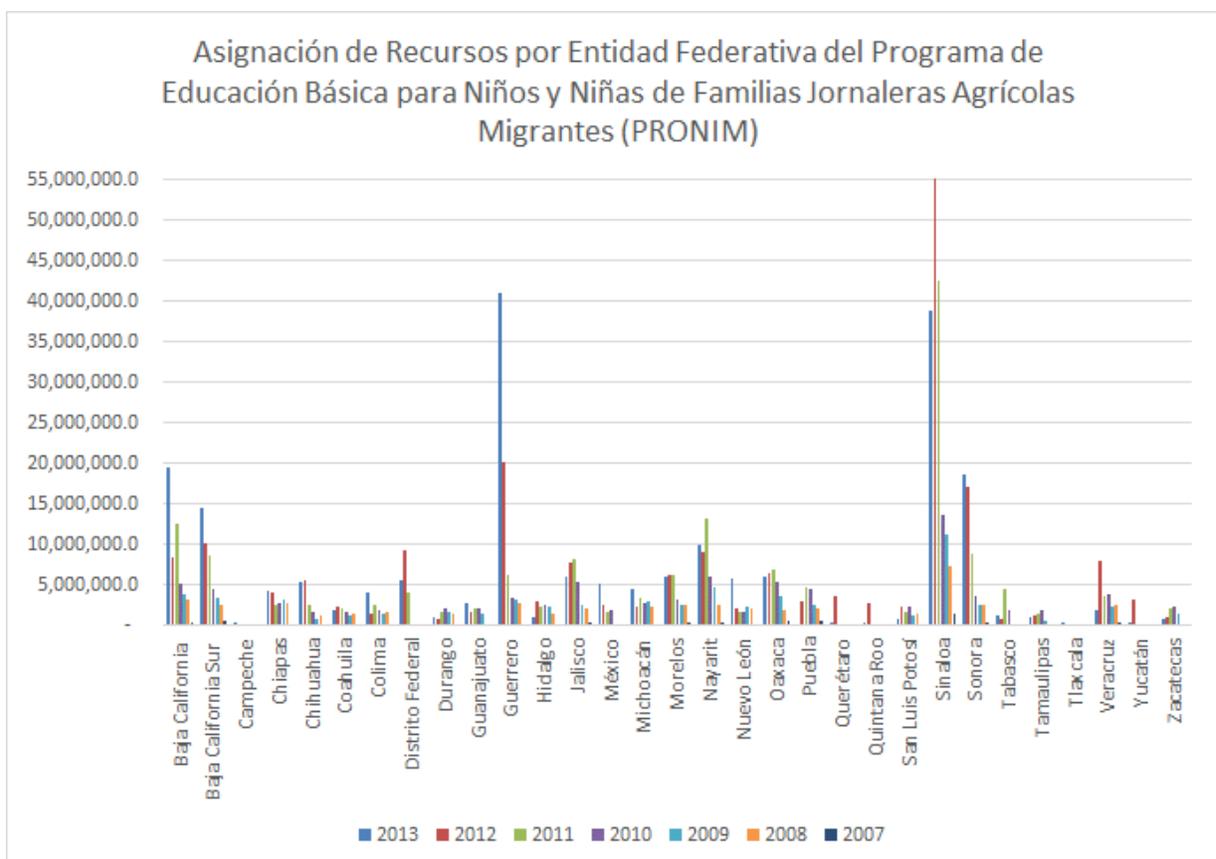
Gráfica 11. Gasto Neto del PRONIM de 2007 a 2013

Gasto Neto del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)							
(pesos)							
Año / Entidad Federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	6,235,090.0	54,901,458.0	68,761,054.0	98,290,104.0	157,082,656.0	200,502,631.2	207,941,503.3
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-	-
Baja California	422,690.0	3,256,950.0	3,785,762.0	5,149,639.0	12,452,783.0	8,423,227.1	19,413,353.9
Baja California Sur	553,554.0	2,477,612.0	3,441,124.0	4,550,496.0	8,513,984.0	10,120,662.3	14,523,919.1
Campeche	-	-	-	-	-	-	282,618.3
Chiapas	100,000.0	2,799,499.0	3,099,411.0	2,739,633.0	2,510,719.0	3,973,684.8	4,169,885.9
Chihuahua	100,000.0	1,278,257.0	768,863.0	1,741,099.0	2,534,134.0	5,533,646.6	5,234,726.7
Coahuila	100,000.0	1,457,640.0	1,253,788.0	1,700,574.0	2,134,929.0	2,358,130.8	1,943,807.6
Colima	115,173.0	1,692,989.0	1,527,783.0	1,804,700.0	2,450,713.0	1,529,424.7	4,033,022.0
Distrito Federal	-	-	-	-	3,996,092.0	9,325,466.3	5,527,800.0
Durango	174,509.0	1,323,317.0	1,614,375.0	2,164,593.0	1,571,578.0	672,134.6	879,354.3
Guanajuato	-	-	1,500,197.0	2,180,389.0	2,049,374.0	1,563,454.1	2,803,393.4
Guerrero	100,000.0	2,743,990.0	3,247,762.0	3,355,883.0	6,188,217.0	20,043,253.0	40,939,245.2
Hidalgo	159,607.0	1,448,243.0	2,317,832.0	2,553,540.0	2,232,879.0	3,000,546.6	882,431.3
Jalisco	293,451.0	2,133,328.0	2,514,790.0	5,310,035.0	8,210,009.0	7,820,485.3	6,071,492.1
México	-	-	-	1,840,953.0	1,743,327.0	2,510,932.9	5,087,061.4
Michoacán	100,000.0	2,337,273.0	2,896,243.0	2,776,203.0	3,369,643.0	2,194,976.0	4,462,663.1
Morelos	233,303.0	2,458,551.0	2,519,175.0	3,250,269.0	6,293,418.0	6,254,722.0	5,902,424.4
Nayarit	366,876.0	2,475,023.0	4,621,536.0	6,028,583.0	13,176,718.0	9,000,212.2	9,926,381.2
Nuevo León	122,759.0	2,057,296.0	2,229,459.0	1,559,548.0	1,725,276.0	2,150,575.4	5,712,317.1
Oaxaca	570,894.0	1,899,828.0	3,677,445.0	5,381,237.0	6,837,786.0	6,391,921.4	5,892,788.7
Puebla	455,203.0	2,026,673.0	2,455,213.0	4,512,511.0	4,629,143.0	2,995,121.9	34,805.2
Querétaro	-	-	-	-	-	3,606,729.3	282,618.3
Quintana Roo	-	-	-	-	-	2,703,803.0	281,188.3
San Luis Potosí	128,720.0	1,392,035.0	1,282,849.0	2,280,744.0	1,625,437.0	2,217,106.0	760,247.0
Sinaloa	1,404,576.0	7,356,263.0	11,100,991.0	13,702,535.0	42,541,114.0	55,047,090.5	38,815,645.0
Sonora	375,546.0	2,409,735.0	2,540,228.0	3,634,183.0	8,891,849.0	17,049,081.3	18,582,991.3
Tabasco	-	-	-	1,929,297.0	4,463,308.0	868,582.0	1,256,773.9
Tamaulipas	100,000.0	146,301.0	485,293.0	1,788,919.0	1,329,948.0	1,272,982.6	979,755.1
Tlaxcala	-	-	-	-	-	-	282,618.3
Veracruz	258,229.0	2,588,989.0	2,379,470.0	3,902,520.0	3,502,277.0	7,878,026.9	1,827,968.5
Yucatán	-	-	-	-	-	3,106,729.3	282,618.3
Zacatecas	-	-	1,500,197.0	2,248,471.0	2,108,001.0	889,922.5	865,588.7
Asignación en Gastos de Operación	-	7,141,666.0	6,001,268.0	10,203,550.0	-	-	-

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2013. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Guerrero es la entidad que ha mostrado una mayor tasa de crecimiento en cuanto a la asignación de recursos para el PRONIM, presentando una tasa promedio anual del 136.1% a partir del año 2007 y hasta el último año de operación del programa. Por otro lado, se presentan tres entidades que registraron decrecimiento en el ejercicio de recursos desde el periodo que se incorporaron a PRONIM, tales como Puebla, Tabasco y Zacatecas.

Gráfica 12. Asignación de recursos por entidad federativa del PRONIM



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad del Programa.

A partir del año 2007 y hasta el año 2010, la asignación de los recursos a las entidades federativas participantes del PRONIM era establecida de manera diferenciada tomando en cuenta la cobertura de niñas y niños atendidos en cada entidad federativa, el complemento del Índice de Desarrollo Humano de la misma entidad, así como los compromisos establecidos en el Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes de cada entidad federativa.

En 2011 el modelo de distribución cambió, adoptándose como criterio que un 25% del recurso del PRONIM se otorgará según la meta de cobertura lograda en el año inmediato anterior, un 25 por ciento según los compromisos y metas de cobertura establecidos en su respectivo Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Migrantes y Proyecto Integral que cada entidad federativa elabore para el 2012, y el 50% restante con los criterios de

distribución y uso que la SEB establecía, tanto para los subsidios, como para los gastos de operación centrales a efecto de cumplir con los objetivos y metas comprometidas a nivel nacional.

En 2013 su último año de operación, para la distribución del recurso del PRONIM entre las entidades federativas se utilizó como criterio que un 30% se diera según la meta de cobertura lograda en el año inmediato anterior, un 20% según los compromisos y metas de cobertura establecidos en su respectivo Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Migrantes y Proyecto Integral que cada entidad elaboró para el 2013, un 10% para la conformación de la propuesta de Secundaria Migrante con enfoque Modular de Proyectos y Talleres por parte de las entidades federativas que participan en la implementación de la misma, y el restante 40% con los criterios de distribución y uso que la SEB estableció para los subsidios, con el propósito de cubrir las necesidades de gasto a nivel nacional.

A partir de los datos obtenidos se infiere que los recursos otorgados al PRONIM a partir del año 2007, han logrado incrementar significativamente la cobertura del programa, beneficiando a un mayor número de niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes; sin embargo, el costo por alumno no es constante en las entidades federativas por lo que se deduce que pudieran existir ineficiencias en la aplicación de los recursos en ciertas entidades federativas. Por un lado, se observa que, a medida que se van incorporando entidades federativas al programa, la cobertura, así como los recursos asignados a cada entidad federativa van aumentando y los costos por alumno tienden a disminuir; como el caso de Sinaloa, que presentó el costo por alumno más bajo en las entidades federativas durante el año 2010 y logró aumentar su cobertura en un 100% con respecto al periodo anterior. Como ya se mencionó anteriormente, uno de los factores que se podría considerar que ha contribuido con la eficiencia de este programa se encuentra influenciado por la participación de los líderes empresariales, a través de la disposición y las acciones emprendidas para atender a la población jornalera migrante.

Otro factor a considerar es que a medida que se fueron incorporando entidades al PRONIM, el costo por alumno durante el primer año fue muy elevado derivado, posiblemente, de la inversión en los planteles educativos como es equipamiento, infraestructura, gastos operativos, entre otros.

Tabla 29. Cobertura y costo por alumno de PRONIM de 2007 a 2010

Cobertura del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)								
Año	2010		2009		2008		2007	
Entidad Federativa	Cobertura	Costo por Alumno						
Baja California	6,046	851.7	3,023	1,252.3	1,235	2,637.2	1,191	354.9
Baja California Sur	5,030	904.7	2,515	1,368.2	1,855	1,335.6	1,674	330.7
Chiapas	490	5,591.1	245	12,650.7	100	27,995.0	-	-
Chihuahua	490	3,553.3	245	3,138.2	100	12,782.6	-	-
Coahuila	490	3,470.6	245	5,117.5	100	14,576.4	-	-
Colima	342	5,276.9	162	9,430.8	81	20,901.1	56	2,056.7
Durango	784	2,761.0	392	4,118.3	270	4,901.2	275	634.6
Guanajuato	490	4,449.8	245	6,123.3	-	-	-	-
Guerrero	1,846	1,817.9	923	3,518.7	100	27,439.9	-	-
Hidalgo	926	2,757.6	463	5,006.1	296	4,892.7	220	725.5
Jalisco	5,874	904.0	2,937	856.2	1,205	1,770.4	714	411.0
México	100	18,409.5	-	-	-	-	-	-
Michoacán	1,166	2,381.0	583	4,967.8	100	23,372.7	-	-
Morelos	2,546	1,276.6	1,273	1,978.9	570	4,313.2	492	474.2
Nayarit	6,610	912.0	3,305	1,398.3	1,351	1,832.0	985	372.5
Nuevo León	490	3,182.8	245	9,099.8	97	21,209.2	84	1,461.4
Oaxaca	5,008	1,074.5	2,504	1,468.6	1,967	965.9	1,738	328.5
Puebla	4,092	1,102.8	2,046	1,200.0	836	2,424.3	1,311	347.2
San Luis Potosí	734	3,107.3	367	3,495.5	190	7,326.5	106	1,214.3
Sinaloa	19,136	716.1	9,568	1,160.2	5,796	1,269.2	4,815	291.7
Sonora	3,476	1,045.5	1,738	1,461.6	1,192	2,021.6	1,017	369.3
Tabasco	100	19,293.0	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	490	3,650.9	245	1,980.8	100	1,463.0	-	-
Veracruz	2,976	1,311.3	1,488	1,599.1	608	4,258.2	584	442.2
Zacatecas	490	4,588.7	245	6,123.3	-	-	-	-
Total	70,222		35,002		18,149		15,262	

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2013. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.

Es importante mencionar que las cifras que se muestran en la tabla 29 corresponden a la cobertura proyectada para cada uno de los ejercicios en las diferentes entidades federativas; sin embargo, se observa que estas proyecciones no se cubrieron durante los años 2009 y 2010, siendo beneficiados únicamente 26 722 y 60 477 alumnos, respectivamente, al final de cada año. Para el cálculo del costo por alumno se utilizó el gasto neto dividido entre la cobertura al cierre de cada ejercicio por entidad federativa. De igual forma, es importante mencionar que únicamente se muestra en esta tabla la información de las entidades federativas que recibieron recursos de PRONIM en los ejercicios de 2007 a 2010.

Como ya se señaló en el apartado anterior, a partir del ejercicio fiscal 2014 se creó el PIEE, con lo cual desapareció el PRONIM, cuya asignación presupuestal durante su primer año de

operación en 2014, fue por la cantidad de 545.2 millones de pesos, se distribuyó entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Al cierre del ejercicio únicamente fueron ejercidos un total de 464.8 millones de pesos (ver tabla 30).

Tabla 30. Gasto Neto de PíEE 2014 y PEF 2015

Gasto Neto del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)		
(pesos)		
Entidad Federativa	2015 PEF	2014
Total	572,376,621.0	464,857,871.5
Aguascalientes	-	5,230,261.0
Baja California	-	9,120,940.3
Baja California Sur	-	10,286,078.0
Campeche	-	3,139,946.0
Chiapas	-	21,839,489.0
Chihuahua	-	9,126,187.0
Coahuila	-	10,505,100.0
Colima	-	6,152,052.0
Distrito Federal	185,281,635.0	153,372,929.8
Durango	-	10,474,493.0
Guanajuato	-	11,279,203.0
Guerrero	-	23,794,956.0
Hidalgo	-	16,427,444.0
Jalisco	-	9,048,412.0
México	-	9,804,814.0
Michoacán	-	5,897,355.0
Morelos	-	8,753,639.0
Nayarit	-	10,500,363.0
Nuevo León	-	4,765,800.0
Oaxaca	-	17,025,111.0
Puebla	-	14,191,343.0
Querétaro	-	6,148,192.0
Quintana Roo	-	4,795,984.0
San Luis Potosí	-	9,097,539.0
Sinaloa	-	15,993,188.4
Sonora	-	10,420,629.0
Tabasco	-	7,005,433.6
Tamaulipas	-	5,495,064.4
Tlaxcala	-	5,775,527.0
Veracruz	-	14,934,598.0
Yucatán	-	6,801,928.0
Zacatecas	-	7,653,872.0
No Distribuible Geográficamente	387,094,986.0	-

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, y PEF 2015.

Para el ejercicio fiscal 2015, el PíEE estará ejerciendo un total de 572.4 millones de pesos, de los cuales 185.2 millones están asignados al Distrito Federal. Al ser un programa en el que participan los estados que manifiestan su interés, los 387.1 millones de pesos restantes

se distribuirán entre aquellos estados que hayan decidido participar y tengan signado el convenio de coordinación respectivo.

La asignación de PIEE en el Distrito Federal considera los programas presupuestarios que operaba la SEP hasta 2013 y que se fusionaron en la nueva estrategia, los cuales hasta 2013 sumaban un gasto neto en esta entidad federativa de aproximadamente 100.4 millones de pesos.

- S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa: 3.5 millones de pesos.
- S111 Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes: 5.5 millones de pesos.
- S119 Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural: 6.9 millones de pesos.
- S152 Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria: 8.1 millones de pesos.
- U022 Educación para Personas con Discapacidad: 76.4 millones de pesos.

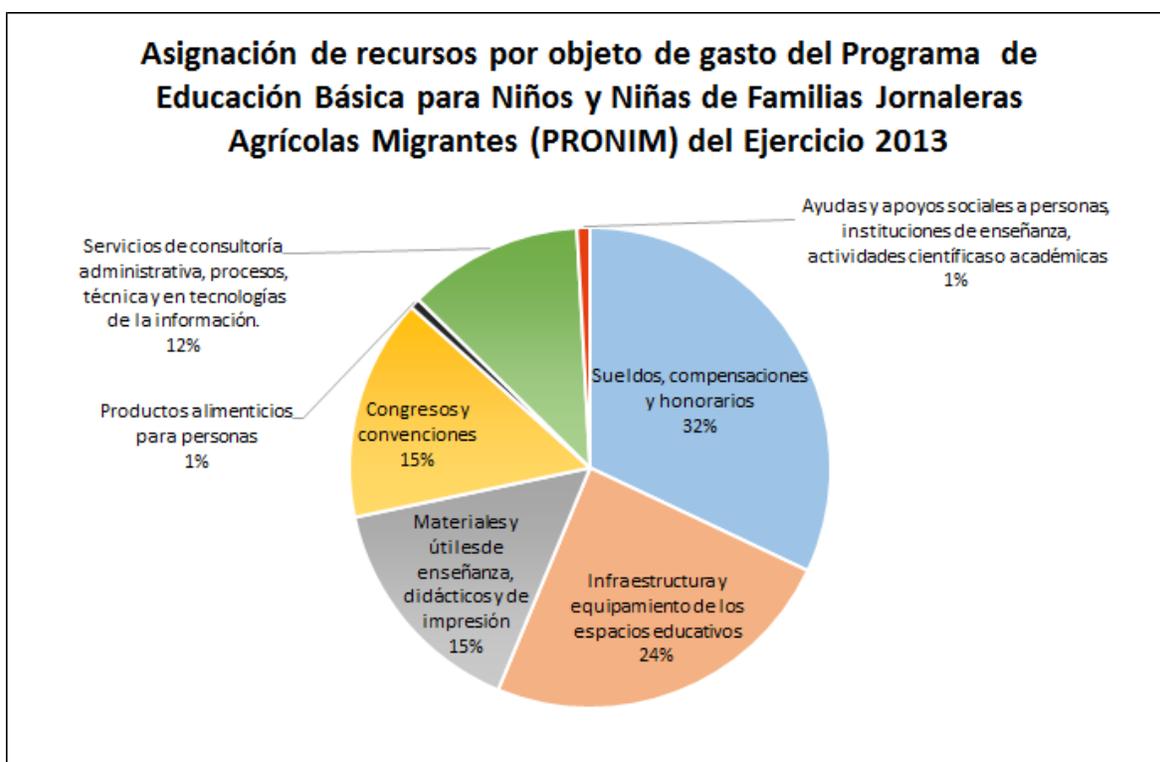
4.3.3 Criterios de gasto y destino de los recursos del PRONIM y del PIEE: los autorizados en reglas de operación y los efectivamente ejercidos en las entidades federativas, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto

Los criterios generales de gasto que establecieron las reglas de operación del PRONIM en el periodo 2007-2013 y del PIEE en 2014 y 2015 son muy abiertos, pudiéndose utilizar los recursos en múltiples partidas de gasto corriente y de inversión de los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000. De entre ellas destacan las erogaciones para asesorías, congresos y convenciones, servicios de capacitación, equipamiento, adquisición de material didáctico y equipo tecnológico, adquisición y mantenimiento de aulas móviles y semifijas, así como mantenimiento, rehabilitación y construcción de aulas fijas.

Las reglas de operación del PRONIM especificaban los rubros de gasto permitidos, y en las de 2013 se estipuló que los recursos ministrados podrían erogarse en los siguientes

conceptos: adquisición y/o mantenimiento, de aulas móviles y semifijas, rehabilitación, mantenimiento y construcción de aulas fijas; adquisición y mantenimiento de equipo, incluyendo los de tecnologías de información y comunicación; adquisición y mantenimiento de mobiliario y equipamiento de aulas; diseño, producción, reproducción y adquisición de material didáctico, escolar y de oficina; reuniones de acompañamiento, asesoría, capacitación y encuentros pedagógicos para docentes, coordinadores, asesores escolares, asesores técnicos; viáticos, pasajes y/o combustible; desarrollo de campañas de sensibilización e información sobre el programa; contratación de servicios profesionales, pedagógicos, técnicos, administrativos y para operación; y adquisición de vehículos, entre otros.

Gráfica 13. Asignación de recursos por objeto de gasto de PRONIM 2013



Fuente: SHCP. avance financiero del Gasto Federalizado de 2013 por entidad federativa.

Para el análisis del destino de los recursos del PRONIM, se tomó únicamente una muestra de cuatro entidades federativas, mismas que publicaron la información correspondiente a este programa en sus cuentas públicas, las cuales detallan el ejercicio de recursos por

objeto de gasto durante el año 2013. Es importante mencionar que las restantes entidades federativas no reportaron a dicho nivel el gasto de recursos en el PRONIM al término del periodo; de igual forma no se cuenta con la información disponible de ejercicios anteriores a 2013, toda vez que con las medidas implementadas en materia de armonización contable, a partir de 2014 la SHCP modificó los formatos para rendición de cuentas de los recursos federales otorgados a las entidades federativas, por lo que se incluyó el avance financiero de los programas a nivel de objeto de gasto.

La gráfica 13 muestra la proporción de recursos erogados por concepto de gasto correspondientes a Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Tabasco, durante el 2013, cuyas asignaciones presupuestales en conjunto alcanzaron un gasto neto de 53 millones de pesos, es decir, un 25.5% del gasto total del PRONIM en dicho periodo.

Con base en la información disponible, se pudo identificar que el destino más relevante de los recursos durante el 2013 del PRONIM, se concentró en el pago de sueldos base, honorarios asimilables a salarios y compensaciones, el cual alcanzó alrededor del 32% del gasto efectuado reportado a nivel de concepto, seguido por la inversión en infraestructura y equipamiento de aulas y espacios educativos con un 24% de la asignación de los recursos.

Las reglas de operación del PIEE para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, no modificaron de manera sustancial los rubros de gasto a los que podían destinarse los recursos del nuevo programa. Entre los conceptos permitidos para el fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado se encontraban los siguientes: equipamiento; material didáctico y bibliográfico; equipo tecnológico y multimedia; mobiliario; adecuaciones arquitectónicas, así como la adquisición y/o mantenimiento, de aulas móviles y semifijas, rehabilitación, mantenimiento y construcción de aulas fijas; asesorías y capacitación; congresos y convenciones; diseño y realización de diplomados, congresos, seminarios, encuentro académicos, cursos, talleres, conferencias, reuniones de trabajo, entre otros.

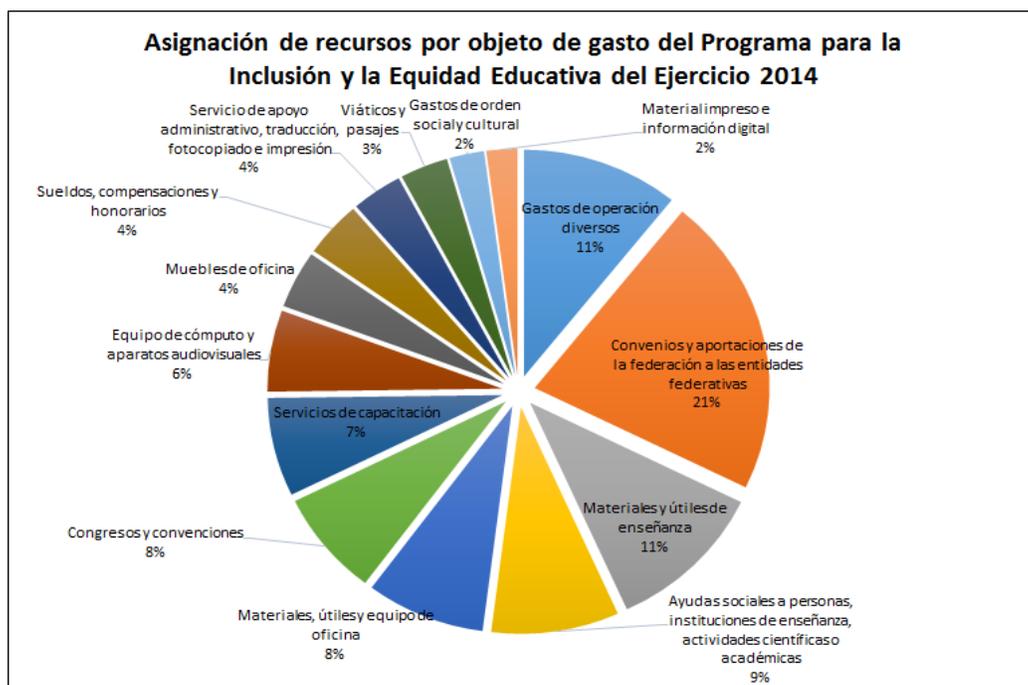
Sin embargo, las reglas de operación del PIEE con respecto al PRONIM sí mostraron cambios significativos al restringir la aplicación de los recursos en el pago de servicios personales, en específico, los sueldos al personal educativo. Si observamos la gráfica 13, el gasto

destinado al pago de sueldos, compensaciones y honorarios representó el 32% de los recursos totales ejercidos en el PRONIM durante el ejercicio 2013; mientras que el PíEE 2014 únicamente destinó el 4% de los recursos para el pago de servicios personales, tal y como se observa en la gráfica 14.

En las tablas 31 y 32 se muestra el destino de recursos autorizado por el PíEE para los ejercicios 2014 y 2015, los cuales establecen los montos máximos permitidos por rubro de gasto y tipo de apoyo, destacando la eliminación de los conceptos destinados al pago de servicios personales en comparación con el PRONIM, como se mencionó en el párrafo anterior.

Del análisis efectuado a la asignación presupuestal por objeto de gasto del PíEE en el ejercicio 2014, se pueden observar las distintas aplicaciones de recursos en cada entidad federativa; el rubro con la mayor asignación es el destinado a la compra de materiales y útiles de enseñanza, de oficina y de impresión con alrededor del 21.3% del gasto neto de las entidades que reportaron la información.

Gráfica 14. Asignación de recursos por objeto de gasto de PíEE 2014



Fuente: SHCP. avance financiero del gasto federalizado de 2014.

De acuerdo con las reglas de operación emitidas para el presente ejercicio, y derivado del análisis realizado al gasto efectuado por partida presupuestal, encontramos que la mayor parte de las entidades federativas cumplen con estos criterios. Sin embargo, se presentan diez entidades federativas que no cuentan con la información desagregada por objeto del gasto e igualmente existe un 21.4% de los recursos asignados que se encuentran “etiquetados” en las partidas presupuestales denominadas “Otros convenios” y “Aportaciones de la Federación a las entidades federativas” por lo que se desconoce el destino final de dichos recursos.

Cuando el destino de gasto de un programa presupuestario es tan amplio, como fue el caso del PRONIM y actualmente es el caso del PIEE, es más probable que se puedan registrar ineficiencias en la aplicación de los recursos. Se puede dar el caso de que aún cuando el recurso se aplique en las partidas autorizadas, el destino final del gasto no contribuya a incrementar alcances y metas en el programa para el cual se etiquetaron los recursos. Esto todavía es más factible cuando los recursos transferidos a los estados no llegan con oportunidad, debido a los trámites administrativos que implican la formalización de los convenios de coordinación. En estos casos, los incentivos de los ejecutores de gasto se alinean a procurar ejercer la totalidad del recurso en corto tiempo, pues los recursos no ejercidos deben ser reintegrados a la tesorería de la Federación.

Tabla 31. Rubros de gasto y tipo de apoyos autorizado por las Reglas de Operación de PIEE para el ejercicio 2015

PIEE 2015 Tipos y características de los apoyos para educación básica			
Tipo de apoyo	Periodo y porcentaje /monto del tipo de apoyo	Criterio general de gasto	Criterios de distribución de recursos a los estados
1. Fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante y de las	Ciclo escolar 2015-2016 Se deberá ejercer el 65% del recurso total transferido,	- Apoyos específicos - Asesores/as externos/as - Congresos y convenciones	a) Porcentaje de matrícula indígena y migrante atendida en la entidad federativa con respecto al total nacional.

PIEE 2015 Tipos y características de los apoyos para educación básica			
Tipo de apoyo	Periodo y porcentaje /monto del tipo de apoyo	Criterio general de gasto	Criterios de distribución de recursos a los estados
escuelas unitarias y multigrado	para el fortalecimiento del Tipo de Apoyo 1.	<ul style="list-style-type: none"> - Equipamiento específico: material didáctico y bibliográfico, equipo tecnológico y multimedia, mobiliario; adecuaciones arquitectónicas, así como la adquisición y/o mantenimiento, de aulas móviles y semifijas, rehabilitación, mantenimiento y construcción de aulas fijas - Fortalecimiento académico: diseño y realización de diplomados, congresos, seminarios, encuentros académicos, cursos, talleres, conferencias, reuniones de trabajo, entre otras - Materiales - Acciones para la contextualización curricular - Asistencia Técnica para la Operación del SINACEM 	b) Porcentaje de escuelas y servicios educativos que atienden a la población indígena, migrante, así como escuelas multigrado en la entidad federativa con respecto al total nacional.
2.- Fortalecimiento de los servicios de educación especial que atienden al alumnado con discapacidad y al alumnado con aptitudes sobresalientes	<p>Ciclo escolar 2015-2016</p> <p>Se deberá ejercer hasta el 35% del recurso total transferido, para el fortalecimiento del Tipo de Apoyo 2 y Tipo de Apoyo 3.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de escuelas públicas de educación básica regular que reciben apoyo de los servicios de educación especial - Porcentaje de escuelas públicas de educación básica regular que atienden alumnos/as con aptitudes sobresalientes,

PIEE 2015 Tipos y características de los apoyos para educación básica			
Tipo de apoyo	Periodo y porcentaje /monto del tipo de apoyo	Criterio general de gasto	Criterios de distribución de recursos a los estados
			<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de Servicios públicos de educación especial. - Porcentaje de Alumnos/as con aptitudes sobresalientes atendidas.
3. Fortalecimiento de la telesecundaria		<p>Fortalecimiento académico al personal que atiende al servicio.</p> <p>Seguimiento y acompañamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de escuelas Telesecundaria en la entidad. - Porcentaje de personal educativo que atiende/apoyan el servicio de Telesecundaria en la entidad. - Porcentaje de matrícula atendida en los servicios de Telesecundaria.
4. Apoyo de financiamiento para Proyectos Locales	<p>Ciclo escolar 2015-2016</p> <p>\$80 000 000 para las entidades que cuenten con Proyecto Local favorable.</p>	Los criterios específicos definidos	
5. Gasto de Operación Local	<p>Ciclo escolar 2015-2016</p> <p>Se deberá ejercer el hasta un 5% del recurso total transferido, para Gasto de Operación Local</p>	Los Gastos de Operación Local deberán asegurar el seguimiento y participación activa de los responsables de la operación del Programa en las acciones y actividades que implementen las AEL y la SEB, así como en la ejecución de evaluaciones, estudios e investigaciones estatales como indicadores para monitorear la operación, implementación e impacto del Programa previa autorización con la SEB.	

Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2015.

Tabla 32. Rubros de gasto y tipo de apoyos autorizado por las Reglas de Operación de PíEE para el ejercicio 2014

PIEE 2014 Tipos y características de los apoyos			
Efectivo o especie	Periodo	Criterio general de gasto	Criterios de distribución de recursos a las AEL
1. Desarrollo de propuestas que contextualizan: el currículum nacional, la formación docente, los materiales educativos, la asesoría académica para la diversidad, el pago de asesores/as externos/as y el equipamiento específico. Seguimiento y evaluación.			
Transferencia de recursos	Anual	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorías - Asesores/as externos/as - Eventos - Evaluación - Equipamiento específico - Materiales - Apoyos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> a) Porcentaje de matrícula indígena y migrante atendida en la entidad federativa con respecto al total nacional b) Porcentaje de escuelas y servicios educativos que atienden a la población indígena, migrante, así como escuelas unitarias y multigrado en la entidad federativa con respecto al total nacional
2. Actividades académicas y de vinculación; material didáctico especializado; mobiliario o utensilios adaptados; encuentros de redes de madres y padres de familia, o tutores; seguimiento y evaluación			
Transferencia de recursos	Anual	<ul style="list-style-type: none"> - Eventos - Equipamiento - Evaluación - Actividades académicas - Apoyos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> a) Escuelas públicas de educación básica regular que reciben apoyo de los servicios de educación especial b) Escuelas públicas de educación básica regular que atienden alumnos/as con aptitudes sobresalientes, c) Servicios de educación especial, d) Alumnos/as con aptitudes sobresalientes atendidos.
3. Desarrollo de estrategias de fortalecimiento al proceso de aprendizaje del alumnado; materiales educativos; asesorías; acompañamiento y seguimiento; y mobiliario educacional.			
Transferencia de recursos	Anual	<ul style="list-style-type: none"> - Pago de asesores/as externos/as - Fortalecimiento académico al personal de asesoría académica, personal técnico y directivo, así como los asesores/as externos/as 	<ul style="list-style-type: none"> a) Porcentaje de escuelas focalizadas en la entidad con respecto a los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. b) Porcentaje de personal educativo en Telesecundaria en la entidad con respecto a los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

PIEE 2014 Tipos y características de los apoyos			
Efectivo o especie	Periodo	Criterio general de gasto	Criterios de distribución de recursos a las AEL
		- Seguimiento y acompañamiento	
4. Esquema de financiamiento para la inclusión y la equidad educativa.			
Transferencia de recursos	Anual	- La SEB como instancia normativa definirá los criterios de gasto que deberán ser ejecutados por las entidades federativas en sus proyectos locales de inclusión y equidad educativa.	- Se establecerán criterios para la distribución de los recursos entre los proyectos seleccionados, que se publicarán en la página web (http://basica.sep.gob.mx) de la SEB.
5. Gasto de operación local			
Transferencia de recursos	Anual	La SEB definirá el monto de gastos de operación local.	Porcentaje en relación con el total asignado a la entidad federativa.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2014.

4.3.4 La estrategia del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

En 1989, el CONAFE inició el proyecto de Atención Educativa a la Población Infantil Agrícola Migrante (PAEPIAM) con el objetivo de generar una intervención didáctica, más pertinente y eficaz, en las condiciones en que se desenvuelven las niñas y niños migrantes, para el logro de aprendizajes básicos, que les permitan a partir de sus experiencias previas y vivencias en y durante la migración, adquirir, fortalecer y desarrollar sus capacidades.

Actualmente el CONAFE opera tres modalidades de educación primaria: comunitaria rural, comunitaria indígena y comunitaria migrante; esta última dirigida a niños migrantes de seis a catorce años que residen en campamentos agrícolas o albergues. La educación comunitaria ha sido una respuesta del Ejecutivo Federal para cumplir con el mandato constitucional de ofrecer educación básica a la población que, por diversas circunstancias, entre ellas, por habitar en campamentos agrícolas, no tiene acceso en condiciones de equidad a la oferta educativa regular.

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. Debido a la similitud de este programa con el programa presupuestario S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, que también ejerció el CONAFE, a partir de 2009 ambos programas se integraron en un solo programa presupuestario, y lo denominaron Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.

El Programa presupuestario S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena permaneció en operación hasta 2013, y a partir de 2014 se atendió a los niños migrantes a través del programa presupuestario E066 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, el cual se mantendrá en este ejercicio fiscal 2015.

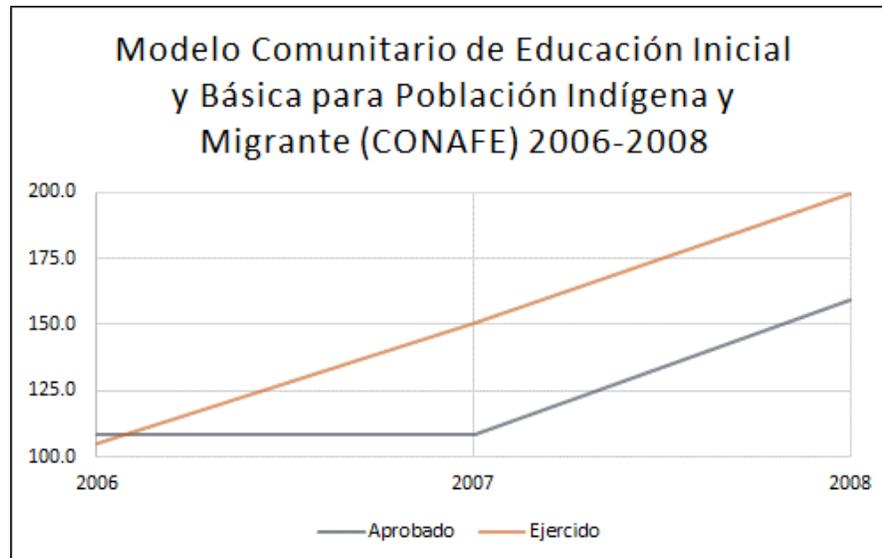
Las asignaciones presupuestarias aprobadas que tuvo el programa presupuestario S090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante fueron inerciales durante los años 2006 y 2007, y en 2008 se incrementaron en 47.1%. No obstante, los presupuestos ejercidos al término de los años 2007 y 2008 fueron muy superiores al aprobado, llegando en el año 2007 a 150.8 millones de pesos y en el año 2008 a casi 200 millones de pesos (ver tabla 33).

Tabla 33. Presupuesto asignado al Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE) de 2006 a 2008

Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE) (millones de pesos)		
Año	Aprobado	Ejercido
2006	108.2	104.9
2007	108.2	150.8
2008	159.2	199.5

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2008. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 15. Evolución del gasto del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE) de 2006 a 2008



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad del Programa.

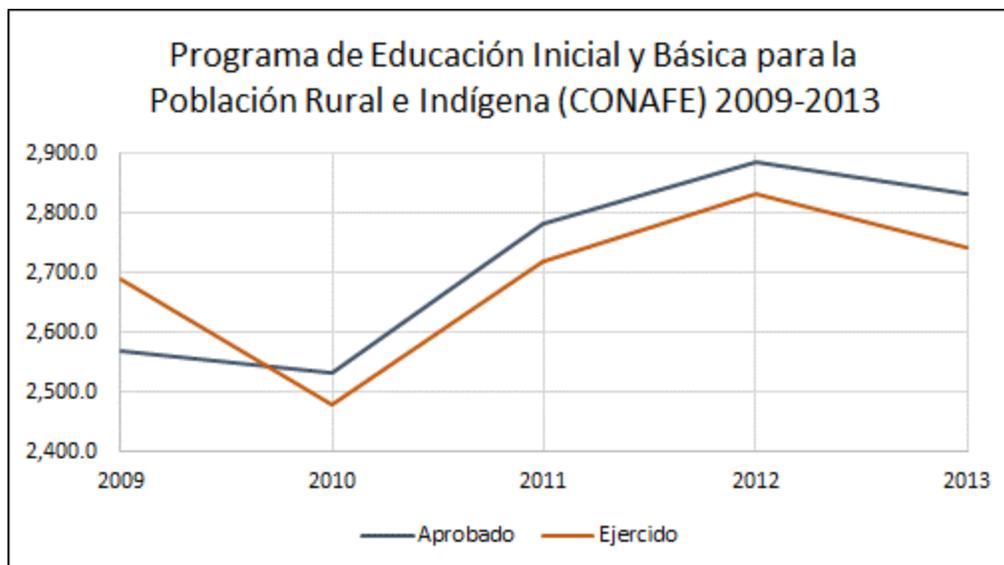
Como ya se mencionó, el programa presupuestario S090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante, a partir de 2009 se integró en el denominado Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, que ejerció recursos por 2 687 millones de pesos en 2009 y por 2 742.9 millones en 2013 (ver tabla 34).

Tabla 34. Presupuesto asignado al Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013

Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) (millones de pesos)		
Año	Aprobado	Ejercido
2009	2,568.6	2,687.3
2010	2,530.4	2,480.1
2011	2,783.4	2,718.0
2012	2,884.1	2,831.4
2013	2,834.0	2,742.9

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009-2013. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 16. Evolución del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad del Programa.

La mayor parte de los recursos de este programa se destinan al Capítulo de Gasto 4000, Transferencia, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas; alrededor del 6% al Capítulo 2000, Materiales y Suministros; 11% a los Servicios Generales del Capítulo 3000, y un 9% a la nómina del Capítulo 1000. El gasto del CONAFE en inversión de este programa es muy bajo, pues representa apenas el 2% del total de los recursos (ver tabla 35).

Tabla 35. Presupuesto asignado por objeto del gasto al Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) de 2009 a 2013

Objeto del Gasto	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE)									
	(millones de pesos)									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	Ejercido	%	Ejercido	%	Ejercido	%	Ejercido	%	Ejercido	%
1000 - Servicios Personales	188.5	7.0%	223.7	9.0%	225.9	8.3%	283.5	10.0%	253.4	9.2%
2000 - Materiales y Suministros	407.1	15.1%	166.1	6.7%	162.8	6.0%	169.1	6.0%	167.0	6.1%
3000 - Servicios Generales	364.9	13.6%	240.3	9.7%	266.2	9.8%	304.5	10.8%	292.7	10.7%
4000 - Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,666.1	62.0%	1,804.1	72.7%	2,025.7	74.5%	2,026.7	71.6%	1,972.0	71.9%
5000 - Bienes muebles, inmuebles e intangibles	38.5	1.4%	45.8	1.8%	37.4	1.4%	47.7	1.7%	57.7	2.1%
6000 - Obra Pública	22.3	0.8%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009-2013. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, los recursos destinados a apoyos a voluntarios que participan en programas sociales y subsidios para capacitación y becas representaron alrededor del 70.5% del total del gasto asignado a este programa. Estas asignaciones forman parte de los apoyos económicos que se le otorgan a las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) de las comunidades atendidas por el CONAFE, a los prestadores de Servicio Social Educativo, conformado por instructores comunitarios, agentes educativos comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, asesores pedagógicos itinerantes y tutores comunitarios de verano participantes, a los alumnos beneficiarios de las becas Acércate a tu escuela para la continuación de sus estudios y del sistema de estudios a docentes (SED), de conformidad con lo establecido en las reglas de operación emitidas para dicho programa.

El nuevo cambio en la estructura programática que CONAFE tuvo para el ejercicio 2014, integró el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena en el Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, que ejerció 4 322.3 millones de pesos en 2014 y tiene aprobados 4 477.7 millones de pesos para el presente ejercicio fiscal, mismos que observan una disminución del 3.7% con respecto al aprobado en 2014 (ver tabla 36).

Tabla 36. Presupuesto asignado al Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) de 2014 a 2015

Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) (millones de pesos)		
Año	Aprobado	Ejercido
2014	4,650.9	4,322.3
2015	4,477.7	0.0

*Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, y PEF 2015.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

La nueva estructura programática no ha variado mucho el destino de los recursos. Poco más del 60% sigue erogándose en el Capítulo 4000, Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; y se aprecia que únicamente se ha duplicado la proporción de

gasto en el Capítulo 2000, Materiales y suministros. La proporción del gasto en inversión sigue en los mismos porcentajes que en años anteriores.

Al igual que el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, el programa presupuestario E066 denominado Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, vigente para los ejercicios 2014 y 2015, muestra una asignación del 63.8 y 61.1%, respectivamente, en apoyos a voluntarios que participan en programas sociales y apoyos sociales de los recursos asignados para dicho programa (ver tabla 37).

Tabla 37. Presupuesto asignado por objeto del gasto al Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) de 2014 a 2015

Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE)				
<i>(millones de pesos)</i>				
Objeto del Gasto	2014		2015	
	Ejercido	%	Aprobado	%
1000 - Servicios Personales	364.1	8.4%	346.8	7.7%
2000 - Materiales y Suministros	847.5	19.6%	879.6	19.6%
3000 - Servicios Generales	316.4	7.3%	395.9	8.8%
4000 - Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	2,758.2	63.8%	2,734.2	61.1%
5000 - Bienes muebles, inmuebles e intangibles	36.0	0.8%	121.2	2.7%

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014 y PEF 2015. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En cuanto a la cobertura, de acuerdo con los decretos por los cuales se autoriza el monto asignado y distribución de la población objetivo por entidad federativa de los Programas del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante y de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (CONAFE) publicados en el DOF el 15 de marzo de 2007 y 29 de abril de 2008, el CONAFE a través de sus programas tuvo como meta atender, en el ciclo escolar 2007-2008, a un total de 10 760 niños de familias jornaleras agrícolas migrantes de los niveles de preescolar y primaria, en 15 estados del país, como se muestra en la tabla 38. Para el ciclo escolar 2008-2009, la meta fue de 10 634 alumnos, igualmente en 15 estados del país (ver tabla 39). El CONAFE, a través de la Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social, llevó educación preescolar y primaria en el ciclo agrícola de 2013 a más de siete mil niños migrantes de

preescolar y primaria, en los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

Tabla 38. Beneficiarios del Programa del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante. Ciclo escolar 2007-2008

Entidad Federativa	Metas de atención, población indígena y migrante (alumnos)							
	Preescolar		Primaria		Secundaria		Total	
	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante
Aguascalientes	4	0	12	0	0	N/A	16	0
Baja California	0	59	0	52	0	N/A	0	111
Baja California Sur	0	526	0	85	0	N/A	0	611
Campeche	91	0	32	0	0	N/A	123	0
Coahuila	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Colima	0	39	0	0	0	N/A	0	39
Chiapas	5 439	14	5 168	39	216	N/A	10 823	53
Chihuahua	751	61	1 024	224	77	N/A	1 852	285
Distrito Federal	118	0	177	0	15	N/A	310	0
Durango	287	31	523	13	48	N/A	858	44
Guanajuato	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Guerrero	944	52	1 725	592	247	N/A	2 916	644
Hidalgo	949	0	528	0	3	N/A	1 480	0
Jalisco	207	122	121	18	0	N/A	328	140
México	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Michoacán	43	794	48	756	11	N/A	102	1 550
Morelos	0	120	0	105	0	N/A	0	225
Nayarit	681	149	560	238	32	N/A	1 273	387
Nuevo León	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Oaxaca	750	192	1 596	498	3	N/A	2 349	690
Puebla	1 225	56	592	23	9	N/A	1 826	79
Querétaro	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Quintana Roo	262	0	168	0	6	N/A	436	0
San Luis Potosí	389	27	663	54	9	N/A	1 061	81
Sinaloa	15	2 143	14	3 163	5	N/A	34	5 306
Sonora	44	211	11	84	0	N/A	55	295
Tabasco	27	0	29	0	0	N/A	56	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Tlaxcala	34	0	92	0	17	N/A	143	0
Veracruz	1 495	66	821	154	50	N/A	2 366	220
Yucatán	516	0	452	0	9	N/A	977	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Nacional	14 271	4 662	14 356	6 098	757	N/A	29 384	10 760

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad del programa.

Tabla 39. Beneficiarios del Programa del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante. Ciclo Escolar 2008-2009

Metas de atención, población indígena y migrante (alumnos)								
Entidad federativa	Preescolar		Primaria		Secundaria		Total	
	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante
Aguascalientes	3	0	11	0	0	N/A	14	0
Baja California	0	331	0	133	0	N/A	0	464
Baja California Sur	0	646	0	146	0	N/A	0	792
Campeche	46	0	33	0	0	N/A	79	0
Coahuila	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Colima	0	47	0	0	0	N/A	0	47
Chiapas	5 472	5	5 523	34	454	N/A	11 449	39
Chihuahua	429	76	939	143	100	N/A	1 468	219
Distrito Federal	124	0	151	0	28	N/A	303	0
Durango	474	17	775	5	105	N/A	1 354	22
Guanajuato	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Guerrero	853	43	1 615	268	280	N/A	2 748	311
Hidalgo	988	0	461	0	5	N/A	1 454	0
Jalisco	318	6	295	6	0	N/A	613	12
México	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Michoacán	42	490	61	686	27	N/A	130	1,176
Morelos	0	113	0	97	0	N/A	0	210
Nayarit	512	128	544	125	80	N/A	1 136	253
Nuevo León	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Oaxaca	681	132	1 538	477	38	N/A	2 257	609
Puebla	1 301	44	853	34	29	N/A	2 183	78
Querétaro	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Quintana Roo	240	0	156	0	15	N/A	411	0
San Luis Potosí	465	0	747	0	9	N/A	1 221	0
Sinaloa	141	2 420	58	3 457	6	N/A	205	5 877
Sonora	155	119	19	104	0	N/A	174	223
Tabasco	26	0	21	0	0	N/A	47	0

Metas de atención, población indígena y migrante (alumnos)								
Entidad federativa	Preescolar		Primaria		Secundaria		Total	
	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante	Indígena	Migrante
Tamaulipas	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Tlaxcala	51	0	81	0	16	N/A	148	0
Veracruz	1 752	97	973	205	45	N/A	2 770	302
Yucatán	508	0	435	0	4	N/A	947	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	N/A	0	0
Nacional	14 581	4 714	15 289	5 920	1 241	N/A	31 111	10 634

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad del programa.

En virtud de que las acciones para niños migrantes del CONAFE están financiadas con un programa general, no existe información desglosada del gasto específico que se destina por medio del Consejo a este sector estudiantil.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

5.1.1 Lógica de intervención de los programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil jornalera migrante

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el Gobierno Federal, ha impulsado una política pública para brindar educación a los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes, la cual se ha llevado a cabo por medio de tres programas. Desde 1996 hasta la fecha (2014), CONAFE ha atendido la educación a migrantes. La SEP ha impulsado una política pública mediante dos programas específicos para atender la educación de estos niños: el PRONIM que operó de 2003 a 2013. En 2014 la responsabilidad de apoyar la educación a migrantes la asume el PIEE. Aunque la ley prevé que niños migrantes de 10 a 14 años pueden ser atendidos por el INEA en esta evaluación se encontró que su participación en la educación a migrantes es mínima, por lo cual no se incluyó en el análisis.

La lógica de intervención de estos programas ha tenido un carácter reactivo. La mayoría de las actividades del PRONIM se desarrollaron en las regiones de destino de los migrantes en las que operan grandes empresas productoras, aunque también brindó educación a hijos de jornaleros migrantes que trabajan para pequeños productores; así como a migrantes en sus zonas de origen. Sin embargo, la atención educativa en esos lugares tiene poco peso en el contexto general de las actividades del programa.

En 2010, último año para el que se cuenta con datos desagregados por estado, 60.8% de los migrantes atendidos se encontraban en cinco estados en los que predominan las grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Nayarit, Baja California, Jalisco y Baja California Sur. 10% de los migrantes atendidos por PRONIM estaban en los dos principales estados de origen de los migrantes: Guerrero y Oaxaca y 29.2% restante se distribuía en el resto del país.

En el caso del CONAFE, la prestación del servicio educativo también ha sido bajo demanda. Son los grandes productores agrícolas quienes solicitan el servicio educativo a la institución.

Aunque también atiende a migrantes en sus lugares de origen y a hijos de jornaleros que trabajan para pequeños agricultores, la importancia de estas acciones es mucho menor. En el ciclo escolar 2014-2015, 82.5% de los migrantes atendidos por CONAFE se concentraron 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) se encuentra 8% de los migrantes que atiende, mientras el 9.5% restante están distribuidos en todo el país.

En el caso del PIEE, se trata de una bolsa de recursos para apoyar a escuelas que atiendan a niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad, incluidos los migrantes, que puede asignar recursos económicos a los estados que expresen su interés por participar mediante la entrega de una carta compromiso, un esquema de financiamiento, y un plan anual para la implementación y desarrollo del programa. De acuerdo a esta lógica de operación queda a criterio de las autoridades estatales si solicitan o no financiamiento para la educación de migrantes.

5.1.2 Ausencia de un diagnóstico común de los problemas que buscan atender los diferentes programas

No existe un diagnóstico que permita conocer a detalle la problemática educativa que enfrentan las niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas migrantes de todo el país. Se han realizado estudios por parte de instituciones académicas e investigadores independientes que permiten contar con algunas estimaciones, pero no hay datos oficiales que permitan conocer información básica; por ejemplo, la cantidad total de niñas y niños migrantes, su distribución geográfica y datos demográficos mínimos como su distribución por edad y género. Por ello, no es posible conocer con precisión datos esenciales de la demanda que permitirían evaluar la efectividad de las acciones gubernamentales tendientes a la educación de los migrantes, como son los datos sobre la magnitud y características de la población potencial y las tasas de cobertura de los programas.

La falta de diagnósticos y de datos esenciales para conocer la situación educativa de los migrantes se presenta en todos los estados analizados. Los responsables de la atención a migrantes desconocen cuántos niños migrantes hay en su entidad; cuándo llegan y cuándo se marchan; e ignoran también cuáles son sus edades, género o características educativas y culturales. Conocen las características de los migrantes que atienden, pero diversas

estimaciones indican que la mayoría no reciben atención educativa, por lo cual las autoridades educativas sólo cuentan con una visión parcial de las características y necesidades de los migrantes y, por ende, las intervenciones no guardan congruencia con las diversas situaciones que se presentan localmente.

5.1.3 Incidencia de los productores agrícolas en la oferta educativa

En los estados donde operan grandes productores agrícolas, éstos solicitan el servicio educativo a las autoridades de los estados. Lo hacen en parte por la motivación de dar mejores prestaciones a sus trabajadores, pero especialmente para evitar sanciones en Estados Unidos y Europa, donde exportan sus productos, pues se trata de lugares donde se exige que las agroempresas operen sin el empleo de trabajo infantil.

En las zonas agroexportadoras es donde hay más diversidad de actores que participan en los esfuerzos por educar a los hijos de jornaleros migrantes. En estos lugares los productores y sus asociaciones buscan apoyo de organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y programas gubernamentales. Los productores logran involucrar a diversos actores y canalizar recursos para la educación de los niños migrantes y son ellos, quienes ejercen el liderazgo en cuanto a la gestión de recursos y acciones para la atención educativa de los niños migrantes.

Las autoridades educativas actúan a partir de las presiones que reciben de los empresarios agrícolas. En evaluaciones externas (Rodríguez, 2008 y 2009) se encontró que el éxito en el funcionamiento del PRONIM dependía del grado de conocimiento, involucramiento y compromiso con el programa que tuvieran las autoridades educativas locales. Si bien es cierto que la operación de la política pública ha dependido de las capacidades locales y del interés que muestran las autoridades estatales; dicho interés obedece, a su vez, a la presión que los gobernantes reciben, o a la ausencia de ésta, por parte de los productores.

En estados donde los migrantes trabajan para distintas clases de productores, la atención educativa de los hijos de migrantes depende del tipo de empresa donde sus padres laboran. A los niños cuyos padres trabajan en grandes empresas se les da educación, mientras que a los hijos de personas que trabajan para pequeños productores agrícolas no se les da el

servicio o se les presta de manera muy precaria.

5.1.4 Inadecuación de las figuras docentes y precariedad laboral

En las escuelas que atendió PRONIM, la educación a migrantes fue impartida principalmente por maestros titulados o estudiantes universitarios de distintas carreras quienes no contaban con una plaza como docentes, recibían una remuneración muy baja (entre 960 y 4 mil pesos al mes) y no eran considerados como trabajadores de la educación, por lo que no tenían acceso a prestaciones laborales ni eran cubiertos por la seguridad social. Debido a las precarias condiciones en las que trabajaban, los jóvenes renunciaban en cuanto obtenían un empleo estable y mejor remunerado, por lo que había una alta rotación de personal docente.

En el caso de CONAFE, la educación es impartida por estudiantes de secundaria o de nivel medio superior que se consideran como becarios y reciben una capacitación breve para el desempeño de sus labores docentes.

En el caso del PIEE, las reglas de operación no contemplan recursos para la contratación de maestros, pues se parte del supuesto de que toda nueva contratación debe hacerse de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley del Servicio Profesional Docente. No obstante, los estados no cuentan con suficiente personal para atender a los migrantes, lo que ha ocasionado que la cobertura de la educación a migrantes haya tenido una drástica disminución en 2014 y que en varios estados la atención educativa a migrantes esté en peligro de desaparecer por completo.

Debido a las características socioculturales de los migrantes, los docentes que los atienden deben tener una formación que los capacite para trabajar en grupos multigrado; saber cómo adaptar el currículo con flexibilidad, debido a la constante entrada y salida de alumnos y a los dispares niveles educativos que tienen y, en especial, poseer una formación que los prepare para educar en un ambiente multicultural, ya que en una clase a la que asisten alumnos migrantes pueden encontrarse niñas y niños que hablen lenguas indígenas distintas. Los docentes que han atendido a los migrantes no han recibido una formación específica para adquirir estas competencias y no existen programas de formación de maestros en marcha que permitan prever que se va a superar en el corto plazo esa

deficiencia (Rodríguez, 2008, 2009).

5.1.5 Desvinculación y desarticulación de los programas educativos dirigidos a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes migrantes

Hasta 2013 el Estado mexicano había respondido al problema de la falta de acceso a la educación de los migrantes mediante dos programas (PRONIM y CONAFE) que tenían las mismas responsabilidades. Sin embargo, no existió una clara delimitación de funciones entre los mismos para establecer cuál programa atendía a los migrantes en determinado lugar o qué niveles educativos atendía cada programa.

Por ello, ha existido duplicidad de funciones y falta de coordinación entre los programas estatales que atienden el mismo problema público. Por otra parte, cada uno de estos programas tenía su propio modelo, su propio enfoque y su propio sistema de control escolar. La comunicación entre ambos programas era nula y más que relaciones de cooperación se daba una competencia entre los mismos. Dependiendo del lugar donde llegaban, los migrantes eran atendidos por un programa u otro y los aprendizajes acreditados por un programa no eran válidos en el otro.

En 2014 el PRONIM desaparece y el apoyo a la educación a migrantes pasa a ser responsabilidad del PIEE. Sin embargo, en el poco tiempo que lleva de operar, la falta de coordinación, de delimitación de funciones y de comunicación de ese programa con el CONAFE, continúa presentándose de una manera muy similar a lo que ocurría con PRONIM.

5.1.6 Disminución del presupuesto destinado a la educación a migrantes

Del análisis presupuestario se concluye que la política educativa para atender la educación de las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes ha pasado de usar como herramienta de gasto programas presupuestarios específicos a integrarse en programas generales que atienden la demanda educativa de niñas y niños en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Esta situación se observó tanto en la estructura programática de la SEP como en la del CONAFE. Como política focalizada, esta estrategia puede no ser del todo eficiente, al incrementar la subjetividad en cómo se asigna el gasto entre los grupos diversos a atender, 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.

Otro efecto adverso que se generó al momento de integrar programas presupuestarios específicos a programas generales, como fue el caso de la integración para el ejercicio de 2014 del PRONIM y seis programas presupuestarios adicionales al PíEE, es que, en vez de aumentar los recursos destinados a este nuevo programa, presentó una disminución general de recursos de los siete programas que le fueron integrados. Se puede apreciar que los presupuestos aprobados para 2014 y 2015 del PíEE son menores en más del 50% a la suma del presupuesto que recibieron las siete estrategias por separado durante 2013, derivado de la fusión de siete estrategias que operaron hasta 2013.

Desde el punto de vista jurídico existe amplio respaldo a los programas que tienen como propósito mejorar la equidad educativa, como es el caso de los programas de educación a migrantes. La Ley General de Educación, en su capítulo III: De la Equidad en la Educación, señala que las autoridades educativas establecerán condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, de manera preferente para los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Por ello, pareciera que los programas de educación a migrantes deberían tener una alta prioridad en la política educativa nacional; sin embargo, cuando se observa la escasa cantidad de recursos humanos y financieros que se destinan a la educación a migrantes, se aprecia que no se le da a este tema la importancia que por ley debe tener.

5.1.7 Incumplimiento del derecho a una educación de calidad para los niños hijos de jornaleros migrantes

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para brindar atención educativa a niñas y niños migrantes, la mayoría de estos niños siguen excluidos del sistema educativo y no logran ejercer de manera efectiva su derecho a recibir una educación de calidad, debido a que los programas que los atienden tienen dos carencias fundamentales. En primer lugar, el problema público ha sido atendido sólo de manera parcial, debido a la baja cobertura de los programas de educación a migrantes. La población total se estima en 320 000 niñas y niños migrantes; en 2014 CONAFE atendió a 6 124 niños (2% de la población estimada). En su último año de operaciones (2013) cuando el PRONIM tuvo la cobertura más alta de toda su historia, atendió a 75 000 niños migrantes (23%). En 2014, primer año de operaciones del PIEE, este programa apoyó a escuelas que atendieron a 30 000 niños migrantes (9%), por lo cual la cobertura, ya de por sí escasa, se redujo a menos de la mitad. En la actualidad (2014) el 90% de las niñas y niños migrantes no ejercen su derecho a la educación. Esto explica los altos niveles de rezago educativo que presenta esa población. Una investigación realizada por SEDESOL y UNICEF en 2006 encontró que entre un 22% y un 56% de los niños migrantes de seis a catorce años eran analfabetos.

En segundo lugar, la minoría de migrantes que acceden a la educación pública son atendidos por programas que operan de manera poco eficaz, ya que no logran que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto y egrese alcanzando el máximo logro de aprendizajes. En los programas educativos de atención a migrantes, la mayoría de los niños se retiran de la escuela antes de concluir el ciclo escolar y no logran culminar sus estudios.

Por las razones expuestas, la política de atención educativa a niños migrantes no ha disminuido los problemas de inequidad educativa ni ha permitido garantizar que este sector de la población ejerza de manera efectiva su derecho a la educación. La desaparición del único programa especializado en la educación de hijos de jornaleros agrícolas migrantes (PRONIM) ha colocado la atención educativa de los niños y niñas migrantes en riesgo.

Así, con la finalidad de no duplicar programas educativos, propiciar mayor participación de las autoridades educativas locales e instalar como eje a la escuela, se agruparon en el PIEE diferentes programas que atienden a población vulnerable. Esta estrategia presenta dos problemas fundamentales. En primer lugar, se agrupan en un solo programa, diferentes

unidades conceptuales: personas (hijos de jornaleros migrantes, indígenas y discapacitados); modalidades educativas (Telesecundarias) y estrategias educativas (escuelas multigrado); la mezcla conceptual supone que el origen y las causas de la vulnerabilidad son los mismos. El segundo problema es que el programa tiende a homogeneizar las problemáticas de diversos contextos educativos y pierde de vista la especificidad de la población migrante que la distingue de otros grupos con carencias educativas: la constante movilidad migratoria que dificulta su atención educativa.

Por ello, la política pública educativa dirigida a la población migrante sufre, a partir de 2014, una serie de problemas que contrastan con los avances que se habían alcanzado en el periodo 2003-2013; siendo los principales los siguientes:

a. Desaparición del PRONIM. Al eliminarse este programa la atención a migrantes pierde autonomía y centralidad, lo que se traduce en el mantenimiento de la invisibilidad de los problemas que enfrentan los niños migrantes; al colocar este problema mezclado con los que padecen otras poblaciones, modalidades y estrategias educativas se desdibuja su problemática específica y se genera confusión en la atención educativa operativa y pedagógica que se requiere. Por ejemplo, se percibe una intención de mirar el problema de la educación a migrantes como parte de la problemática de la educación indígena y, con esto, se deja de atender el problema público específico que representa la educación a migrantes, pues no todos los migrantes son indígenas, ni todos los indígenas son migrantes.

b. Supresión de apoyos fundamentales que garanticen el servicio educativo. El tema de la contratación, formación, capacitación y actualización de docentes que atienden a estos niños y niñas es central en todo proceso educativo. En el caso de la educación a migrantes, la contratación de los maestros es un acto que 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 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. En las nuevas reglas de operación del PIEE, el apoyo destinado a este pago se suprime, a la vez que se busca que todos los maestros de migrantes sean contratados mediante los procedimientos establecidos por el Servicio Profesional Docente. Hasta el momento, los estados no han

asignado a docentes regulares para atender a los migrantes, lo que está provocando que en muchos lugares la educación a migrantes tienda a desaparecer.

El PíEE parte de la idea de centralidad de la escuela. Supone que hay una escuela que opera con regularidad y que le dará recursos, a las que lo soliciten, para apoyar a la población vulnerable que atiende. En el caso de los migrantes eso no ocurre así, por el contrario, la existencia misma de la escuela depende de la contratación de maestros que se hacía con recursos del PRONIM. Como esto ahora no se permite, en la práctica está en peligro la atención educativa de los migrantes y, por lo tanto, existe la posibilidad de que no existan escuelas que soliciten los recursos.

c. Relajamiento de la obligación del Estado de ofrecer educación básica a todos los niños migrantes. Aunque el programa ha operado muy poco tiempo, se observa que las autoridades locales no solicitan recursos para atender a migrantes por dos razones: primero, porque esta población en su mayoría no es oriunda del estado de recepción y los migrantes no son considerados como ciudadanos de dichas entidades. En segundo lugar, porque la solicitud de recursos depende de la información que posea la autoridad educativa. Dicha autoridad debe conocer la problemática educativa que enfrenta esa población, lo cual, de acuerdo al trabajo de campo realizado, raramente ocurre. Encontramos que son los mandos medios los que cuentan con suficiente experiencia y conocimiento sobre el tema y son conscientes de la importancia de ofrecer el servicio educativo; pero no tienen atribuciones para tomar decisiones ejecutivas independientes sin consultar a sus superiores. La atención educativa queda sujeta a la disposición o capacidades de gestión de la autoridad educativa local, quien, de acuerdo con las nuevas reglas, podrá realizar una solicitud ante la autoridad educativa federal en la que exprese su interés de participar en el PíEE, aunque, como no está obligado a ello, podría no solicitarlo. Por ello, las Reglas de Operación del PíEE modifican las obligaciones y responsabilidades del Estado en materia de educación a migrantes al convertirlas en una potestad discrecional de las autoridades educativas locales.

5.2 Recomendaciones

A partir de las conclusiones expuestas, el equipo consultor propone las siguientes recomendaciones, las cuales buscan responder la pregunta central ¿Qué acciones sería

factible impulsar para disponer de políticas públicas coherentes, articuladas y coordinadas que brinden atención integral a la problemática que enfrenta este grupo de población vulnerable y apunten hacia la atención de las causas del problema?

1. Se debe elaborar un diagnóstico detallado sobre la situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en todo el territorio nacional, que permita conocer datos básicos sobre esta población, como el número total de niñas, niños y adolescentes migrantes, su composición por edad y género, su distribución geográfica, su pertenencia étnica y sus características culturales, a fin de conocer la magnitud y las características de la demanda potencial que existe en cada estado para un programa de educación a migrantes. Este diagnóstico debe identificar los resultados educativos que hasta ahora han tenido los alumnos migrantes y las condiciones específicas que se deben considerar en cada caso, para brindar una educación que se adapte a las necesidades de dicha población.

2. A partir de los resultados del diagnóstico, el Estado debe elaborar una política de atención educativa a niños migrantes, asumiendo su papel rector en educación, de forma que pueda cumplir con los mandatos legales que obligan al Estado a impartir educación de calidad a toda la población. En el diseño de esta política se puede consultar a productores, jornaleros, organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todos los actores involucrados, sin embargo, la política debe contemplar objetivos y metas que se enfoquen a atender el problema público que se identifica en la presente evaluación, para garantizar que todos los niños migrantes tengan acceso a una educación de calidad, permanezcan en la escuela hasta el final del trayecto previsto y egresen alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos por el sistema educativo, con independencia del lugar donde se encuentren y del tipo de productor con el que trabajen sus padres.

3. Como parte de la política de educación a migrantes se debe establecer una clara definición de funciones y de responsabilidades entre las instituciones y los programas que tienen por objetivo la atención educativa a dicha población. Las responsabilidades que cada programa asuma deben establecerse mediante un acuerdo entre las respectivas autoridades educativas; pero se sugiere explorar la posibilidad de que las instituciones se especialicen por nivel educativo, ya que en la actualidad la mayor parte de los niños migrantes que atiende CONAFE son de nivel preescolar, mientras el PRONIM atendió principalmente a niños en los niveles de primaria y secundaria.

4. La política de educación a migrantes debe contemplar que esta población reciba recursos humanos y materiales, al menos, de similar cantidad y calidad a los que se asignan a todos los estudiantes de educación básica del sistema educativo nacional. En particular, los maestros que atiendan a los hijos de jornaleros migrantes deben ser contratados por los mismos procedimientos, contar con la misma preparación, recibir un salario similar y gozar de los mismos derechos laborales que los que enseñan en escuelas regulares.

5. Debido a las particularidades educativas y culturales que tienen los niños migrantes, se deben establecer programas de formación de maestros para capacitar a los docentes en los conocimientos y competencias pedagógicas que se requieren para educar con éxito a esta población.

6. Se recomienda revisar la calendarización que se hace del gasto público aprobado para los programas de educación a niños migrantes, toda vez que la entrega de los recursos a las entidades federativas no ha sido oportuna, lo que ocasiona problemas de índole administrativo financiero que inciden negativamente en la provisión del servicio educativo a este sector de la población.

7. Es necesario que la autoridad federal reconsidere el actual mecanismo de solicitud de recursos para la educación a migrantes por parte de las autoridades educativas locales, cambiándola por una asignación directa por parte de la Federación, de tal manera que el servicio educativo a los hijos de jornaleros migrantes continúe siendo obligación y responsabilidad constitucional del Estado mexicano.

8. Se recomienda replantear la actual estructura programática y separar nuevamente los programas específicos para niños migrantes de la política general de atención a grupos vulnerables. La separación de esta política en un programa específico también permitirá que, en el ámbito legislativo, las comisiones de la Cámara de Diputados puedan tener mayor claridad al momento de definir las ampliaciones presupuestarias y establecer la población objetivo que van a beneficiar con las mismas.

9. A los programas y acciones que se diseñen como parte de la política de educación a migrantes se deben asignar suficientes recursos presupuestarios y se debe vigilar la eficiencia en el gasto público que se destina a brindar educación a todos los niños

migrantes. Con ello se podrá contribuir a ampliar la cobertura de los programas y asegurar que se cumplan las condiciones requeridas para la equidad educativa en este sector de la población: acceso, permanencia y logro.

Referencias bibliográficas

- AARC (2010). *Desincorporación del trabajo infantil en el Valle del Río de Culiacán*, México: Asociación de Agricultores del Río Culiacán, Informe del 6 de mayo de 2010.
- Aguilar, A. (2012). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil en México: Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales*. Cocolli Investigación para el Desarrollo, A. C.
- Aguilar, A. (coord.) (2012b). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México; Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales*. México, D.F.: Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) y Cocolli A.C. Investigación para el Desarrollo.
- Anderson, D. y Cranston-Gringas, A. (1991). *Sensitizing counselors and educators to multicultural issues: an interactive approach*. *Journal of counseling and development*. Vol. 70.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2012) México: retos para el Sistema Educativo 2012-2018. Recuperado de:
<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/36092cfa-7133-449f-be68-72dd4dd1d9d1>
- Barrón, M. A. (Coord.) (2013). *Trabajo Infantil y pobreza. Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entre los Jornaleros Agrícolas Migrantes*. Ed. UNAM, abril 2013.
- Cámara de Diputados, (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Decreto del 11 de septiembre. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>.
- Cámara de Diputados (2014). *El proyecto del Presupuesto Público Federal para la Función Educación 2014-2015*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-26-14.pdf>

Cartón de Grammont, Hubert y Lara, Flores Sara María, (1999). "Reestructuración productiva y mercado de trabajo". En Cartón de Grammont, H. (Coords.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. (pp. 23-69). México: IIS-UNAM-Plaza y Valdés Editores.

Carton de Grammont, H. (2004). *El perfil socioeconómico de los jornaleros migrantes y del empleo en las empresas hortícolas de exportación*. Recuperado de: <http://www.uesemec.unam.mx/actiinvperfil.htm>

CONACYT/SEP (2007a). *La educación de menores jornaleros migrantes en el estado de Hidalgo*. Fondo Sectorial de Investigación para la educación. México: CONACYT/SEP. Programa de Fomento a la Investigación Educativa.

CONACYT/SEP (2007b). *Condiciones educativas de niños y niñas migrantes en el Estado de Jalisco. De la incorporación a la exclusión*. Fondo Sectorial de Investigación para la educación. México: CONACYT/SEP. Programa de Fomento a la Investigación Educativa.

CONAFE (2014). *Población Educativa Migrante CONAFE. Estado de Baja California*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.

CONEVAL (2010a). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-011/SEDESOL/PAJA/Ejecutivo.pdf

CONEVAL (2010b). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009 - 2010, validación de la información de desempeño presentada por el programa de atención a jornaleros agrícolas*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEDESOL/SEDESOL8A.pdf

CONEVAL (2010c). *Evaluación integral del desempeño de los Programas federales de atención a grupos prioritarios y fortalecimiento de capacidades 2010-2011*.

Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Integrales/Integrales%202010-2011/EI_10-11_Grupos%20Prioritarios.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL y UNICEF (2011). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008 – 2010*. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Pobreza_en_ni%C3%B1os_y_adol_mex_2008_2010.pdf

CONEVAL (2013). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012 - 2013, validación de la información de desempeño presentada por el programa de atención a jornaleros agrícolas*. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S065/20_S065_Completo.pdf

Cos, F. (2000). "Sirviendo a las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México". En Norma del Río (Coord.). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México: UAM- UNICEF. Recuperado de:

<http://www.uam.mx/cdi/infanciavuln/>

Cos-Montiel, F. (2001). "Sirviendo las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México". En N. del Río, (Coord.). *La infancia vulnerable en México en un mundo globalizado*. México. UAM- UNICEF, pp. 15-38.

Chehaibar, L., Alcántara A., Athié M., Canales A., Díaz A., Ducoing P. (2013). "Diagnóstico de la educación". En *Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional*. México:

Recuperado

de:

<http://www.educacionyculturaaz.com/wpcontent/uploads/2013/01/Narro-Robres-Hacia-una-reforma-del-Sistema-Educativo-Nacional.pdf>

De Haro, A., Barrera I. y Castro, M., (2013). *Sistematización de la experiencia de los procesos de desincorporación de mano de obra infantil e inclusión educativa en los campos agrícolas del Valle del Culiacán*, UNICEF (Mimeo).

DGEI (2009). *Circular 2539 Compensación para arraigo del maestro en zona rural*, enviada el 27 de septiembre de 1990 por la Dirección General de Educación Indígena.

Disponible en:

laipsinaloa.gob.mx/images/stories/SEPYC/MARCO_JURIDICO/Otras_disposiciones/CRITERIODEASIGNACIÓNDELACOMPENSACIÓNARRAIGOALMAESTRODEEDUCACIÓNINDÍGENA.doc

DOF (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada el 27-08-2018*. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

DOF (1993, 13 de julio). *Ley General de Educación. Última reforma publicada el 19-01-2018*.

Disponible en:

https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

DOF (2001, 7 de marzo). *Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44023/Convenio_182_sobre_la_Prohibición_de_las_Peores_Formas_de_Trabajo_Infantil.pdf

DOF (2003, 24 de junio). *Reglas de operación del Programa de Educación Primaria para niñas y niños migrantes, 2003*. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694632&fecha=24/06/2003

DOF (2006, 23 de febrero). *Reglas de operación del Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes*. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/2006/23022006%283%29.pdf>

DOF (2007a, 27 de febrero). *Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.*

Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4963932&fecha=27/02/2007

DOF (2007b, 30 de diciembre). *Acuerdo número 426 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Disponible en:

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a426.pdf>

DOF (2007c, 15 de marzo). Monto asignado y distribución de la población objetivo por entidad federativa de los programas del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza y del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante y de las acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE). Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4965783&fecha=15/03/2007&print=true

DOF (2008a, 26 de febrero). Monto asignado y distribución de la población objetivo por entidad federativa de los programas del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza y del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante y de las acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE). Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5033650

DOF (2008b, 31 de diciembre). *Acuerdo número 462 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Disponible en:

<http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/pronim/PronimReg09.pdf>

DOF (2009, 29 de diciembre). *Acuerdo número 515 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126653&fecha=29/12/2009

DOF (2010, 30 de diciembre). *Acuerdo número 572 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173112&fecha=30/12/2010

DOF (2011, 29 de diciembre). *Acuerdo número 602 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.* Disponible en: http://www.dofiscal.net/pdf/Dof/dof1112/D111229_SEP.pdf

DOF (2013, 25 de febrero). *Reglas de operación del programa de Educación Inicial y Básica para la población rural e indígena.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288872&fecha=25/02/2013

DOF (2013, 26 de febrero). *Reglas de operación del Programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras migrantes.* Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288951&fecha=26/02/2013

DOF (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>

DOF (2013, 12 de junio). *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5302215&fecha=12/06/2013

DOF (2013, 11 de septiembre). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Última reforma publicada el 27-01-2018.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE_270117.pdf

DOF (2013, 28 de diciembre). *Acuerdo número 711 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Inclusión y la Equidad Educativa.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328358&fecha=28/12/2013

DOF (2013, 29 de diciembre). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa de atención a jornaleros agrícolas, para el ejercicio fiscal 2014.*

Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328383&fecha=29/12/2013

DOF (2014, 10 de abril). *Acuerdo número 02/03/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2014.* Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5340114&fecha=10/04/2014

DOF (2014, 8 de mayo). *Programa Institucional del Consejo Nacional de Fomento Educativo 2014-2018.* Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343879&fecha=08/05/2014

DOF (2014, 27 de diciembre). *Acuerdo número 24/12/14 para el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015.* Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377499&fecha=27/12/2014

DOF (2014, 3 de diciembre). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.* Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014

Embriz, A., Ruiz, L., y Ávila, A., (2001). "La pobreza entre los indígenas de México", en Gallardo Gómez, Luis, Joaquín Osorio Goicoechea y Mónica Gendreau (Coords.), *Los rostros de la pobreza, el debate*. Tomo III, México, Limusa/Universidad Iberoamericana.

ENJO (2009). *Encuesta Nacional de Jornaleros 2009. Módulo de consulta de resultados.* Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2006). *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas.* UNICEF-México.

INEE (2006). *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014.* México: INEE.

- INEE (2014). *Panorama Educativo de México 2013. Educación Básica y Media superior* (Primera.) Recuperado de:
<http://publicaciones.INEE.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>
- INEGI (2013). *La agricultura en Baja California: Censo Agropecuario 2007*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jiménez, W. (2007). "El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas" en *Civilizar*. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia 7 (12), pp. 31-46 enero-junio
Recuperado de: www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque
- Martínez, Y. G. y Cranston-Gingras A. (1996). "Migrant Farmworker Students and the Educational Process: Barriers to High School Completion." *High School Journal* 80.1
- Martínez, B., y Hernández, A. (2013). "Migración jornalera de grupos domésticos rarámuris y la situación de niños y niñas, en la región manzanera de Chihuahua". E. Zapata, R. Martínez y G. Rojo (coordinadores). *Escenarios del trabajo infantil. Diversos estudios de caso*. 1ª edición, México, pp. 109-134. Recuperado de:
<http://uaim.mx/Documentos/EscenarioInfantilDraEmma.pdf#page=22>
- Méndez, A. (2012). *Jornaleros agrícolas en Michoacán: un estudio de las necesidades educativas de la población*. Reseñas de Investigación en Educación Básica 18. Fondo Sectorial de Investigación para la educación CONACYT/SEP. Programa de Fomento a la Investigación Educativa.
- Merino, M. y Vilalta, C. (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano: indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*. México: CIDE, Secretaría de Gobernación y Consejo nacional para prevenir la discriminación.
- Moreno, F. (2005). *La inversión pública en el programa educación primaria para niñas y niños migrantes. Memoria del Foro La educación de menores jornaleros migrantes*. Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Organización de las Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del niño*. Recuperado de: http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30160.html.

- Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/SEDESOL
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006). *Derecho Internacional sobre Migración*. No.7. Ginebra, Suiza.
- Ornelas, C. (2001). "Equidad: educación comunitaria y programas compensatorios". En C. Ornelas (coord.) *Investigación y políticas educativas: ensayos en honor a Pablo Latapí*. México: Santillana, pp. 135-185.
- PIEE Diagnóstico del Programa (2014). *Programa S244 Inclusión y Equidad*. Disponible en:
 Educativahttp://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/images/diagnostico_del_programa_s244.pdf
- PRONJAG (1998). *Evaluación del programa de jornaleros agrícolas*. Disponible en:
<http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2000i/ir2000/Tomos/Tomo9/Sedesol2.htm>
- Quintero, J. (2013). "Yo al contarle esto, no tengo porqué mentir", en *Identidades etnolingüísticas en las narrativas contadas por los migrantes de retorno nayaritas*. Cuadernos de Lingüística Hispánica N.º 21 ISSN0121-053X Enero-junio 2013. México, pp. 11-26. Disponible en:
 file:///D:/Users/inide.investigacion/Dropbox/TRABAJOS%20DR.%20CARLOS/evaluacion%20migrantes/Quintero%20Carrillo%202013.pdf
- Raesfeld, L. y Durán R. (2008). *Evaluación Externa. Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM): El caso del PRONIM-Veracruz*. Secretaría de Educación Pública-Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Ramírez, S.; Palacios, D. y Velazco, D. (2006). *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*. México: Secretaría de Desarrollo Social- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Ramírez, A. (2013). "Estrategias educativas para la atención de la diversidad y la migración: un análisis comparativo entre México y España" en E. Zapata, R.

- Martínez y G. Rojo (coordinadores). *Escenarios del trabajo infantil. Diversos estudios de caso*. 1ª edición, México. 17-24. Disponible en:
<http://uaim.mx/Documentos/EscenarioInfantilDraEmma.pdf#page=22>
- Rodríguez, C. (coord.) (2007). *Menores jornaleros migrantes. Derechos, educación y cultura en el Valle del Mezquital*. México: Editorial Praxis – Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Rodríguez, C. (coord.) (2008). *Evaluación externa del programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*.
- Rodríguez, C. (coord.) (2009). *Evaluación externa 2009, Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM): Informe Final*. México: SEP- Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Rodríguez, C., Valdivieso, A. y Raesfeld, L. (2007). *La educación de menores jornaleros migrantes en Hidalgo. Presentado en IX Congreso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*. COMIE. Recuperado de:
<http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at10/PRE1178739424.pdf>
- Rodríguez, C. y Valdivieso, A. (2008). *El éxito escolar de alumnos en condiciones adversas. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, xxxviii (1 y 2), pp. 81-106.
- Rodríguez, C. (2014). Estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación educativa en el eje de equidad. México: INEE, DGDME (documento no publicado).
- Rodríguez, I. y Ramírez, C. (2006). *Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes PRONIM: V Evaluación Externa*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Rojas, T. (coord.) (2004). *Resultados finales de la Evaluación del Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (2003)*. México: UPN-SEBYN. Disponible en:
<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/2003/evaluaciones/informePRONIM.pdf>

- Rojas, T. (coord.) (2004). *Resultados finales de la Evaluación del Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (2003)*. México: UPN-SEBYN. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/2003/evaluaciones/informePRONIM.pdf>
- Rojas, T. (2006). *Las niñas y los niños jornaleros migrantes en México: condiciones de vida y trabajo*. Trabajo presentado en la III Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de Childwatch Internacional, 17 a 19 de julio. México.
- Rojas, T. (2009). *Las políticas públicas. Los alcances de los programas sociales para los jornaleros agrícolas migrantes en México*. Artículo presentado en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Rojas, T. (2011). *Inequidades, la educación primaria de niñas y niños jornaleros agrícolas*. México: Horizontes Educativos.
- Rojas, T. (2011b). "La investigación educativa con población infantil jornalera migrante en México". *Revista Académica de Investigación y Postgrado - Edición Especial*. Disponible en: <http://postgrado.upnfm.edu.hn/r2011/14.pdf>
- Rojas, T. (2012). "Bienestar social de las familias agrícolas migrantes: acciones gubernamentales de las empresas agroexportadoras". *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 6 (14), Pp. 35 – 71.
- Rojas, T. (2013). *Jornaleros agrícolas migrantes: los invisibilizados*. Horizontes educativos. México-UPN. Investigación. México.
- Rojas, T. (2014). *Exclusión y política social para la atención de los jornaleros agrícolas migrantes*. Horizontes Educativos México: UPN-SEP.
- SAGARPA (2011). *Monitor Agroeconómico e Indicadores de la Agroindustria*. Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. México, septiembre de 2011.

Sánchez, K. (2000) "Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas, en Del Río, Norma (Coord.) (2000). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México: UAM- UNICEF.

SEDESOL (2010). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*.

Disponible en:

http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf

SEDESOL (2011). *Nota de actualización de población potencial y objetivo. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)*. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. México: Dirección General de Análisis y Prospectiva.

SEDESOL (2011a). *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México. Resultados sobre la encuesta nacional de jornaleros agrícolas 2009*. México: SEDESOL.

SEDESOL (2009). *Diagnóstico Integral sobre los jornaleros agrícolas y sus familias*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL (2010). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. Disponible en:

http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf

Secretaría de Desarrollo Social y Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, SEDESOL y UNICEF (2006). *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources Diagnostico_ninos_jornaleros.pdf

SEP (2008-2014). *Información estadística e indicadores educativos. Principales cifras del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: <https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspxDOF>

- SEP (2012). *Saberes itinerantes, 30 años del PRONIM*. México: Secretaría de Educación Pública, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y Secretaría de Educación Pública y Cultura de Sinaloa.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: autor. Recuperado de: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_Programa_sectorial_de_educacion_2013-2018.pdf
- SEP (2013). *Base de datos de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) de Educación Básica 2013*. México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/>
- SEP (2014). *Diagnóstico del programa S244 Inclusión y Equidad Educativa*. Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Transparencia Presupuestaria (documento en Excel). México: autor. Recuperado de: <http://goo.gl/TR3GDb>
- SHCP (2015). Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Transparencia Presupuestaria (documento en Excel). México: autor. Obtenido de <http://goo.gl/TR3GDb>
- Secretaría de Salud (2012). Programa de acción específico 2007-2012; *Vete sano, Regresa Sano*. México: Subsecretaría de Previsión y promoción de la Salud. Disponible en http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/vete_sano_regresa_sano.pdf
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2014). Presenta la secretaría de trabajo y previsión social la convocatoria para obtener la “distinción empresa agrícola libre de trabajo infantil”. [Sala de prensa; Boletines y comunicados, boletín informativo 196]. Disponible en http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/marzo/bol_201.html

Secretaría de Trabajo y Previsión Social, (2014b). *Política para la previsión del trabajo infantil y la protección de menores trabajadores en edad permitida*. Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/archivos/130212%20Pol%C3%ADtica%20TI%20%20INTERNET%20Menores%20%20y%20Jorn.pdf

SEPyC (2009). *Sistematización del proyecto de Aula Inteligente*, México: Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno de Sinaloa.

Schmelkes, S. (2010). *Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible*. Disponible en: <http://www.24cumbreiberoamericana.gob.mx/wp-content/uploads/2014/09/Indigenas-rurales-migrantes-educaci%C3%B3n-equivocada-Schmelkes.pdf>

Schmelkes, S. (2014). *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*. México: Organización Internacional del Trabajo, OIT; Ediciones Culturales Paidós.

Schmelkes, S. (2013). *Educación y Pueblos indígenas: problemas de medición*. UNAM. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/Doctos/RDE_Art1.pdf

Tomasevski, K. (2004). *Manual on Rights-based Education*. UNESCO.

UNICEF (2008). *Anexo A del Convenio UNICEF /Pro-Familia de Jornaleros*.

UNICEF (2009). *La travesía. Migración e infancia*. Disponible en: [http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web\(2\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web(2).pdf)

Weller, G. (2000). "Migración infantil. Explotación de la mano de obra y privación de los servicios educativos: El caso de los niños indígenas en zonas mestizas, la población más vulnerable". En Norma del Rio (coord.). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México: UAM-UNICEF. Recuperado de: <http://www.uam.mx/cdi/infanciavuln/weller.pdf>



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS