



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

X Promoción (2010 – 2012)

Capacidades Institucionales del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes a Nivel Subnacional: los casos de Nayarit y Sinaloa

TESIS

Para Obtener el Grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Omar Alexander Del Real Rentería

Director de Tesis: Dr. Francisco Miranda López

Lectores: Dr. Carlos Rafael Rodríguez Solera y Mtro. Jonathan Molinet Malpica

Seminario de Tesis: Decisiones de Gobierno

Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

México, D.F., Agosto 2012

Investigación realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

RESUMEN

En este documento se presenta una descripción de la problemática que enfrenta la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes en México, poniendo especial énfasis en sus características sociodemográficas. A dicha población es a la que está dirigido el Programa de Educación Básica Para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), el cual es descrito desde sus antecedentes y formas en que opera.

La investigación se centra en las capacidades institucionales que tiene el PRONIM a nivel Subnacional, poniendo énfasis en las diferencias que existen en el manejo del programa entre las diversas entidades federativas en las cuales opera y los déficits de capacidades institucionales para la operación del PRONIM en los estados de Nayarit y Sinaloa.

Palabras clave: Niños de familias jornaleras migrantes, educación básica, PRONIM, capacidades institucionales.

ABSTRACT

This paper presents an overview of the problems facing the child population of migrant farm workers families in Mexico, with particular emphasis on their sociodemographic characteristics. To this population is directed the Program of Basic Education for Children of Migrant Farm Workers Families (PRONIM), which is described including its history and ways in which it operates.

The research focuses on institutional capacity that has the PRONIM at subnational level, emphasizing the differences in the management of the program among the various states in which it operates and institutional capacity deficits for operation of the PRONIM in the states of Nayarit and Sinaloa.

Keywords: Children of migrant workers families, basic education, PRONIM, institutional capacities.

A Nelly Sesma,

Por su cariño, comprensión y apoyo incondicional.

A mi familia,

Por todo su apoyo.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Dr. Francisco Miranda, quien me brindo todo su apoyo, conocimientos y dirección para la elaboración de este documento. Asimismo, al Dr. Carlos Rafael Rodríguez Solera y al Mtro. Jonathan Molinet por sus valiosos comentarios que ayudaron a enriquecer el contenido de este trabajo.

También agradezco al Dr. Francisco Moreno quien me proporciono información, sin la cual hubiera sido difícil trabajar el tema de PRONIM; y a la Dra. Beatriz Zepeda Hinojosa por todas sus atenciones.

Un reconocimiento para todas las personas que laboran en la FLACSO – México, quienes se preocupan por hacer una estancia más agradable, profesores, servicios escolares, biblioteca, personal administrativo, trabajadores del comedor y secretarias.

Mi agradecimiento más grande es para quienes hicieron de mi paso por FLACSO una experiencia enriquecedora, mis amigos: Andrea Imaz, Carla Cano, Fernando Celis, Jonathan Muñoz, Jorge León y Oscar Hernández.

CONTENIDO

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	I
DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
CONTENIDO.....	IV
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	- 6 -
1.1 Concepto de capacidades institucionales.....	- 6 -
1.2 Dimensiones de las capacidades institucionales.....	- 9 -
1.3 Componentes y atributos de las capacidades institucionales	- 11 -
1.4 Metodología para el análisis de la capacidad institucional	- 13 -
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y GESTIÓN DEL PRONIM	- 17 -
2.1 Creación del PRONIM:.....	- 17 -
2.1.1 Antecedentes del PRONIM.....	- 17 -
2.1.2 Aspectos legales del PRONIM	- 18 -
2.1.2.1 Aspectos legales sobre trabajo infantil	- 21 -
2.1.3 Marco organizacional del PRONIM	- 26 -
2.2 Marco financiero.....	- 27 -
2.3 Operación del PRONIM	- 28 -
2.3.1 Población objetivo	- 29 -
2.3.2 Fin y Propósitos	- 29 -
2.3.3 Beneficiarios	- 30 -

2.3.4 Procesos	- 31 -
2.4 Conclusiones Preliminares.....	- 32 -
CAPÍTULO 3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN A LA QUE ESTÁ DIRIGIDO EL PRONIM	- 35 -
3.1 Características de las familias jornaleras migrantes.....	- 35 -
3.2 Características de las zonas de origen y zonas de atracción de jornaleros agrícolas.....	- 39 -
3.3 Tipos de migración	- 39 -
3.3.1 Migración Pendular o Circular	- 40 -
3.3.2 Migración Itinerante.....	- 40 -
3.4 Trayectorias migratorias y laborales de los jornaleros agrícolas	- 40 -
3.5 Conclusiones preliminares	- 42 -
CAPÍTULO 4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL PRONIM A NIVEL SUBNACIONAL.....	- 44 -
4.1 Entidades federativas con mayor nivel de intervención del PRONIM.....	- 44 -
4.2 Características de los responsables de la operación del PRONIM en las entidades federativas	- 47 -
4.3 Diferencias entre los planes estratégicos estatales de atención educativa a migrantes	- 49 -
4.4 Presupuesto otorgado por el PRONIM a los estados.....	- 51 -
4.5 Coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la operación del PRONIM.....	- 53 -
4.6 Logros educativos del PRONIM a nivel subnacional	- 54 -
4.6.1 Diferencias entre entidades federativas.....	- 54 -
4.7 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) del PRONIM en los estados de Nayarit y Sinaloa.....	- 56 -
4.7.1 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) para la gestión del PRONIM en el estado de Nayarit	- 57 -

4.7.1.1 Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”	- 59 -
4.7.1.2 Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales	- 60 -
4.7.1.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.....	- 62 -
4.7.1.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.	- 63 -
4.7.1.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas-	64 -
4.7.1.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto	- 65 -
4.7.2 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) para la gestión del PRONIM en el estado de Sinaloa.....	- 67 -
4.7.2.1 Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”	- 68 -
4.7.2.2 Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.....	- 70 -
4.7.2.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.....	- 72 -
4.7.2.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras	- 73 -
4.7.2.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas-	75 -
4.7.2.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto	- 76 -
4.8 Análisis de los Resultados Globales de los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) del PRONIM en el Estado de Nayarit y Sinaloa.....	- 77 -
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	- 84 -
5.1 Conclusiones	- 84 -
5.2 Recomendaciones	- 87 -
BIBLIOGRAFÍA	- 89 -
ANEXOS	- 95 -

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Figura 1.1 Dimensiones a considerar para el análisis de la capacidad institucional (CI) de los gobiernos locales para la operación del PRONIM.....	10
Cuadro 2.1. Clasificación del trabajo infantil nocivo por grupo de edad. Según UNICEF.....	21
Cuadro 2.2. Presupuesto del PRONIM 2004-2011 (millones de pesos).....	27
Cuadro 2.3 Evolución de la cobertura del PRONIM.....	30
Cuadro 2.4. Número de entidades federativas beneficiadas por el programa PRONIM del 2007 al 2012.....	31
Cuadro 3.1 Rutas migratorias de los jornaleros agrícolas en México.....	41
Cuadro 4.1 Presupuesto del PRONIM a nivel subnacional 2007-2011.....	52
Cuadro 4.2 Logros del PRONM a nivel subnacional 2008 – 2011.....	55
Cuadro 4.3. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego” (caso Nayarit)	60
Cuadro 4.4. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con relaciones interinstitucionales (Caso Nayarit).....	62
Cuadro 4.5 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la estructura organizacional interna y distribución de funciones (Caso Nayarit)...	63
Cuadro 4.6 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras (Caso Nayarit).....	64
Cuadro 4.7 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas (Caso Nayarit).....	65
Cuadro 4.8 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto (Caso Nayarit)	66
Cuadro 4.9. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego” (caso Sinaloa).....	69
Cuadro 4.10. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con relaciones interinstitucionales (Caso Sinaloa).....	71

Cuadro 4.11 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la estructura organizacional interna y distribución de funciones (Caso Sinaloa)..	73
Cuadro 4.12 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras (Caso Sinaloa).....	74
Cuadro 4.13 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas (Caso Sinaloa).....	76
Cuadro 4.14 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto (Caso Sinaloa)	77
Cuadro 4.15 Calificación de los Déficits de Capacidades Institucionales (DCI) Caso Nayarit.....	78
Cuadro 4.16 Calificación de los Déficits de Capacidades Institucionales (DCI) Caso Sinaloa.....	79
Cuadro 4.17 Calificación de los Déficits de Capacidades Institucionales (DCI) Caso Nayarit (Déficit Real)	80
Cuadro 4.18 Calificación de los Déficits de Capacidades Institucionales (DCI) Caso Sinaloa(Déficit Real)	81
Gráfico 2.1 Diagrama de procesos del PRONIM.....	32
Gráfico 4.1 Población atendida por el PRONIM a nivel subnacional 2008-2011.....	45

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica como en muchas otras regiones del mundo el trabajo infantil es un problema público cada vez mayor que necesita ser erradicado, ya que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el mundo hay al menos 352 millones de niños y niñas que trabajan, 211 millones tienen entre 5 y 14 años, esas cifras nos indican que 1 de cada 6 niños y niñas en el mundo desempeñan alguna forma de trabajo,¹ la mayoría de esos niños laboran en condiciones de peligro que llevan a que se vulneren sus derechos fundamentales.

Generalmente los niños que viven en los hogares más pobres o en zonas rurales tienen más probabilidades de ser víctimas del trabajo infantil. El trabajo doméstico generalmente recae en las niñas por lo que millones de ellas trabajan como empleadas domésticas, lo que las pone en situación de riesgo para sufrir maltrato o explotación.²

De acuerdo a la OIT muchas formas de trabajo desempeñadas por niños en la agricultura deberían ser clasificadas como “*peores formas de trabajo infantil*”, debido a que en la agricultura de subsistencia los niños y niñas trabajan durante muchas horas, se exponen a cambios climáticos, realizan trabajos pesados, manipulan herramientas filosas, operan maquinarias sin preparación ni protección, y están expuestos a envenenamiento en la preparación y aplicación de pesticidas, por lo general, sin contar con el equipo de protección más básico. Las largas jornadas en el campo les impiden acudir a la escuela o les afecta seriamente su rendimiento educativo.³

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) el trabajo infantil agrícola en México se da en más de un millón de niños,

¹Cifras tomadas de Trabajo Infantil: manual para estudiantes, OIT 2004.

² Consideraciones sugeridas en Estado mundial de la infancia 2011, UNICEF 2011.

³ Consultado en la página electrónica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Formas de Trabajo infantil. Trabajo infantil en la agricultura.
<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=123>

niñas y adolescentes y por lo menos 400,000 de éstos lo hacen de forma remunerada (INEGI/STPS: 2008), ante esta problemática existen en México algunos programas gubernamentales enfocados a la población Jornalera agrícola; dos de los más importantes son el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) por parte de SEDESOL y el Programa de Educación Básica Para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas (PRONIM) por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP); aunque dichos programas no tienen como objetivo principal erradicar el trabajo infantil, sí inciden en gran medida en la calidad de vida de los niños que se ven beneficiados por tales programas.

Dadas las condiciones de vida de la población jornalera agrícola migrante, se presentan necesidades especiales de atención educativa que por lo general el PRONIM no puede resolver por sí solo, o al menos no lo ha logrado hasta el momento debido a las dificultades que representa atender una población con características tan singulares y a las capacidades institucionales que se tienen a nivel subnacional para operar el programa

Es por tales motivos que la presente investigación tiene el objetivo de analizar las capacidades institucionales del PRONIM a nivel subnacional tomando como referencia el análisis de los déficits de las capacidades institucionales en el caso de Nayarit y Sinaloa, considerados como casos en donde es posible observar contrastes importantes en dichos déficits. En esta línea de reflexión, la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es la siguiente: *¿Qué factores de las estructuras educativas en los estados influyen en el logro de metas planteadas por el PRONIM?*, Tal cuestionamiento se responde a partir de asumir a los déficits de las capacidades institucionales como una importante variable explicativa del problema. Esta hipótesis se enuncia de la siguiente forma: *“Los déficits en las capacidades institucionales tienen efectos en la gestión y logro de metas del PRONIM a nivel subnacional”*.

La investigación se divide en cinco capítulos. El primer capítulo expone el marco teórico y metodológico abordando el concepto de capacidad institucional, visto a través de diversos enfoques y se establece el concepto de capacidad institucional

bajo el cual se rige la investigación; a la vez que se describen las dimensiones que se tienen que tomar en cuenta para el análisis de las capacidades institucionales y se explican los componentes y algunos atributos que conforman dichas capacidades; al final del capítulo se presenta una propuesta metodológica para el análisis de la capacidad institucional del PRONIM a nivel subnacional.

El segundo capítulo tiene por objetivo describir al PRONIM iniciando con un breve relato de los antecedentes del programa y los aspectos legales en los cuales se basa la creación del PRONIM, sin descuidar los aspectos legales relacionados con el trabajo infantil. También se presenta el marco financiero bajo el cual opera el programa. A la vez que se detalla la población objetivo, fin y propósitos, beneficiarios y procesos que se siguen en la gestión del PRONIM.

El tercer capítulo tiene el propósito de ofrecer un panorama general sobre las características socio-demográficas de la población a la que está dirigido el PRONIM; se incluyen características como el entorno y conformación familiar, el entorno económico y educativo en el cual viven las familias jornaleras agrícolas migrantes. Asimismo, se hace un esbozo sobre las características de las zonas de origen y zonas de atracción de jornaleros agrícolas, los principales tipos de migración que se dan en esa población y las trayectorias migratorias y laborales de los jornaleros agrícolas en México.

En el capítulo 4 se exponen las capacidades institucionales del PRONIM a nivel subnacional. Primero diferenciando aquellas entidades federativas con mayor nivel de participación o aquellas que atienden a más población jornalera agrícola con respecto a otras entidades. Se presentan las características de los responsables de la operación del PRONIM en las entidades federativas y las diferencias entre los planes estratégicos estatales de atención educativa a migrantes. Asimismo, se hace un esfuerzo por analizar el manejo del presupuesto otorgado por el PRONIM a los estados y analizar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la operación del PRONIM. La parte más importante de este capítulo se expone al final, ya que se analizan los déficits de capacidad institucional en los casos de los estados de Nayarit y Sinaloa. Finalmente en el capítulo 5 se dan las

conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones tanto a la Coordinación Nacional del PRONIM, como recomendaciones a la Coordinación Estatal del programa en Nayarit y Sinaloa.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En este capítulo se presenta el marco teórico y metodológico con el que se trabajará a fin de sustentar la hipótesis planteada. En primer lugar, se aborda el concepto de capacidad institucional, visto a través de diversos enfoques y se establece el concepto de capacidad institucional bajo el cual se rige la investigación. Posteriormente, se hace un esbozo sobre las dimensiones que se tienen que tomar en cuenta para el análisis de las capacidades institucionales. También se explican los componentes y algunos atributos que conforman dichas capacidades. Finalmente se presenta una propuesta metodológica para el análisis de la capacidad institucional del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes (PRONIM) a nivel subnacional.

1.1 Concepto de capacidades institucionales

El tema de la capacidad institucional toma importancia en la década de 1990 cuando el Estado intenta reformarse, y de esa forma anteponerse a aquellas posturas que pretendían reducir el Estado al mínimo para que el mercado tomara su lugar generando condiciones tanto de crecimiento como de integración social (Rosas, 2008). Pero para entender que es una capacidad institucional se requiere inicialmente de un ejercicio definicional, primero el concepto está formado por dos términos que pueden puede definirse de distintas formas según el contexto del que se esté hablando.

Capacidad puede referirse y aplicarse en distintas formas y dimensiones dentro de la administración pública, convirtiéndose en un concepto ambiguo que para esclarecerse necesita de un contexto en el cual tome forma y sentido (Gómez, 2010). De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la capacidad se entiende como “*aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo*” (RAE, 2001). Al combinarlo con la noción de institucional puede hacer referencia a capacidad de gestión pública, capacidad administrativa o

capacidad estatal dependiendo de la interpretación vigente en un contexto espacio temporal determinado.

En la década de 1980 el énfasis de la capacidad institucional se centraba en mejorar las habilidades para cumplir las funciones del estado, esto a través de técnicas de reingeniería organizacional. Para la década de 1990 el concepto incorpora una visión más integral, tomando como eje el enfoque de sistemas donde los problemas que del Estado se encuentran dentro de un entorno donde participan una diversidad de actores en distintas relaciones. Después de esos planteamientos surgen concepciones de la capacidad institucional como fuente principal para promover el buen gobierno, esas definiciones estuvieron bajo la denominación de *construcción de capacidad* que principalmente hacían referencia a tres dimensiones; la primera alude al desarrollo de los recursos humanos, es decir los sistemas y procesos de personal; la segunda al fortalecimiento organizacional, es decir los sistemas de gestión; y la última se enfoca en la reforma institucional, es decir las instituciones y sistemas a nivel macro (Rosas, 2008).

Con el pasar del tiempo el concepto de capacidad institucional se fue nutriendo hasta alcanzar una noción más amplia del concepto, con lo cual surgieron diferentes categorías del concepto, tales como: *capacidad indicada*, *capacidad efectiva*, *capacidad como producto o resultado de un proceso*, o también la llamada *capacidad como proceso* (Rosas, 2008) estas categorías son importantes al momento de hacer un análisis de capacidad institucional ya que permiten limitarse a ciertos elementos de la organización y no a un sistema que engloba diversidad de procesos y actores.

Capacidad efectiva

Esta definición de capacidad institucional hace énfasis en el desempeño del gobierno, es decir la capacidad que tienen las instituciones para la gestión pública. La importancia del uso de medios y reglas institucionales para plasmar en las

políticas y programas públicos los mayores niveles de valor social son la principal aportación de este enfoque (Repetto, 2003).

Capacidad como proceso

El estado es un ente capaz de transformarse y adaptarse a las tendencias tanto sociales como del mercado lo que genera presiones que necesitan grandes esfuerzos por mejorar la capacidad de las instituciones día a día (Weiss, 1998), sin embargo esos esfuerzos deben estar orientados principalmente en mejorar las funciones a fin de resolver problemas y lograr los objetivos que se tengan planteados (Willems, 2004) en tiempo y forma, con lo cual generar eficiencia y eficacia en los procesos de la organización (Chávez y Rayas, 2006). Es general este enfoque se puede resumir en “los esfuerzos por mejorar la capacidad” (Rosas, 2008).

Capacidad como producto o resultado de un proceso

Este enfoque se caracteriza por definir a las capacidades institucionales como las “habilidades de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” es decir las “habilidades producidas” o habilidades para absorber responsabilidades para operar con mayor eficiencia (Rosas, 2008)⁴.

Capacidad Indicada

El enfoque de capacidad indicada muestra a las capacidades institucionales como el potencial que tienen las organizaciones para cumplir con tareas (Rosas, 2008). Las personas encargadas de llevar a cabo las políticas públicas deben ser capaces de utilizar todos los órganos del Estado a fin de alcanzar los objetivos que se tengan planteados y poder traducirse en resultados para la sociedad (Migdal, 1988); esos resultados serán muestra de la eficacia con la que cuenta la

⁴ Rosas recupera las ideas de Hilderbrand y Grindle, Land, Burns y Ospina, y Savitch

organización. Pero para poder tener eficacia y eficiencia es necesario contar con suficientes recursos o si se cuenta con recursos limitados hacer una correcta aplicación, esos recursos pueden ser desde financieros, tecnológicos y por su puesto los humanos. En este contexto es donde el estado demostrara que tanta capacidad tiene para adaptarse a las restricciones del contexto en el cual opere (Oslak, 2004).

Para el desarrollo de esta investigación se utilizara el enfoque de capacidad indicada, para definir a la capacidad institucional como *el potencial que tienen las organizaciones para el logro de metas.*

1.2 Dimensiones de las capacidades institucionales

La construcción de la capacidad que tiene el Estado se desenvuelve en el ámbito de las instituciones que son las reglas del juego que se dan tanto de manera formal como informal, y que van conformando una serie de relaciones entre distintos grupos, el gobierno y los individuos; esas relaciones hacen posible el intercambio de ideas y vinculación con distintos sectores (North, 1993) lo que permite identificar problemas y con eso procurar el diseño o gestión de una política pública.

La participación de múltiples actores en el proceso de las políticas públicas permite alianzas y acuerdos que pueden mantenerse a lo largo del tiempo dependiendo del logro de metas y objetivos que se planteen en esos acuerdos. Pero también la diversidad de actores generará disputas por los distintos intereses que se estén jugando en la política pública, con lo cual se genera un juego de aliados y oponentes (Repetto, 2003).

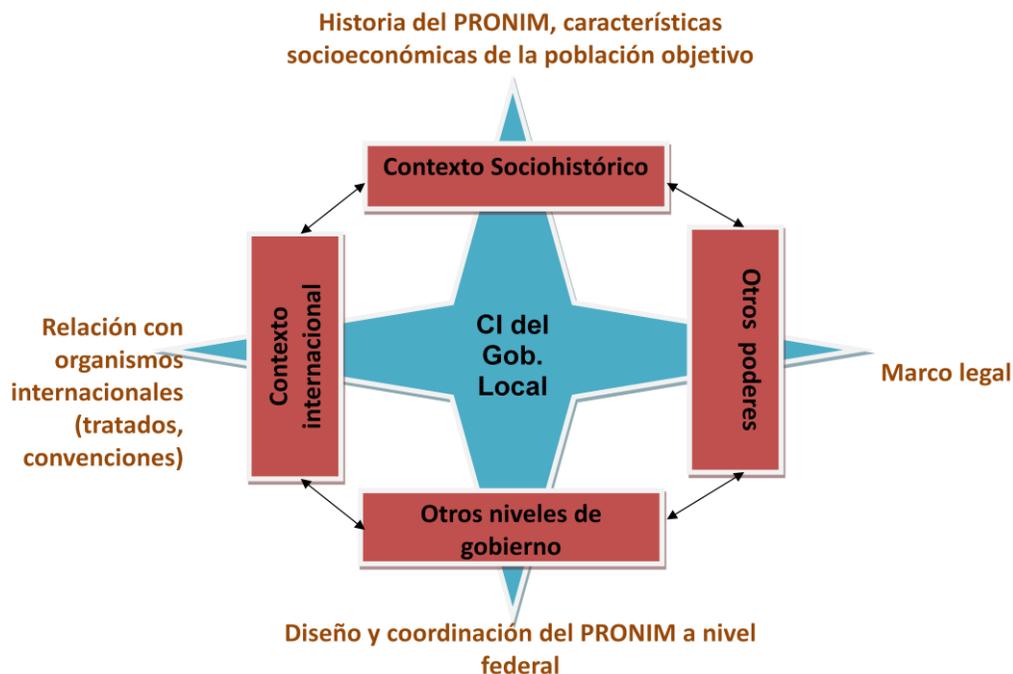
Tanto los individuos como grupos interesados en algún problema público tienen que convivir dentro de marco de reglas del juego, que sin duda las instituciones son el eje central para la orientación de la acción de los actores en la creación de

recursos políticos⁵. Por lo cual, en un análisis de capacidad institucional es importante revisar el contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social en el que se encuentra inmerso el problema público.

De esa forma la capacidad institucional abarca distintas dimensiones que se deben explorar desde las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de estado y ámbitos de gobierno, además es importante considerar el contexto internacional bajo el cual se enmarca el problema público (Rosas, 2008).

Para el caso de análisis de esta tesis, el Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes (PRONIM) debe reconocerse que la capacidad institucional local está asociada a otros ámbitos de gobierno y poderes inmersos en un contexto sociohistórico específico y ciertas relaciones entre actores sociales, con una problemática de interés internacional. (Ver figura 1.1).

Figura 1.1 Dimensiones a considerar para el análisis de la capacidad institucional (CI) de los gobiernos locales para la operación del PRONIM.



Fuente: Elaboración propia en base a las dimensiones propuestas por Rosas (2008).

⁵ Idea de Scharpf citada en Repetto 2003.

1.3 Componentes y atributos de las capacidades institucionales

La capacidad institucional necesita de dos componentes esenciales a fin de poder llevar a cabo políticas públicas: el *componente administrativo* y el *componente político*, la combinación de ambos es necesaria para poder priorizar, decidir y gestionar los problemas públicos. Esos dos importantes componentes se derivan de la noción de que el Estado no solo es un aparato burocrático sino que está inmerso en la arena política donde se involucran intereses tanto internos como externos al entramado organizacional del Estado (Repetto, 2003).

En primer lugar *el componente administrativo* son todas las habilidades técnico-burocráticas con las que cuenta el Estado para poder llevar a cabo sus objetivos (Rosas, 2008). El componente administrativo está compuesto principalmente por los recursos humanos y la organización. Los recursos humanos son los que permiten la eficacia burocrática por lo que es importante contar con expertos que puedan desempeñarse y desarrollar una vida profesional a largo plazo (Evans, 1996). Mientras que la organización está situada en el ámbito de recursos más técnicos como lo son: los procesos de planificación del gasto y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; métodos y gestión de compras; además auditoría y evaluación (Barzelay *et al*, 2002).

En general el componente administrativo es la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carrera de mérito y bien incentivados tanto de manera material como simbólicamente (Repetto, 2003).

Por su parte *el componente político* es el que hace referencia a la interacción política que establecen los distintos actores, bajo un marco de reglas, normas y costumbres. El modo en que se relacionan los individuos, actores políticos del Estado y grupos involucrados en un tema público determinan directamente el componente político de las capacidades institucionales, conformándose por varios factores como lo son: participación política, o quienes participan; la voluntad política y formas de negociación entre los actores; y la lucha por el poder o distribución del mismo entre los actores (Rosas, 2008).

Las capacidades institucionales innegablemente necesitan tanto del componente administrativo como del componente político, ya que la combinación de ambos es lo que provee la fortaleza de esas capacidades.

Si bien los componentes son básicos para entender a las capacidades institucionales hay otros factores que permiten calcular que tan fuerte o en qué estado se encuentran las capacidades, además que permiten medir el valor social que pueden aportar las capacidades, esos factores son los llamados *atributos*. Fabián Repetto (2003) hace una clasificación de dichos atributos de acuerdo a la orientación que tenga la capacidad es decir el *cómo* y el *para qué* se expresa la capacidad institucional.

Los atributos del *cómo* se expresa la capacidad institucional son:

- *Coordinación*: es la manera en que los diversos actores interactúan generando sinergias en función de las tareas que tengan encomendadas a fin de alcanzar los objetivos públicos previstos.
- *Flexibilidad*: es la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en el entorno en el cual se desenvuelven. Es decir que tan moldeables son los instrumentos de política pública.
- *Innovación*: la forma es que se modifican ya sea de manera parcial o total las dinámicas de acción de las políticas existentes, o la facilidad para crear nuevas políticas.
- *Calidad*: Satisfacción de las demandas públicas medidas a través de estándares considerados por el colectivo social como apropiadas.
- *Sostenibilidad*: la permanencia en el tiempo de las intervenciones públicas, sin que sufran modificaciones importantes a pesar de cambios importantes en el ambiente.
- *Evaluabilidad*: poder para determinar si la decisión y acción pública alcanzo las metas y objetivos que tenia propuestos.
- *Eficiencia*: la asignación óptima de recursos, en contexto de restricciones de diversos tipos

- *Eficacia*: grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar los costos que implicó. (Repetto, 2003: 16).

Los atributos *para qué* de las capacidades institucionales son:

- *Legitimidad*: consenso entre los actores involucrados, los ciudadanos y los beneficiarios.
- *Equidad pertinente*: igualdad de oportunidades en los efectos de las intervenciones públicas. Oferta de política pública adecuada a las necesidades o problema público. (Repetto, 2003:16).

Los atributos mencionados pueden ser transformados en indicadores concretos, sin embargo la naturaleza de muchos proyectos o políticas públicas dificulta la creación de dichos indicadores, ya que los atributos se interrelacionan lo que obstaculiza que un indicador pertenezca sólo a un atributo en particular.

A pesar de que en algunas políticas públicas existe dificultad para crear indicadores a partir de los atributos y componentes mostrados, hay alternativas metodológicas que permiten analizar las capacidades institucionales de forma alternativa a aquellos métodos que requieren información precisa para cada atributo.

En la siguiente sección se presenta uno método alternativo que facilitará el análisis del PRONIM a nivel subnacional.

1.4 Metodología para el análisis de la capacidad institucional

A fin de poder analizar las capacidades institucionales del PRONIM se buscó una metodología que pudiera conjuntar tanto las dimensiones como los componentes y atributos de las capacidades institucionales en un análisis global que pudiera ser trasladado al ámbito subnacional aun cuando la información disponible fuera escasa. Se encontró una metodología que se adapta tanto a la cantidad de información disponible como al fin de la investigación, esta metodología es la llamada SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional).

La metodología SADCÍ fue desarrollada en la década de 1990 por el Dr. Alain Tobelem para el Banco Mundial. El SADCÍ consiste en un desarrollo conceptual orientado a identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar obstáculos y debilidades que son necesarios eliminar y con ello poder desarrollar acciones para dicho fin (Oszlak y Orellana, 1993).

Uno de los principales productos de la metodología SADCÍ es que se pueden identificar distintos tipos de déficits que tienen las capacidades institucionales (DCI). Esos déficits son los que determinan el tamaño de la brecha de capacidad institucional, es decir la diferencia que existen entre la aspiración organizacional y el nivel de capacidad real; entre mayores sean los déficits mayor será la brecha de capacidad institucional (Oszlak y Orellana, 1993).

Cabe destacar que el SADCÍ no se limita a los DCI que existen en la organización sino que abarca a los existentes en la trama institucional en los cuales se desenvuelve la política pública (dimensiones de las capacidades institucionales). El SADCÍ contempla el análisis de varios factores: a) objetivo general del proyecto u organización analizada; b) objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización; c) actividades que se realizan para alcanzar el objetivo; d) tareas que se realizan; e) identificación de los déficit; y f) estrategia para superar la brecha de capacidad. (Oszlak y Orellana, 1993).

Es importante aclarar que la metodología SADCÍ no es una metodología rígida sino que permite adecuarla a las necesidades de análisis que se tengan; por lo que en esta investigación los factores a, b, c y d serán analizados en los siguientes dos capítulos tomando elementos de la propuesta de dimensiones hecha por Rosas (2008).

Debido a que uno de los objetivos de esta investigación es analizar las capacidades institucionales del PRONIM a nivel subnacional, es relevante hacer dicho análisis con uno de los elementos más importantes de la metodología SADCÍ que es la identificación de los déficits a los que se enfrenta el programa.

Una vez que se tiene la primer parte descriptiva del análisis (siguientes dos capítulos) será más sencillo encontrar obstáculos que impiden el logro de metas del programa a nivel subnacional. Esos obstáculos representan un déficit que incrementa la brecha de capacidad.

Las brechas de capacidad no se dan exclusivamente por factores intra-organizacionales sino que pueden darse por restricciones del entorno o de la estructura frente a los cuales no se pueden realizar cambios. Por esas razones la metodología contempla diferentes tipos de déficit que involucran a los distintos atributos descritos en una sección anterior. (Oszlak y Orellana, 1993).

Los tipos de déficit contemplados en la metodología SADCI son:

1. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.
2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.
3. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
5. Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.
6. Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto. (Oszlak y Orellana, 1993).

Teniendo descritas las distintas categorías de déficits el siguiente paso es encontrar fuentes de esos déficits a través de informantes o con reportes que se tengan sobre el proyecto. Cuando se identifique una fuente de déficit se debe indicar la gravedad de problema detectado o “rango de factibilidad” con valores de 1 a 5, donde 5 significa que no existen problemas y 1 es la virtual imposibilidad de realizar una tarea o la máxima gravedad del problema detectado (Oszlak y Orellana, 1993).

CAPÍTULO 2.
ANTECEDENTES Y GESTIÓN DEL PRONIM

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y GESTIÓN DEL PRONIM

El capítulo tiene por objeto explicar a detalle la estructura y diseño del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM). En el primer apartado del capítulo se hace un relato sobre los antecedentes del programa y se muestran las bases legales sobre las cuales opera el PRONIM y se mencionan los aspectos legales relacionados al trabajo infantil, que sin duda son de gran importancia dadas las características de la población a la cual se dirige el programa analizado en la investigación; asimismo se presenta el marco organizacional bajo el cual se encuentra gestionado el programa. En la segunda sección se presenta el marco financiero bajo el cual opera el PRONIM. En el tercer apartado se muestra basado en las reglas de operación del programa la población objetivo, fin y propósitos así como los beneficiarios del programa y los procesos bajo los cuales se desarrolla el programa. Finalmente se dan conclusiones generales del capítulo.

2.1 Creación del PRONIM:

2.1.1 Antecedentes del PRONIM

El Programa de Educación Básica Para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes tiene sus orígenes en el proyecto “Diseño de un modelo de atención educativa de nivel primaria para niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes” dicho proyecto fue creado en 1997. Sin embargo la SEP desde el año de 1981 ha ofrecido atención educativa para este grupo de niños, con la operación del Programa de Educación Primaria para Niños Migrantes, en el marco del Programa Educación Primaria para Todos los Niños. En la década de los ochenta tanto el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) como la Comisión Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) lanzaron sus respectivos programas de atención educativa dirigidos a la población jornalera agrícola migrante (Rodríguez, 2007; ROP PRONIM, 2012).

La década de los noventa está marcada por la descentralización de la educación básica en el año de 1992 en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). Con la firma del ANMEB las entidades federativas se ven obligadas a proporcionar educación básica dentro de sus territorios, pero apegándose a los lineamientos de los programas educativos nacionales. Al año siguiente de la firma del ANMEB en 1993 Se integró la Comisión Central de Coordinación Interinstitucional para la Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante, en tal comisión participan la SEP, INEA, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y CONAFE (Flores, 2010; Rodríguez,2007).

Es hasta el año 2002 cuando se establecen reglas de operación para el “Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes” que es el programa que antecede al que actualmente opera. Ese mismo año coincide con el inicio del Programa Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural en Migrantes (FOMEIM) que inició su primera fase en el año de 2003 (Rodríguez, 2007; ROP PRONIM, 2012).

En el 2007 a fin de poder dar seguimiento a los alumnos que son atendidos por el PRONIM en las diversas regiones nace el Sistema Nacional de Control Escolar para Migrantes (SINACEM) el cual pretende tener consolidada toda la información referente a los estudiantes, pero principalmente las calificaciones obtenidas en los periodos escolares cursados. (ROP PRONIM, 2012).

2.1.2 Aspectos legales del PRONIM

Los fundamentos legales en los cuales se basa el PRONIM se basan en varias leyes iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su **Artículo 3º establece** que “*Todo individuo tiene derecho a recibir educación...*”; mientras que en su **Artículo 2º** fracción B hace referencia a que “*La Federación, los Estados y los Municipios...Para **abatir las carencias y rezagos** que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, tienen la obligación de:*

- *“Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica,... Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles” (Fracción II).*
- *“Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas” (Fracción VIII).*

Por su parte *La Ley General de Educación en su Artículo 32* establece que *“el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.”* Mientras que el *Artículo 33* señala que las *“autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer 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 en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Medidas que estarán dirigidas de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.”* (DOF, 2012a: 12)

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en su Artículo 11 establece que las *“autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua.”* (DOF, 2012: 3)

En cuanto al **Plan Nacional de Desarrollo** 2007-2012 en su Eje 3 “Igualdad de oportunidades”, Punto 3.6 “Grupos Vulnerables” su objetivo 17 es “*Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud*” con lo cual le corresponde a la SEP diseñar estrategias que contribuyan:

- a) *alcanzar la justicia y la equidad educativa;*
- b) *procurar la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de las nuevas generaciones, incidiendo en la terminación de la educación básica;*
- c) *garantizar una cobertura universal de los servicios de educación básica,*
- d) *atender la diversidad social, cultural y lingüística en el aula; y,*
- e) *reforzar la política educativa para resolver problemáticas de los sectores que acumulan el mayor porcentaje de rezago educativo (PND, 2007- 2012).*

El **Programa Sectorial de Educación** 2007-2012 en su objetivo 2, estrategia 2.4 establece que es indispensable “*Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos*” por lo que es fundamental “*desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población, así como los mecanismos de seguimiento académico que les aseguren la continuidad de sus estudios, en sus comunidades de origen y de destino*” (SEP, 2007: 31-32).

En general todas las leyes a las que se hace referencia tienen en común la procuración de educación básica para todos pero en especial los grupos

vulnerables conformados principalmente por población indígena , como lo es el caso de los jornaleros agrícolas migrantes.

2.1.2.1 Aspectos legales sobre trabajo infantil

El trabajo infantil se da en una amplia variedad de situaciones; por una parte está el trabajo que es beneficioso y que promueve o estimula el desarrollo físico, mental, moral o social del niño dándose en contextos en los cuales no se interfiera con la educación escolar, actividades recreativas o el descanso. Por otro lado se encuentra el trabajo nocivo o abusivo (INEGI, 2004). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define el trabajo infantil como cualquier trabajo que supere una cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño o niña y de la naturaleza del trabajo. El siguiente cuadro muestra una clasificación de este tipo de trabajo.

Cuadro 2.1. Clasificación del trabajo infantil nocivo por grupo de edad. Según UNICEF		
Entre 5 y 11 años	Entre 12 y 14 años	Entre 15 y 17 años
Al menos una hora semanal de trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico (4 horas diarias)	Al menos 14 horas semanales de trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico	Al menos 43 horas de trabajo remunerado o de trabajo doméstico semanales

Fuente: elaboración propia con datos de UNICEF (2011 a).

Además el trabajo infantil para ser considerado como inaceptable debe presentar alguna de las siguientes características:

1. Trabajo de tiempo completo o en una edad demasiado temprana.
2. Horario laboral prolongado.
3. Trabajos que producen tensiones indebidas de carácter físico, social o psicológico.

4. Trabajo y vida en la calle en malas condiciones.
5. Remuneración inadecuada.
6. Demasiada responsabilidad.
7. Trabajos que obstaculizan el acceso a la educación.
8. Trabajos que socavan la dignidad y autoestima de los niños tales como la esclavitud o el trabajo servil y la explotación sexual.
9. Trabajos que perjudican el pleno desarrollo social y psicológico.⁶

Por su parte la OIT considera que no todo el trabajo efectuado por niños debe ser clasificado como trabajo infantil que deba ser seleccionado para ser erradicado. Ya que la participación por parte de los niños en un trabajo que no afecte su salud y desarrollo personal o que interfiera con su educación es generalmente considerada como algo positivo. Algunas de las actividades consideradas como positivas son ayudar a los padres en la casa, asistir en un negocio familiar o ganarse dinero para gastos personales fuera de las horas de escuela y durante las vacaciones escolares. “Ese tipo de actividades contribuyen al desarrollo de los niños y al bienestar de sus familias; debido a que les hace obtener habilidades y experiencia, a la vez que ayudan a preparar para ser miembros productivos de la sociedad durante su vida adulta” (OIT, 2004).

La OIT define trabajo infantil como aquel trabajo que priva a los niños de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental. Refiriéndose al trabajo que:

- Es físicamente, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, además
- Interfiere en su escolarización:
 - privándole de la oportunidad de ir a la escuela;
 - obligándole a abandonar la educación prematuramente, o
 - exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.⁷

⁶ Características del trabajo infantil en condiciones de explotación enumeradas en El Trabajo Infantil en México 1995-2002. INEGI 2004.

Al igual que UNICEF la OIT afirma que para que una forma particular de trabajo pueda ser llamada “trabajo infantil”, dependerá de factores como la edad del niño, el tipo y horas de trabajo que desempeñado y las condiciones bajo las que se efectúa la actividad.⁸

Hay actividades que conllevan a una explotación extrema o denigran a los niños de maneras diversas, de acuerdo al Convenio 182 de la OIT dichas actividades son consideradas como “las peores formas de trabajo infantil” estas formas de explotación de acuerdo al artículo 3, incluyen:

- a. todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- b. la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c. la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y
- d. el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Si bien las actividades domésticas propias de cada hogar son consideradas positivas para el desarrollo del niño éstas deben ser consideradas como trabajo cuando incidan negativamente sobre la asistencia a la escuela y la atención satisfactoria de las actividades escolares de los niños, tales como tareas extra clase. Por lo cual la OIT recomienda a los países definir un mínimo de horas que

⁷ Definición publicada en Trabajo Infantil: un manual para estudiantes. OIT 2004 con información tomada de Un futuro sin trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra.

⁸ También la OIT establece el concepto de trabajo infantil dependerá también en gran medida de las regulaciones que cada país tenga respecto a la edad mínima para trabajar. Trabajo infantil: un manual para estudiantes. OIT 2004.

dedicadas a las actividades domésticas inhiben la educación y asistencia escolar de los niños.⁹

De acuerdo a la OIT muchas formas de trabajo desempeñadas por niños en la agricultura deberían ser clasificadas como “peores formas de trabajo infantil”, debido a que en la agricultura de subsistencia los niños y niñas trabajan durante muchas horas, se exponen a cambios climáticos, realizan trabajos pesados, manipulan herramientas filosas, operan maquinarias sin preparación ni protección, y están expuestos a envenenamiento en la preparación y aplicación de pesticidas, por lo general, sin contar con protección. Las largas jornadas en el campo les impiden acudir a la escuela o les afecta seriamente su rendimiento educativo.¹⁰

Dada la magnitud del problema del trabajo infantil a nivel mundial, se han creado diversos instrumentos legales para involucrar a los países en la erradicación de dicho problema; uno de los primeros instrumentos a favor de la niñez, y sin duda el de mayor importancia, es la **Convención sobre los Derechos del Niño** (CDN) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1989 y ratificada por México en 1990 con lo que se responsabilizó a brindar protección integral a los niños y niñas mexicanas.

El **artículo 32 de la CDN establece que el estado reconozca el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra cualquier tipo de trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación**, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; de la misma forma establece que se deben adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación de este artículo.

La OIT en el año de 1992 crea una agencia especializada para atender específicamente asuntos relacionados con trabajo infantil dicha agencia es el

⁹ Distinción entre las actividades domésticas propiamente de ayuda o colaboración que desempeñan los niños en sus hogares, de las actividades que son equivalentes a un trabajo; presentadas en Trabajo Infantil 1995 – 2002. INEGI 2004.

¹⁰ Consultado en la página electrónica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Formas de Trabajo infantil. Trabajo infantil en la agricultura.
<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=123>

Programa Internacional para Erradicar el Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés). IPEC tiene a su cargo distintos programas en todas las regiones del mundo con el propósito fundamental de eliminar progresivamente el trabajo infantil, además IPEC se encarga de realizar investigaciones que contribuyan a mejorar las políticas públicas de los distintos países que presentan el problema del trabajo infantil en mayor medida.

Asimismo la OIT en 1998 estableció la abolición efectiva del trabajo infantil esto como parte de la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en 1999 se estableció el Convenio 182 el cual trata sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación; México ratificó dicho convenio el 30 de junio del año 2000.¹¹

También por parte de la OIT está el Convenio 138 (1973) sobre la edad mínima de admisión al empleo, el cual establece que la edad mínima para ingresar en algún trabajo no deberá ser menor a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, la edad mínima se establece en quince años.¹²

Por parte de la legislación mexicana el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe a las empresas el empleo de personas menores a 14 años y en el caso particular de las unidades económicas que necesiten personas entre 14 y 16 años la jornada no debe ser superior a 6 horas diarias, ni pueden cubrir horas extras.¹³

De la misma forma La Ley Federal del Trabajo establece que a los trabajadores de 14 y 15 años se les debe practicar un examen de admisión y exámenes médicos periódicos. Además queda prohibido que laboren en:

- lugares donde se expidan bebidas embriagantes de consumo inmediato,
- trabajos que afecten su moralidad o buenas costumbres,
- trabajos ambulantes,

¹¹ Consultado en el listado de países que han ratificado el convenio 182 sobre la prohibición de las peores de trabajo infantil, anexo de dicho convenio.

¹² Establecido en el artículo 2 fracción 3 del Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

¹³ Artículo 123 fracción III de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

- trabajos subterráneos,
- labores peligrosas,
- trabajos superiores a sus fuerzas,
- trabajos industriales después de las diez de la noche.¹⁴

Si bien existen todo este conjunto de instrumentos legales a fin de disminuir o erradicar el trabajo infantil, aun se sigue presentando esta problemática y más en la población jornalera agrícola y más aun aquellos que pertenecen a familias que por buscar fuentes de ingresos se ven en la necesidad de migrar.

2.1.3 Marco organizacional del PRONIM

Debido a que uno de los propósitos fundamentales del PRONIM es ofrecer educación preescolar, primaria y secundaria a través de un modelo educativo que pueda dar el servicio a los niños de familias jornaleras agrícolas, es la razón por la cual el programa es operado en la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), en los inicios del programa la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) era la encargada de desarrollar el PRONIM.

A pesar de que la DGDGIE operó el programa por varios años haciendo grandes contribuciones, aun sin tener las capacidades instaladas para operar un programa de esa magnitud, los esfuerzos no fueron suficientes debido a que las necesidades de la población a la cual está dirigido el programa son diversas por las condiciones étnicas y lingüísticas de los jornaleros agrícolas que en su mayoría está conformado por grupos indígenas.

Por tales motivos en años recientes la coordinación del programa pasó a manos de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), quien por su capacidad instalada puede generar un modelo educativo que propicie mejores resultados, ya que puede elaborar materiales pedagógicos adecuados para la población

¹⁴ Artículo 125 de la Ley Federal del Trabajo.

indígena, de la misma forma que puede formular estrategias de atención para los jornaleros migrantes.

2.2 Marco financiero

El PRONIM obtiene sus recursos a través del Ramo 11 “Educación”, el presupuesto es autorizado al Programa S111 “Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes”. El presupuesto del programa de los últimos años es mostrado en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Presupuesto del PRONIM 2004-2011 (millones de pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2004	9.43	9.43	9.43
2005	6.24	9.44	9.44
2006	6.24	9.48	9.48
2007	6.24	16.05	16.05
2008	56.3	55.27	54.9
2009	71.82	68.8	68.76
2010	100.75	98.29	98.29
2011	159.01	114.05	114.05

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ramo 11 Educación 2005-2012 y CONEVAL 2011.

Se puede observar que del 2004 al 2007 el presupuesto original fue prácticamente el mismo, sin embargo ya para el 2008 hay un incremento significativo tanto en el presupuesto original como en el presupuesto ejercido, es a partir de 2008 que el incremento en el presupuesto ha sido constante.

En cuanto a los presupuestos asignados a las entidades federativas las Reglas de Operación para el año 2012 establecen que “la asignación de los recursos a las Entidades Federativas participantes del programa se proporcionará de manera diferenciada distribuido de la siguiente forma:

- 25% según la meta de cobertura lograda en el año inmediato anterior,
- 25% 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.
- 50% con los criterios de distribución y uso que la Subsecretaría de Educación Básica a través de la DGEI establezca, tanto para los subsidios, como para los gastos de operación centrales a efecto de cumplir con los objetivos y metas comprometidas a nivel nacional “ (ROP PRONIM, 2012)

Obtener recursos del PRONIM supone que las entidades federativas cumplan con las metas y objetivos establecidos el año previo, por lo que es un buen incentivo para que los coordinadores del programa busquen alcanzar la metas o superarlas; sin embargo, a la vez puede ser un incentivo negativo cuando las metas no son alcanzadas y hay población que necesita ser atendida por el programa.

2.3 Operación del PRONIM

Debido a que el programa se apega a reglas de operación es importante conocer cuáles son los lineamientos principales que establecen dichas reglas, delimitando, por una parte, cual es su población objetivo para poder determinar los fines y propósitos que desea alcanzar el PRONIM, al tiempo de establecer un marco de referencia sobre aquellas personas y entidades federativas que se ven beneficiadas por el programa.

Otra de las razones importantes para revisar las reglas de operación es poder analizar los procesos a través de los cuales deben pasar las entidades federativas a fin de poder dar atención educativa a niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.

2.3.1 Población objetivo

A partir del 2012 la población objetivo del PRONIM son “las niñas, niños y adolescentes de familias en contexto y situación de migración, con independencia del origen nacional o del estatus migratorio” (ROP PRONIM, 2012) ; sin embargo, en años anteriores la población objetivo se limitaba a niños y niñas entre 3 y 14 años de edad hijas e hijos exclusivamente de familias jornaleras agrícolas migrantes y asentadas, que vivieran en campamentos o en sus comunidades de origen (ROP PRONIM, 2007).

Actualmente con las reglas de operación el programa da un giro en su población objetivo al solo considerar que sean migrantes y no necesariamente de familias jornaleras agrícolas mexicanas sino extranjeras que principalmente provienen de países centroamericanos y que por lo general trabajan en las regiones agrícolas del sur de México en especial en el estado de Chiapas.

2.3.2 Fin y Propósitos

El fin del PRONIM es “contribuir a superar la marginación y el rezago educativo nacional de las niñas y niños en contexto o situación de migración atendidos en educación básica” (ROP PRONIM, 2012).

Mientras que sus propósitos son:

- “Promover el acceso y permanencia en la educación básica de niñas y niños en contexto y/o situación de migración, favoreciendo el logro educativo.
- Atender educación inicial y ofrecer educación básica de calidad, con pertinencia a la diversidad social, étnica, cultural y lingüística.

- Generar propuestas pedagógicas y curriculares, enfocadas a atender la interculturalidad en el aula, la organización, metodología multigrado y la perspectiva de derechos humanos y de género.
- Generar plataformas de capacitación y actualización adecuadas al perfil de los docentes que trabajan con la población migrante, que contemplen la co-asesoría, acompañamiento y asesoría especializada.
- Diseñar materiales educativos considerando la propuesta nacional para atender la heterogeneidad de la población migrante”. (ROP PRONIM, 2012).

2.3.3 Beneficiarios

Una de las partes más controvertidas del PRONIM es el número de beneficiarios que ha tenido en los últimos años ya que su población objetivo es significativamente mayor a la población que ha atendido. En el cuadro 2.3 muestra estas disparidades.

Cuadro 2.3 Evolución de la cobertura del PRONIM

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2008	260,000	30,000	22,385
2009	260,000	35,000	26,722
2010	260,000	60,000	60,477

Fuente: CONEVAL 2011.

Aunque para el año 2010 el cuadro muestra que la población atendida fue similar a la población objetivo esta se queda muy por debajo de la población potencial establecida por el programa, las limitantes pueden deberse a la falta de presupuesto o simplemente debido a que el tipo de población a la que está dirigido el programa tiene prácticas culturales que anteponen el trabajo infantil a la educación.

En cuanto a las entidades federativas que han sido beneficiadas con recursos del PRONIM se puede decir que prácticamente opera en todo el país, ya que para el 2012 fueron 29 de las 32 entidades federativas. Tal como se muestra en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Número de entidades federativas beneficiadas por el programa PRONIM del 2007 al 2012.

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Núm. de entidades	21	21	23	25	25	29

Fuente: Elaboración propia en base a las reglas de operación del programa PRONIM de los años correspondientes.

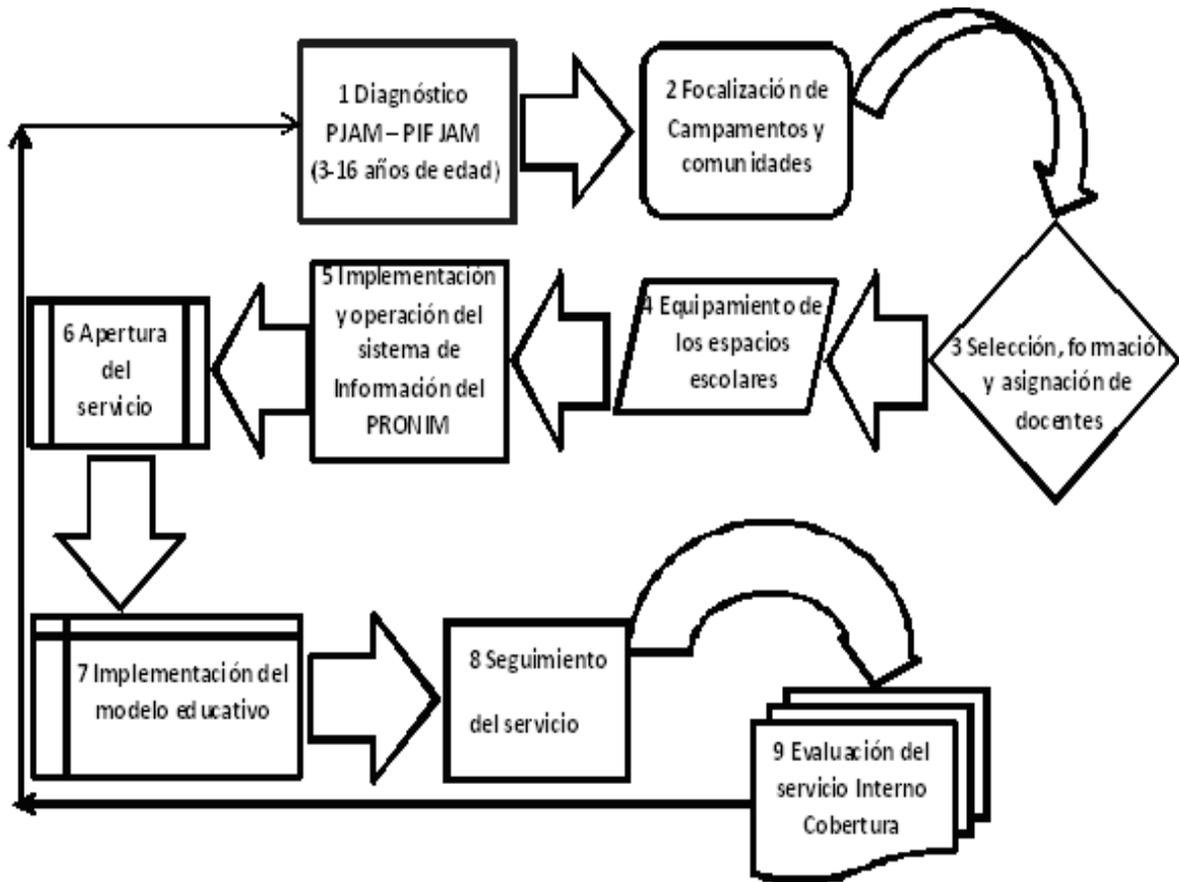
Aunque el programa opere en prácticamente todo el territorio mexicano es importante destacar que en algunas entidades federativas tiene mayor presencia debido a que son entidades federativas receptoras de migrantes, especialmente las del noroeste del país.

2.3.4 Procesos

La operación del programa es muy compleja pues incluye procesos tanto para la coordinación nacional de programa como para las entidades federativas; sin embargo, estas últimas son las que requieren de mayores trabajos a fin de poder operar el PRONIM.

En un principio las entidades federativas deben desarrollar planes estratégicos para la atención de migrantes esto incluye la búsqueda y selección de campos agrícolas así como de escuelas o campamentos que puedan otorgar el servicio educativo a los migrantes, es necesario que capaciten a los maestros que ofrecerán los servicios educativos, a la vez que mantengan el SINACEM actualizado. Si las entidades cubren todos los procesos mencionados tendrán el derecho de recibir los apoyos que el PRONIM puede otorgar a las entidades federativas. En el Gráfico 2.1 se muestra un diagrama de procesos del PRONIM. (ROP PRONIM, 2012).

Gráfico 2.1 Diagrama de procesos del PRONIM



Fuente: ROP PRONIM 2012.

2.4 Conclusiones Preliminares

El PRONIM es un programa que atiende a uno de los grupos más vulnerables, los jornaleros agrícolas migrantes, este programa fue concebido desde la década de los ochenta bajo otros nombres sin embargo el objetivo del programa y su población objetivo siguen siendo prácticamente los mismos.

El marco legal bajo el cual se rige el programa es bastante sólido ya que se apoya en varias leyes, incluida la Constitución Política, que no se contradicen entre sí, sino que se complementan. Este marco legal deja en claro que el programa debe ayudar a superar la marginación educativa en la que viven los jornaleros agrícolas migrantes.

Una de las principales limitantes del programa es los recursos con los que cuenta, ya que la población que podría atender es significativamente superior a la que actualmente atiende, está es muy por debajo de la población planteada como objetivo.

Los recursos otorgados a las entidades federativas son diferenciados, esto se debe principalmente a que cada estado tiene necesidades, así como prioridades distintas, en cuanto a oferta educativa para población jornalera agrícola.

En general las entidades federativas llevan la mayor carga de procesos ya que tienen que cumplir con todos los procesos establecidos en las reglas de operación a fin de poder obtener los apoyos del PRONIM

CAPÍTULO 3.

**CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN A LA QUE
ESTÁ DIRIGIDO EL PRONIM**

CAPÍTULO 3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN A LA QUE ESTÁ DIRIGIDO EL PRONIM

El objetivo de este capítulo es hacer una descripción de las características más sobresalientes de la población jornalera agrícola migrante; en la primer sección se hace una descripción del entorno familiar, económico y el educativo. Posteriormente se describen las zonas de origen y atracción de jornaleros agrícolas; así como los tipos de migración pendular e itinerante. Al final se describe las trayectorias migratorias y laborales que siguen los jornaleros agrícolas.

3.1 Características de las familias jornaleras migrantes

La población jornalera agrícola en México presenta diferencias culturales, sociales y económicas; por un lado están los jornaleros que trabajan de forma local en sus comunidades de las cuales son originarios, también están aquellos que migran una vez para asentarse de manera definitiva en alguna región junto con sus familias para trabajar en los campos agrícolas y finalmente están aquellos grupos de jornaleros migrantes los cuales se desplazan desde sus lugares de origen hacia los centros agrícolas de acuerdo a los ciclos agrícolas y terminado dicho periodo regresan a su comunidad de origen o se desplazan a otro centro agrícola.

Los grupos de jornaleros agrícolas migrantes son la principal población a la cual se dirige el programa PRONIM, ofreciendo educación básica a niños de familias que constantemente se desplazan de región en región, dependiendo los tipos de cultivo y las temporadas de cosecha; pero tratar de ofrecer educación para un grupo con características tan complejas representa un gran reto, que desde la década de los ochenta el Gobierno Federal quiso afrontar estableciendo los antecedentes de lo que hoy se conoce como PRONIM.

A nivel federal no solo existen programas de educación para la población jornalera migrante, también existen diversidad de programas que atienden cuestiones de

salud, laborales y sociales; sin embargo todavía no hay una coordinación entre las distintas dependencias con lo cual se logre dar una atención integral a esta población.

Debido a la alta movilidad y a las características especiales de la población jornalera agrícola migrante es difícil hacer estimaciones sobre la cantidad de personas que se encuentran en dicha situación; las estimaciones se dificultan porque el desplazamiento que hacen esas familias de sus comunidades de origen a las zonas de atracción se da por la necesidad de encontrar las fuentes de empleo para subsistir, pero el contexto en el que se da el flujo migratorio puede modificarse entre los ciclos agrícolas, motivados por variables principalmente relacionadas con la comercialización de los productos agrícolas.

Las diversas formas de procesos productivos en el sector agrícola, tienen una alta demanda de mano de obra que ha llevado a la incorporación de niños en esos procesos, incentivados por la creciente marginación económica y social de los grupos campesinos provenientes principalmente de etnias indígenas, los cuales desplazan toda la familia en las migraciones estacionales que se dan por todo el territorio mexicano.

Desde la percepción de los dueños de los campos agrícolas la mano de obra infantil viene en “paquete” cuando se contrata al padre de familia para laborar como jornalero, ya que se da por hecho que la esposa y los hijos contribuirán con la labor debido a la necesidad de ingresos con que cuenta la familia. Se puede dar la contratación de un niño motivada por la capacidad física con la que cuente, ya que se pueden encontrar niños de entre 8 y 10 años laborando en los campos de cultivo con las mismas cargas de trabajo que un adulto (Sánchez, 2005).

Los niños que son contratados como jornaleros agrícolas se ven obligados a trabajar bajo condiciones climatológicas extremas y en ambientes poco saludables. En muchos campos agrícolas se realizan fumigaciones a cielo abierto mientras se realiza el trabajo, estas exposiciones deterioran gravemente la salud en el largo plazo y si se toma en cuenta que las familias jornaleras agrícolas no

cuentan con atención médica, o la que llegan a tener es precaria y de mala calidad, la situación se agrava.

Los jornaleros agrícolas están expuestos a situaciones en las cuales se violan los derechos elementales de trabajo y más en el caso de los niños y niñas que la gran mayoría no son registrados como trabajadores siendo que el 60% trabaja de las 7 hasta las 18 horas, sólo con un descanso de una hora. Siendo que la Ley Federal del Trabajo prohíbe el trabajo a los menores de 14 años y establece que la jornada laboral para los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 no debe exceder seis horas diarias¹⁵.

Según estimaciones del XI Censo General de Población y Vivienda 2,147,000 niños entre 5 y 14 años de edad no asistían a la escuela. De éstos aproximadamente un millón de entre 6 y 14 años son indígenas, hijos de jornaleros, de comunidades dispersas, discapacitados o se encuentran en situación de calle. Eso coincide con las estimaciones que indican que los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes constituyen la tercera parte de la población más vulnerable en el país (Moreno, 2009).

La forma en cómo estén organizados los campos agrícolas es uno de los factores más importantes para que la población jornalera tenga expectativas acerca de los beneficios de la educación. Ya que en campos agrícolas más tecnificados se requiere de mano de obra más calificada, por lo tanto las familias jornaleras saben que el dominar el español, tanto de forma escrita como hablado, además de dominar las operaciones matemáticas básicas pueden favorecer sus condiciones de trabajo, principalmente en las formas de contratación y pago. Mientras que en campos más rudimentarios no hay incentivos para que los jornaleros se preocupen por recibir educación, pues eso no les generaría ninguna diferencia en los ingresos que perciben.

¹⁵ Cifras tomadas del Plan Estratégico Nacional de atención educativa a niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes, 2009. Asimismo en el Artículo 123 fracción III de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la edad mínima para trabajar es de 14 años y que la jornada laboral no puede exceder las seis horas diarias ni se deben cubrir horas extras.

Asimismo, un mayor nivel educativo puede favorecer en la diversificación del trabajo, especialización y promoción laboral al interior de los campos agrícolas; es decir con un mayor nivel educativo saben que pueden pasar de hacer las tareas menos calificadas, que requieren mayor esfuerzo físico, a aquellas que requieren mayor calificación escolar pero que representan un pago mayor, con lo cual pueden mejorar sus condiciones de vida en un futuro.

Aunque las familias jornaleras tengan buenas expectativas acerca de la educación, la variabilidad de los movimientos migratorios hace que la educación que requieren conlleve procesos distintos a la educación convencional, ya que, la mayoría de las veces los niños sin importar su edad cronológica no han tenido acceso a la escuela; los niños presentan un rezago educativo entre 3 y 7 ciclos escolares o sólo han tenido la oportunidad de cursar, parcial o totalmente y en repetidas ocasiones el mismo grado escolar (Ramírez, 2006).

Asimismo los niños tienen que interrumpir sus estudios por la migración se ven forzados a cursar nuevamente el grado o a repetir los mismos contenidos, pues no les reconocen los estudios anteriores; también puede presentarse niños que se matriculan en repetidas ocasiones a lo largo del tránsito migratorio y por periodos variables a los servicios educativos independientemente a qué sistema pertenezca el servicio (sistema de primaria general, indígena, comunitaria o al programa migrante), por lo tanto se hace uso de varios sistemas educativos tanto en la comunidad de origen como en la comunidad destino (Ramírez, 2006).

Todas esas problemáticas sin duda tienen un impacto negativo en los hijos de las familias jornaleras que están en edad escolar, ya que no pueden acceder a la educación, sus posibilidades de hacerlo se reducen drásticamente, sobre todo porque la migración los obliga a transitar entre sus comunidades de origen y los mercados de trabajo rural en periodos distintos al calendario escolar nacional.

Para el PRONIM la demanda de servicios educativos por parte de los niños y niñas jornaleros migrantes representa un reto, dadas las condiciones de desventaja que los rodean: un alto índice de empobrecimiento, trabajo infantil,

traslados periódicos y no definidos, falta de reconocimiento de los aprendizajes y conocimientos adquiridos por los menores en su trayectoria escolar, ausentismo escolar o abandono definitivo del proceso educativo (Ramírez, 2006).

3.2 Características de las zonas de origen y zonas de atracción de jornaleros agrícolas

Por lo general la población jornalera agrícola que migra ya sea de manera temporal o permanente lo hace debido a que en sus comunidades de origen no cuentan con los medios suficientes para sobrevivir o porque en ciertas temporadas no hay manera de ocuparse; las regiones que expulsan jornaleros presentan alta concentración de población indígena y altos índices de marginación socioeconómica (Ramírez, 2006). Los estados con mayor expulsión de migrantes son los estados del sur del país en especial Guerrero y Oaxaca, de la misma forma el estado de Veracruz también se caracteriza por ser un estado de origen de jornaleros agrícolas migrantes.

En cuanto a las regiones de atracción se caracterizan por poseer grandes terrenos de cultivo que requieren mano de obra en las temporadas de cosecha. Los principales cultivos de estas zonas son productos hortícolas, frutícolas y florícolas. Los estados que en los últimos años han sido predominantemente los de mayor atracción de jornaleros migrantes son Nayarit, Sinaloa, Sonora y Baja California. Sin embargo toda la zona centro y occidente del país recibe jornaleros que van de paso a las entidades antes mencionadas.

En general las zonas de expulsión u origen de jornaleros agrícolas se diferencian de las zonas de atracción por tener niveles de vida más bajos provocados principalmente por la falta de oportunidades de empleo regular.

3.3 Tipos de migración

La población jornalera agrícola presenta diversos tipos de migración, y por las

características particulares de dicha población se pueden presentar simultáneamente los distintos tipos que existen dentro de una misma familia; o los tipos de migración que presentan pueden variar a través del tiempo. Sin embargo existen dos grandes clasificaciones de migración que se dan en el contexto de vida de los jornaleros agrícolas: el primer tipo de migración es la migración pendular, y el segundo tipo es la migración itinerante.

La cultura de los grupos de jornaleros agrícolas hace que sus viajes por lo general sean con toda la familia incluyendo a niños que se incorporan a las labores agrícolas al igual que los adultos; este fenómeno se presenta en los dos tipos de migración mencionados y se debe principalmente a los usos y costumbres de los grupos de jornaleros agrícolas.

3.3.1 Migración Pendular o Circular

Este es un tipo de migración temporal que por lo general es de carácter estacional, principalmente en los grupos de jornaleros está orientada a cubrir necesidades de mano de obra en los distintos ciclos agrícolas; cuando el ciclo agrícola termina los jornaleros regresan a sus comunidades de origen (Sánchez, 2000).

3.3.2 Migración Itinerante

La migración itinerante de los grupos jornaleros se caracteriza por tener desplazamientos entre diferentes regiones agrícolas o siguiendo los ciclos agrícolas a fin de tener empleo de manera regular. A este tipo de migración también se le llama migración golondrina; por lo general el tipo de población que presenta este tipo de población es aquella que en sus lugares de origen no tiene una fuente de empleo estable y mucho menos cuenta con tierras cultivables lo que los obliga a todo el tiempo estar buscando campos agrícolas en los cuales laborar.

3.4 Trayectorias migratorias y laborales de los jornaleros agrícolas

Debido a las diferentes zonas tanto de expulsión de jornaleros como de atracción,

a lo largo del tiempo se han desarrollado rutas migratorias de gran concurrencia por parte de los jornaleros agrícolas, en 2001 la SEDESOL describió cuatro de las más importante rutas migratorias que se dan entre la población jornalera agrícola migrante, dichas rutas se describen en el cuadro 3.1 que a continuación se presenta.

Cuadro 3.1 Rutas migratorias de los jornaleros agrícolas en México.

Ruta	Estados expulsores de jornaleros	Estados de atracción de jornaleros
Pacífico	Oaxaca y Guerrero	Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Jalisco y Nayarit
Golfo	Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Puebla	Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, y Comarca lagunera (Durango y Coahuila)
Centro	San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua	San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua
Sureste	Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Tabasco	Chiapas

Fuente: elaboración propia en base a SEDESOL 2001.

Es importante destacar que la región en la que más movimiento migratorio hay es en la región Pacífico, ya que es la que cuenta con las áreas de cultivo más grandes del país y que por lo tanto requiere mayor cantidad de mano de obra y los jornaleros son contratados por periodos más largos que en las demás regiones.

La región Golfo es también de gran importancia, sin embargo la cantidad de migrantes es inferior a la del Pacífico. La región Centro es una que presenta las características más peculiares, ya que los flujos migratorios son intrincados y se dan de manera interregional, es decir los estados son expulsores y receptores de migrantes al mismo tiempo. En la zona Sureste sucede algo muy similar a la zona Centro: los flujos migratorios son interregionales, sin embargo Chiapas es el estado que se caracteriza por ser el receptor de migrantes más grande. (SEDESOL, 2001).

3.5 Conclusiones preliminares

Las características sociodemográficas de las familias jornaleras agrícolas están marcadas por grandes rezagos en términos de educación, salud y servicios básicos, presentado altos niveles de marginación, lo que los obliga a migrar a otras regiones del país en búsqueda de fuentes de empleo. Siendo los más pobres los que se ven obligados a constituir flujos migratorios de tipo itinerante por no contar con medios de subsistencia en sus comunidades de origen.

Las grandes regiones de atracción de jornaleros agrícolas se caracterizan por tener niveles más elevados de vida o al menos de fuentes de empleo. Razón por la cual la zona noroeste del país es la región que más jornaleros atrae para desempeñarse en las grandes empresas agro exportadoras, siendo Guerrero y Oaxaca los principales estados expulsores, esto ha llevado a la formación de la gran ruta migratoria conocida como la ruta del Pacífico. Aunque en todo el país se presentan flujos migratorios, la zona centro es la que presenta las características más especiales, ya que sus zonas de expulsión son a la vez zonas de atracción, pero en diferentes temporadas.

CAPÍTULO 4.
INTERVENCIÓN DEL PRONIM A NIVEL SUB NACIONAL

CAPÍTULO 4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL PRONIM A NIVEL SUBNACIONAL

En este capítulo se expone la intervención que ha tenido el PRONIM a nivel sub nacional. Primero diferenciando aquellas entidades federativas con mayor nivel de participación o aquellas que atienden a más población jornalera agrícola con respecto a otras entidades. Luego se presentan las características de los responsables de la operación del PRONIM en las entidades federativas y las diferencias entre los planes estratégicos estatales de atención educativa a migrantes.

Asimismo, se analizará el manejo del presupuesto otorgado por el PRONIM a los estados y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la operación del PRONIM. También se muestran los logros educativos del PRONIM a nivel sub nacional haciendo una diferenciación entre entidades federativas. Finalmente se presentan el análisis de los Déficit de Capacidad Institucional encontrados en el PRONIM en el estado de Nayarit.

4.1 Entidades federativas con mayor nivel de intervención del PRONIM

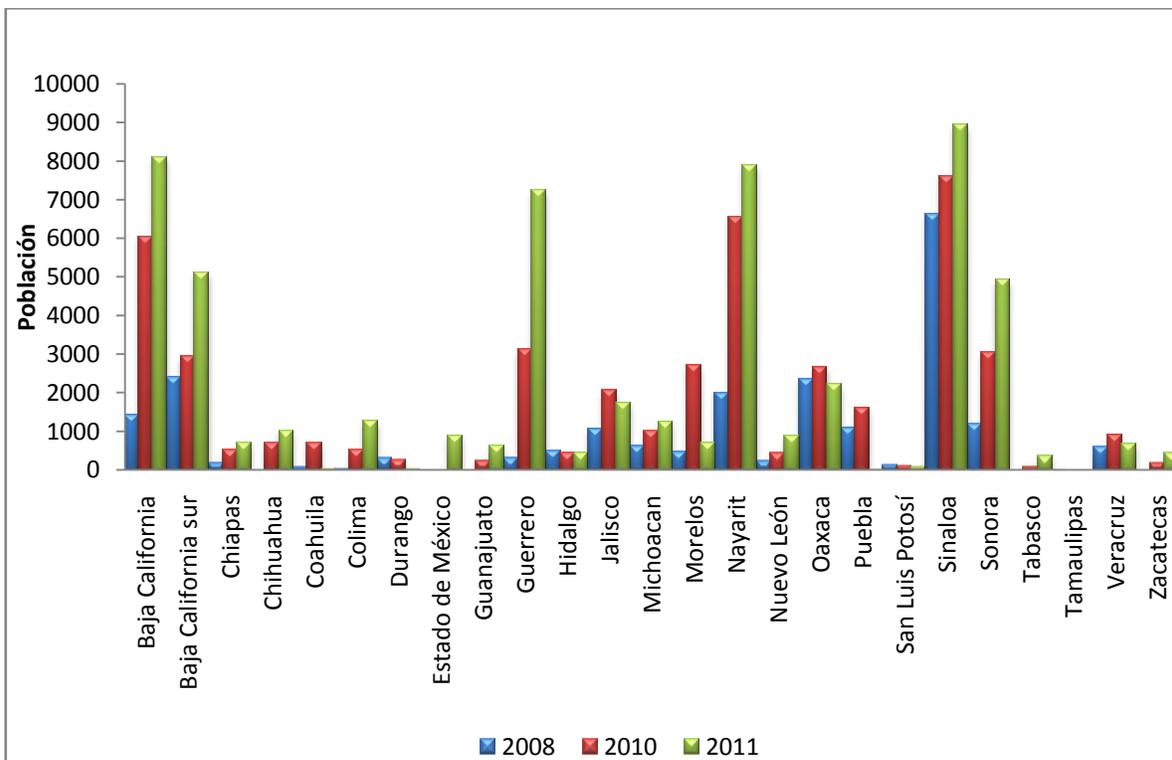
Al analizar la población que ha atendido el PRONIM en años recientes es muy notorio que los estados del noroeste del país son los que han tenido mayor participación a nivel nacional. Esto se debe principalmente a que en esa zona se encuentra en la denominada ruta Pacífico, que es la de mayor afluencia de migrantes por lo que la demanda de servicios educativos por parte de los jornaleros migrantes es superior que en otras regiones del país.

Como se mencionó en el capítulo 3, la región noroeste del país está caracterizada por grandes empresas agroexportadoras que requieren gran cantidad de mano de obra en las temporadas de cosecha, por lo cual se convierten en sitios de atracción para jornaleros que viajan con sus familias. En la mayoría de los campos agrícolas la incorporación de las mujeres y niños en las labores productivas es

bien vista, además por las características particulares de esa población se ven en la necesidad de que todos los miembros de la familia contribuyan con los ingresos del hogar.

La entidad federativa donde el PRONIM atiende el mayor número de niños que pertenecen a familias jornaleras agrícolas migrantes es el estado de Sinaloa, que atiende a poco más del 16% del total de niños atendidos por el PRONIM a nivel nacional, le siguen Baja California con el 14.5% y Nayarit con el 14.22%; como es de notar estos tres concentran casi la mitad del total de la población atendida en los 25 estados en los cuales operaba el PRONIM en 2011.¹⁶ En el gráfico 4.1 se muestra la disparidad de población atendida en los diferentes estados del país.

Gráfico 4.1 Población atendida por el PRONIM a nivel subnacional 2008-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a Fichas técnicas de los estados PRONIM de la DGDGEI y Padrón de beneficiarios PRONIM 2010 y 2011 DGEI.

¹⁶ Ver anexo Logros del PRONIM a nivel subnacional 2008 – 2011.

Es de destacar que los tres estados con mayor atención de migrantes por parte del PRONIM son estados de los denominados “receptores”; sin embargo, algunos de los estados que les siguen en importancia de atención son estados “expulsores” como lo son el estado de Guerrero que concentra alrededor del 13% del total de la población atendida, mientras que Oaxaca, uno de los estados caracterizados por ser de los de mayor expulsión de migrantes, sólo concentra el 4% del total de atendidos.

Hay entidades de la república que cuentan con el programa pero su atención a niños jornaleros migrantes es casi nula, ya que la población que atienden está por debajo del 1% del total nacional, tales estados son Coahuila, Durango, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. Es importante recalcar que estos estados no son precisamente estados expulsores o receptores, sino estados intermedios en donde pueden tanto expulsar como recibir migrantes, o son estados en los cuales sólo sirven de tránsito de migrantes a regiones con mayores fuentes de empleo.

Los estados que reciben más recursos por parte del PRONIM, por lógica son aquellos que atienden mayor número de migrantes y que a su vez son estados de atracción. La cantidad de recursos con los que cuenta una entidad federativa puede ser un primer acercamiento sobre la capacidad de intervención que puede llegar a tener una entidad federativa con respecto a otra, por lo cual es importante dedicar un apartado especial para ver las diferencias en presupuesto entre los estados expulsores y receptores para determinar si es una de las razones de las disparidades en atención que actualmente existen entre los distintos estados.

En general el PRONIM está presente en la mayoría de los estados del país, pero hay regiones que por sus características se vuelven un punto central para el desarrollo del programa, por lo que es importante analizar más a detalle las regiones de mayor expulsión como recepción de migrantes, para poder determinar estrategias de atención integrales que beneficien a las niñas y niños de familias jornaleras migrantes.

4.2 Características de los responsables de la operación del PRONIM en las entidades federativas

El PRONIM en los distintos estados se encuentra ubicado en distintos niveles jerárquicos dependiendo de la importancia que tenga para las secretarías o institutos estatales de educación. Las coordinaciones estatales del PRONIM al estar en distintos niveles de jerarquía presentan particularidades que afectan el desempeño del programa, además que el nivel de jerarquía que tenga el ejecutor del programa puede determinar la incidencia que puede llegar a tener para colocar en la agenda pública el tema de los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Las características particulares de cada coordinación sin duda pueden ser algunas de las razones principales de las diferencias del funcionamiento del programa entre las distintas entidades federativas, por lo cual es importante ver las diferencias entre los estados que tienen mayor nivel de intervención contra aquellos que tienen una participación limitada.

En el caso de Nayarit la coordinación de PRONIM está directamente vinculada con la Dirección de Educación Básica de los Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit (SEPEN), lo cual representa grandes ventajas para el programa al poder tomar importantes decisiones que inciden directamente en la forma en que se ejecuta el PRONIM en dicho estado (Rodríguez, 2008: 267-283).

Algunas de las atribuciones que tiene la coordinación del programa son seleccionar al personal docente directamente y supervisarlo, proponer y ejecutar distintas estrategias de capacitación para los docentes y asesores técnicos, evaluar directamente el funcionamiento del programa a nivel estatal. Pero las más importantes atribuciones son la capacidad que se tiene para generar acuerdos entre los distintos niveles de gobierno, así como con asociaciones; además que de manera sencilla puede poner en la agenda estatal de educación el tema de niños jornaleros migrantes (Rodríguez, 2008: 267-283).

En Sinaloa, al ser el estado de la república que atiende al mayor número de niños jornaleros migrantes, la coordinación estatal del PRONIM depende directamente de la Subsecretaría de Educación Básica, de la Secretaría de Educación Pública y Cultura de Sinaloa (SEPyC). Esto ha contribuido a que dicha coordinación sea una de las más eficientes del país, ya que está organizada de tal manera que el programa tenga atención integral por lo cual la coordinación a su vez está dividida en otras cuatro coordinaciones; la primera coordinación es la encargada de llevar los asuntos generales del programa, la segunda lleva todos los asuntos relacionados a la planeación académica, otra de las coordinaciones se encarga de toda la parte operativa del programa, mientras que la cuarta coordinación se encarga de la parte administrativa (Rodríguez, 2008: 298).

La división de tareas de forma organizada ha permitido que el PRONIM, en Sinaloa tenga logros importantes como alcanzar el apoyo de la iniciativa privada y organismos internacionales como el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), eso ha llevado a que se incorporen estrategias con visiones diversas, que promueven prácticas para dar mejor atención a los migrantes.

Con la constante presión que ejerce la coordinación del PRONIM en los últimos años se ha logrado que las personas que impartan la educación a los migrantes sean educadores profesionales y no estudiantes como en la mayoría de las entidades federativas, por consecuencia se puede otorgar una educación de mayor calidad, ayudando a disminuir el rezago educativo de los niños que llegan a las regiones agrícolas del estado de Sinaloa (Rodríguez, 2008: 298-302).

Sin duda algunos logros del PRONIM en los estados de Sinaloa y Nayarit son derivados en gran medida por la cercanía que tienen las coordinaciones con los altos mandos de las secretarías de educación, eso ha contribuido a mejorar la atención como la calidad educativa que se ofrece a los niños jornaleros migrantes en esas entidades federativas; sin embargo no todas las coordinaciones estatales corren con la misma suerte.

Uno de los casos más preocupantes es el del estado de Puebla, donde la coordinación del PRONIM se encuentra en un departamento Técnico que a su vez atiende nueve programas más. Este departamento depende de la Dirección de Educación Indígena que a su vez depende de la Dirección General de Operación de la Subsecretaría de Educación Básica. Esta coordinación, al estar alejada de los principales tomadores de decisiones y en un departamento con numerosas ocupaciones presenta muchos problemas, el primer problema es que no puede intervenir directamente en las decisiones que se toman sobre el plan de trabajo del programa, la falta de infraestructura básica de la coordinación para la realización de tareas básicas es un reflejo de lo que pasa en las escuelas PRONIM de Puebla, que no cuentan con los recursos mínimos necesarios para poder impartir clases. Aparte hay falta de organización y conocimiento del programa por parte de las autoridades superiores, esta situación provoca que los recursos federales destinados al PRONIM lleguen muy tarde, desencadenando que no se realicen distintas actividades de gran relevancia para el funcionamiento del programa en el estado (Rodríguez, 2008: 290-299).

Así como el caso de Puebla muchos estados con niveles de intervención bajos presentan severas dificultades que impiden que el programa crezca y tenga mayores y mejores niveles de atención; sin duda es importante visibilizar el problema de educación de los jornaleros agrícolas migrantes, pero esto no se puede hacer desde un departamento que no tienen la mínima incidencia en las agendas estatales de educación.

4.3 Diferencias entre los planes estratégicos estatales de atención educativa a migrantes

Debido a que el 50% del presupuesto otorgado se debe a 25% según la meta de cobertura lograda en el año inmediato anterior, y el otro 25% 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 año presupuestado y el otro 50% de acuerdo al

presupuesto general otorgado al PRONIM además de las aportaciones que los estados ponen. Es de gran importancia comparar la forma en que cada entidad establece sus planes estratégicos de atención educativa a migrantes.

Aunque cada estado tiene libertad de elaborar sus planes de educación, no lo es así para la elaboración de los planes estratégicos estatales de atención educativa a migrantes, ya que estos planes están guiados por la Coordinación Nacional del PRONIM al establecer ciertos lineamientos que deben cumplir los planes basados en las reglas de operación del programa. Entre los elementos que debe contener los proyectos estratégicos de atención a migrantes se encuentran el análisis descriptivo del proceso participativo, la justificación del proyecto, un diagnóstico estatal, una síntesis que contenga los problemas y fortalezas que enfrentaría el PRONIM en la entidad, visión y objetivos estratégicos, metas y compromisos anuales y finalmente una descripción detallada del proyecto integral para el ciclo escolar que se pretenda obtener recursos.

A pesar de que existen lineamientos específicos a cumplir en ocasiones la elaboración de un documento como los planes estratégicos dejan ver la forma en cómo están organizadas las secretarías de educación en las entidades federativas, puede llegar a mostrar tanto fortalezas como debilidades en la estructura burocrática que opera al interior de dichas secretarías.

En una revisión de los planes estratégicos del año 2009 de todas las entidades federativas se encontró que estados como Baja California y Sinaloa cumplen completamente con todos los requisitos que debe contener el plan expuestos de manera clara. Sin embargo entidades como Tamaulipas presentan planes que apenas y alcanza a cubrir los requisitos mínimos establecidos para la entrega de un plan a la coordinación nacional.

Las principales diferencias en los planes radica en la experiencia que tengan los coordinadores del PRONIM en la elaboración de ese tipo de documentos, así como la información disponible que se tenga para poder cubrir todos los elementos que exige la coordinación nacional.

4.4 Presupuesto otorgado por el PRONIM a los estados

La forma en cómo se distribuye el presupuesto de un programa, en especial los programas de educación básica, sin duda determina el impacto del programa; razón por la cual es importante analizar el presupuesto que le otorga la coordinación nacional a cada estado, puesto que cada entidad federativa es autónoma en la toma de decisiones de en qué utiliza el presupuesto; si bien las reglas de operación exigen algunos requisitos, tienen mucho margen de maniobra para que los estados determinen a su criterio cual es el mejor uso que se le puede dar al presupuesto siempre y cuando puedan comprobar lo que las reglas marcan.

Debido a que parte del presupuesto es determinado por la población potencial a atender, así como de la población atendida en años anteriores es de esperarse que estados como Sinaloa, Nayarit y Baja California concentren gran parte del presupuesto.

Sinaloa concentra casi el 30% del total del presupuesto destinado a los estados, mientras que Baja California y Nayarit tienen un presupuesto similar que equivale a 8.13% y 8.61% respectivamente. Otros estados con presupuestos relativamente altos comparados con el resto de las entidades federativas son Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Sonora; cada uno de estos estados reciben entre 4 y 5% del presupuesto del PRONIM.

Más de la mitad de los estados que participan en el PRONIM recibe menos del 2% del presupuesto total, en general los estados con menos presupuesto se caracterizan por tener pocos logros respecto a las metas planteadas, ser estados de reciente incorporación al PRONIM, o estados con poca presencia de jornaleros migrantes.

En el cuadro 4.1 se muestra a detalle las disparidades que existen en los presupuestos otorgados a cada una de las entidades federativas hasta el 2011.

Cuadro 4.1 Presupuesto del PRONIM a nivel subnacional 2007-2011.

Estado	Presupuesto Total en Pesos Corrientes M.N.				
	2007	2008	2009	2010	2011
Baja California	334,386.00	3,256,950.00	3,779,773.00	5,149,139.00	12,452,783.00
Baja California sur	553,554.00	2,477,612.00	3,354,394.00	4,550,496.00	8,513,984.00
Chiapas	100,000.00	2,799,499.00	2,135,456.00	2,739,633.00	2,510,719.00
Chihuahua	100,000.00	1,278,257.00	1,348,884.00	1,741,099.00	2,534,134.00
Coahuila	100,000.00	138,622.00	1,316,961.00	1,700,574.00	2,134,929.00
Colima	115,173.00	1,692,989.00	1,397,488.00	1,804,700.00	2,450,713.00
Durango	174,509.00	1,448,243.00	1,668,905.00	2,164,593.00	1,571,578.00
Estado de México	0.00	0.00	0.00	1,840,953.00	1,743,327.00
Guanajuato	0.00	0.00	1,500,197.00	2,180,389.00	2,049,374.00
Guerrero	100,000.00	208,577.00	2,558,856.00	3,355,883.00	6,188,217.00
Hidalgo	159,607.00	1,448,243.00	1,968,776.00	2,553,540.00	2,232,879.00
Jalisco	293,451.00	2,133,328.00	3,914,288.00	5,310,035.00	8,210,009.00
Michoacan	100,000.00	2,337,273.00	2,133,135.00	2,776,203.00	3,369,643.00
Morelos	233,303.00	2,458,551.00	3,354,394.00	3,250,269.00	6,293,418.00
Nayarit	366,876.00	2,475,023.00	4,445,872.00	6,028,583.00	13,176,718.00
Nuevo León	122,759.00	2,057,871.00	1,205,871.00	1,559,548.00	1,725,276.00
Oaxaca	570,894.00	1,899,828.00	4,009,785.00	5,381,237.00	6,837,786.00
Puebla	455,203.00	2,026,673.00	3,367,632.00	4,512,511.00	4,629,143.00
San Luis Potosí	128,720.00	1,392,035.00	1,763,157.00	2,280,744.00	1,625,437.00
Sinaloa	1,404,576.00	7,356,263.00	9,918,274.00	13,702,535.00	42,541,114.00
Sonora	375,546.00	2,409,735.00	2,703,568.00	3,634,183.00	8,891,849.00
Tabasco	0.00	0.00	0.00	1,929,297.00	1,329,948.00
Tamaulipas	100,000.00	146,301.00	1,386,552.00	1,788,919.00	4,463,308.00
Veracruz	258,229.00	2,588,989.00	3,354,394.00	3,902,520.00	3,502,277.00
Zacatecas	0.00	0.00	1,500,197.00	2,248,471.00	2,108,001.00

Fuente: Elaboración propia con información de las reglas de operación del PRONIM 2007 - 2010, y Distribución de recursos PRONIM 2011 de la DGEI

El estado que menor presupuesto recibe es Tabasco con tan solo el 0.87% del total del presupuesto. Dicho estado se integró al PRONIM en 2010, lo cual sugiere que el bajo presupuesto otorgado puede deberse a que se están haciendo adecuaciones para medir qué tanto pueden alcanzarse las metas que se han programado para dicho estado.

4.5 Coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la operación del PRONIM

Una buena coordinación entre los distintos ordenes de gobierno, o al menos una buena comunicación, puede tener efectos positivos en el logro de los objetivos de los programas de gobierno. Primero la coordinación ayuda a que no se dupliquen tareas, lo que hace que se desperdicien recursos y esfuerzos, segundo ayuda a tener claro el rumbo que cada orden de gobierno necesita tomar a fin de contribuir al logro de las metas.

Entre las distintas entidades federativas existen diferencias en cómo se coordinan con el gobierno federal o con los gobiernos municipales, esto está condicionado generalmente por cuestiones políticas, sobre todo cuando los gobierno federal, estatal y municipal provienen de distintos partidos. Sin embargo en la evaluación externa practicada al PRONIM en 2009 muestra que los coordinadores estatales sienten que existe buena comunicación con la coordinación nacional del programa, pero en algunos casos los problemas de coordinación se dan al interior de las mismas secretarías de educación estatales o con otros programas o instituciones como el CONAFE (Rodríguez, 2008).

Si bien el análisis que se da entre los distintos niveles de gobierno para la operación del PRONIM merece una investigación especial, es importante destacar que aquellos estados que han tenido mayor éxito con el programa son en los que ha habido mayor nivel de involucramiento por parte de los diferentes niveles de gobierno, así como por actores de la sociedad civil y diversas instituciones.

Para que funcione un programa como PRONIM, que está dirigido a población muy vulnerable, necesita de mayor participación de diversos actores e instituciones a fin de poder integrar todos los programas y políticas públicas dirigidas a los jornaleros migrantes, con lo cual surgirían estrategias de atención más sólidas.

4.6 Logros educativos del PRONIM a nivel subnacional

Dadas todas las características anteriormente mencionadas es importante analizar los logros educativos que ha tenido cada entidad a través del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. Es importante observar si los logros han sido constantes o si en realidad no ha habido ningún logro en términos educativos.

En el año 2007 la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, a la cual pertenecía el PRONIM en ese periodo, hizo estimaciones del crecimiento que tendría la población jornalera agrícola migrante en cada entidad federativa. Con esa información estableció metas anuales para que los estados trataran de cumplirlas con los presupuestos que se les otorgaba.

Una de las distintas formas en que se pueden medir los logros del PRONIM es analizando el cumplimiento de las metas en lo referente al número de alumnos atendidos por año.

4.6.1 Diferencias entre entidades federativas

Hacer un comparativo de los logros que ha tenido el PRONIM en cada entidad federativa permitirá responder en qué medida las características de cada entidad federativa determinan que el programa funcione, o tenga resultados distintos con una población que tiene características similares.

En el cuadro 4.2 se muestra un comparativo de las metas programas y las alcanzadas por cada entidad federativa hasta el 2011. Es impactante observar que el estado que tuvo el mayor logro fue el estado de Tabasco ya que no sólo alcanzó la meta sino que la superó en un 59% a pesar de ser el estado que menor presupuesto recibió por parte de la federación para la operación del PRONIM.

Cuadro 4.2 Logros del PRONM a nivel subnacional 2008 – 2011.

Estado	UNIDAD	METAS 2008			METAS 2010			METAS 2011		
		Programadas	Alcanzadas		Programadas	Alcanzadas		Programadas	Alcanzadas	
		Cantidad	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad	%
Baja California	Alumno	2470	1419	57.45%	9,880	6,047	61.20%	19,760	8,108	41.03%
Baja Calif. Sur	Alumno	3710	2402	64.74%	14,840	2,959	19.94%	29,680	5,097	17.17%
Chiapas	Alumno	200	185	92.50%	800	525	65.63%	1,600	713	44.56%
Chihuahua	Alumno	200	0	0.00%	800	700	87.50%	1,600	1,002	62.63%
Coahuila	Alumno	200	93	46.50%	800	708	88.50%	1,600	34	2.13%
Colima	Alumno	81	49	60.49%	648	541	83.49%	1,296	1,273	98.23%
Durango	Alumno	540	301	55.74%	2,160	261	12.08%	4,320	35	0.81%
EstadoMéxico	Alumno	0	0	0.00%	0	0	0.00%	777	889	114.41%
Guanajuato	Alumno	0		0.00%	400	245	61.25%	800	638	79.75%
Guerrero	Alumno	700	317	45.29%	2,800	3,117	111.32%	5,600	7,254	129.54%
Hidalgo	Alumno	592	518	87.50%	2,368	458	19.34%	4,736	452	9.54%
Jalisco	Alumno	2410	1055	43.78%	9,640	2,061	21.38%	19,280	1,742	9.04%
Michoacan	Alumno	200	622	311.00%	800	991	123.88%	1,600	1,258	78.63%
Morelos	Alumno	1040	472	45.38%	4,160	2,707	65.07%	8,320	708	8.51%
Nayarit	Alumno	2702	2000	74.02%	10,808	6,534	60.46%	21,616	7,911	36.60%
Nuevo León	Alumno	194	237	122.16%	776	435	56.06%	1,552	874	56.31%
Oaxaca	Alumno	3934	2374	60.35%	15,736	2,647	16.82%	31,472	2,203	7.00%
Puebla	Alumno	1672	1110	66.39%	6,688	1,599	23.91%	13,376	25	0.19%
San Luis Potosí	Alumno	380	125	32.89%	973	110	11.31%	1,556	92	5.91%
Sinaloa	Alumno	11592	6640	57.28%	29,676	24,601	82.90%	47,481	8,932	18.81%
Sonora	Alumno	2384	1195	50.13%	6,103	3,047	49.93%	9,756	4,922	50.45%
Tabasco				0.00%	100	100	100.00%	233	356	152.79%
Tamaulipas	Alumno	200	5	2.50%	800	0	0.00%	1,600	0	0.00%
Veracruz	Alumno	1216	606	49.84%	4,864	913	18.77%	9,728	673	6.92%
Zacatecas	Alumno	0	0	0.00%	400	176	44.00%	800	430	53.75%

Fuente: Elaboración propia en base a Fichas técnicas de los estados PRONIM, Padrón de beneficiarios PRONIM 2010 y 2011 DGEI.

En el cuadro 4.2 se observa que otros estados que también rebasaron sus metas son Guerrero y el Estado de México, quien tiene una historia reciente en el PRONIM. De los demás estados ninguno alcanzó sus metas programadas para 2011. Los estados con menor cumplimiento de metas fueron Coahuila, Durango, Puebla y Tamaulipas quienes ni siquiera alcanzan el 3% de las metas establecidas.

En general el desempeño de los estados para alcanzar las metas establecidas es muy pobre ya que sólo tres estados de 25 lo lograron mientras que los demás están muy por debajo de las metas a excepción de Colima quien tiene un logro mayor al 98%.

Los bajos logros pueden deberse a diversos factores pero uno de los más recurrentes citados es la falta de presupuesto para cubrir las necesidades del programa en cada uno de los estados.

4.7 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) del PRONIM en los estados de Nayarit y Sinaloa

Uno de los elementos fundamentales del Sistema de Análisis de Capacidades Institucionales (SADCI) es sin duda el análisis de los déficits de capacidades, ya que de esto depende en gran medida las recomendaciones y estrategias para superar los problemas detectados en las políticas o programas públicos; a continuación se hace un análisis de los déficits de capacidades institucionales del PRONIM en los estados de Nayarit y Sinaloa.¹⁷

Para poder localizar los déficits más importantes se recurrió principalmente a las siguientes fuentes de información: Plan Estratégico para la Mejora Integral de la Educación de Niñas y Niños Migrantes de Nayarit 2008-2009; Ficha Técnica del Estado de Nayarit y del Estado de Sinaloa para el Programa de Educación Básica

¹⁷ Es importante señalar que por disponibilidad de información se hizo un esfuerzo por recabar indicadores similares tanto para Nayarit como Sinaloa a fin de poder construir las grandes categorías de déficits planteadas en la metodología y poder contrastar las diferencias en esos déficits entre un estado y otro.

para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes; Proyecto Integral para el Ciclo Agrícola escolar 2008-2009 del Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, tanto del Estado de Nayarit como el correspondiente a Sinaloa; y la Evaluación Externa 2009 del PRONIM.

4.7.1 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) para la gestión del PRONIM en el estado de Nayarit

Breve caracterización estatal

Nayarit se localiza en el occidente de México, cuenta con una extensión territorial de 27, 335 kilómetros cuadrados, incluidas las Islas Marías. Es uno de los estados más pequeños del país, sólo representa el 1.4% de la superficie nacional (INAFED, 2010). La población total del estado es de 1, 084, 979 personas de las cuales el 49.9% son hombres y el 50.1% son mujeres. El territorio de Nayarit se divide en 20 municipios, entre los más poblados se encuentran la capital Tepic, Bahía de Banderas, Santiago Ixcuintla, Compostela, Xalisco y San Blas. El 68.9% de la población vive en áreas urbanas, mientras que el 31.1% en áreas rurales. (INEGI, 2010).

El grupo etario predominante es el conformado por personas entre los 0 y 14 años de edad, es decir la población infantil ya que representa el 29.3% del total de la población. En términos de educación la población nayarita cuenta con 8.6 años de escolaridad promedio, que es el promedio a nivel nacional. En Nayarit las etnias indígenas predominantes son la Cora, Huichol y Tepehuana. El 5% de la población mayor de 5 años de la entidad habla una lengua indígena, de cada 100 personas que hablan una lengua indígena 14 no habla español, uno de los porcentajes más altos a nivel nacional (INEGI, 2010).

Uno de los sectores económicos de Nayarit es el sector agrícola, el estado cuenta con una superficie aproximada de 373,468 hectáreas utilizadas para la agricultura,

el 54.5% de esa superficie se usa para cultivos cíclicos¹⁸, mientras que el 45.5% restante de la superficie productiva estatal se utiliza para cultivos perennes¹⁹. Los principales productos de la agricultura en Nayarit, en orden de importancia por la cantidad de superficie sembrada y cosechada son: maíz, frijol, sorgo, tabaco, arroz, tomate y chile verde. En cuanto a los cultivos perennes son: caña de azúcar, café, mango, plátano y aguacate. Los mercados de destino a nivel nacional son principalmente Guadalajara y Ciudad de México. Los cultivos que mantienen calidad internacional por lo que se facilita su exportación a países de Europa así como Estados Unidos son el mango, tabaco y tomate. (INAFED, 2010).

Los grandes centros agrícolas en el estado requieren gran cantidad de mano de obra que por lo general son jornaleros migrantes de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; los jornaleros por lo general son contratados por un periodo no mayor a seis meses, periodo durante el cual son acompañados por sus familias viéndose obligados a vivir en albergues en donde pagan una cuota que ronda los 50 pesos semanales por familia, dependiendo de la zona agrícola (SEPEN, 2008).

Al existir una población jornalera agrícola migrante durante los ciclos agrícolas, el PRONIM inicio operaciones en el estado de Nayarit en el año de 1984, que ha operado principalmente en los campos de caña, tabaco y hortalizas. Los recursos solamente provienen de la federación y el estado hace aportaciones para el pago de maestros, aun no se han hecho las gestiones necesarias para que los empresarios agrícolas participen de manera más activa en el programa, ya sea con la aportación de recursos económicos o con apoyo en infraestructura (SEPEN, 2008).

¹⁸ Cultivos cíclicos son aquellos cuyo periodo vegetativo es menor a un año; en México se concentran dos periodos productivos: el primero conocido como Otoño-Invierno, y el segundo denominado primavera-verano.

¹⁹ Cultivos perennes son aquellos que por lo general su ciclo vegetativo es mayor a un año, o aquellos que por sus características productivas o agroindustriales se registran en periodos especiales de seguimiento como por ejemplo la caña de azúcar, café, alfalfa y cacao.

4.7.1.1 Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”

Este déficit está relacionado con las dificultades que se presentan para realizar actividades o tareas del programa debido a trabas de tipo normativo o factores de tipo cultural que ponen restricciones para llevar a cabo actividades indispensables para el funcionamiento del programa; a continuación se enlistan los déficits más relevantes encontrados en la operación del PRONIM en el estado de Nayarit.

- a) El programa opera en Nayarit desde 1984, sin embargo la sociedad nayarita en general no ha logrado adoptar el programa, esto se debe en gran medida al desconocimiento de las necesidades que sufren los jornaleros migrantes, aunque no es un problema grave es importante la sociedad nayarita conozca la problemática de esta población (SEPEN, 2008: 2).
- b) Existe resistencia por parte de los padres de familia a enviar a sus hijos a la escuela lo cual evita el incremento en la matrícula, interfiriendo seriamente en el alcance de las metas establecidas. (SEPEN, 2008:10). Los padres se resisten principalmente por la necesidad que tienen de que toda la familia contribuya al ingreso familiar, por lo que han surgido situaciones incómodas entre padres de familia y coordinadores del programa al invitar a los padres a dejar a sus hijos en la escuela. (Rodríguez, 2008a: 104).
- c) Las reglas de operación obligan a la coordinación estatal a recabar mucha información en los campamentos lo que quita tiempo valioso para cumplir los objetivos del programa, además de la confusión que genera al personal del PRONIM cuando se requieren recursos urgentes, ya que se provoca excesiva burocratización al interior de los SEPEN a fin de dar cumplimiento a las reglas (Rodríguez, 2008a: 109-110).
- d) El Plan Estatal de Desarrollo no contempla educación en específico para los jornaleros agrícolas migrantes, sin embargo establece la creación de estrategias para dar “educación para todos” sin importar su condición (GEN, 2005).
- e) No todas las empresas en el estado son exportadoras que cumplan con acuerdos internacionales para la erradicación del trabajo infantil, eso

incrementa la posibilidad de ver niños trabajando en los campos agrícolas. En Nayarit sólo algunos campos tabacaleros se preocupan por esa situación (SEPEN, 2008: 12).

Cuadro 4.3. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego” (caso Nayarit).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Adopción del programa				x	
b	Resistencia de los padres		x			
c	Reglas de operación			x		
d	Plan Estatal de Desarrollo				x	
e	Tipo de campo agrícola			x		
Rango de factibilidad promedio		3.2				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad

Fuente: Elaboración propia

4.7.1.2 Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales

El déficit relacionado con relaciones interinstitucionales está ligado a la coordinación, relaciones de trabajo o actividades que se deben llevar a cabo entre el PRONIM y otros actores políticos, sociales o empresariales a fin de que se cumplan tareas importantes para el programa. Los déficits más importantes encontrados en esta categoría son:

- a) No se ha logrado establecer acuerdos con todos los productores agrícolas a fin de evitar la presencia de niños en los campos. Solamente hay acuerdos con las grandes empresas tabacaleras como British American Tobacco México S.A. de C.V., quienes son dueños de los albergues Florece, que dan atención integral exclusivamente a los niños de familias jornaleras agrícolas que trabajen en sus campos y no así a niños que sus padres trabajen en otro tipo de cultivo o empresa. También de manera esporádica se tienen acuerdos para obtener apoyo por parte de Club Rotario Tepic Nayarit; Club rotario de Fort Collins Breakfast de Colorado Estados Unidos; Asociación Jalisco, Desarrollo y Fomento A.C.; aunque estos últimos apoyos también están focalizados al sector tabacalero, por lo tanto no hay

acuerdos para apoyar los centros de estudio en campos agrícolas de hortalizas, caña de azúcar u otro tipo de cultivos que es donde se da la mayor explotación infantil. (Rodríguez, 2008 a: 109).

- b) La comunicación con otros programas dirigidos a jornaleros agrícolas migrantes es casi nula. Aunque se tiene convenio con el Programa de Atención a Jornaleros Migrantes, se trabaja por separado y es muy raro establecer estrategias en conjunto con ese programa, solamente hay comunicación con ellos en encuentros regionales o en casos de emergencias (Rodríguez, 2008 a: 109). Además a nivel estatal no hay comunicación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) de Nayarit, quienes constantemente tienen conflictos con las familias jornaleras por no cubrir las cuotas correspondientes para hacer uso de las instalaciones de algunos albergues, y son amenazadas y en ocasiones obligadas a desalojar los albergues (La Jornada, 2010), esa situación provoca que los niños abandonen la educación proporcionada por el PRONIM en esos centros.
- c) A pesar de que hay grupos de la sociedad interesados en cubrir algunos de los servicios necesarios para el desarrollo del programa, no se ha logrado hacer ningún acuerdo para la oferta de esos servicios por parte de estos grupos entre los que se incluyen los comisariados ejidales, grupos altruistas, algunos productores hortícolas y asociaciones de cañeros como Cañeros Propietarios Rurales y Ejidatarios del Molino A.C. quienes tienen iniciativas contra el trabajo infantil, pero el PRONIM en Nayarit no ha tenido acercamiento con este tipo de grupos (SEPEN, 2008: 2).
- d) El apoyo por parte de autoridades de los principales municipios donde opera el programa es casi nulo, el apoyo solo es por parte de las autoridades estatales (Rodríguez, 2008 a: 118; SEPEN, 2008: 2-3).
- e) No existe un acuerdo entre CONAFE y PRONIM para establecer la oferta educativa, todavía existen problemas de pelea por la demanda, aunque en algunas regiones si se ha podido dividir la atención, sobre todo en aquellas regiones donde los campamentos son muy dispersos y es difícil tener atención para todos los niños (Rodríguez, 2008 a: 118).

Cuadro 4.4. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con relaciones interinstitucionales (Caso Nayarit)

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Acuerdos con productores agrícolas		x			
b	Comunicación con otros programas				x	
c	Acuerdos con grupos de la sociedad				x	
d	Apoyo autoridades municipales		x			
e	Acuerdo entre CONAFE y PRONIM		x			
Rango de factibilidad promedio		2.8				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.1.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones

En este punto se ubican aquellos problemas que surgen al interior de la Coordinación Estatal del PRONIM, se buscan las carencias de recursos organizacionales para el cumplimiento de los objetivos. Los problemas que se encontraron en esta área son:

- a) La mayoría de los centros de trabajo en los campos agrícolas no tienen una organización clara en cuanto a horarios y días de funcionamiento. Lo que dificulta que las familias envíen a sus hijos a estudiar por la incertidumbre de no saber si estarán estudiando (SEPEN, 2008: 10).
- b) En algunas temporadas la cantidad de profesores disponibles es inferior al número de asesores de campo lo que deja en claro muchos problemas de organización, y los asesores se ven obligados a funcionar como profesores (SEPEN, 2008: 5); hace falta un mayor número de profesores que trabajen de manera regular para el PRONIM (Rodríguez, 2008 a: 112).
- c) Existe una alta rotación de profesores, lo que no permite dar continuidad a los planes de trabajo en los campamentos (SEPEN, 2008: 11).
- d) La carga de trabajo puede llegar a ser excesivo para el número reducido de personas en la Coordinación estatal, lo que provoca no se cumplan todas las metas establecidas en los planes de trabajo (Rodríguez, 2008 a: 117).

- e) Aunque la Coordinación del PRONIM está bien ubicada en la jerarquía de los Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit (SEPEN), aun siguen percibiéndolo como un programa de menor importancia a los de educación regular (SEPEN, 2008: 11; DGEI, 2012: 69).

Cuadro 4.5 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la estructura organizacional interna y distribución de funciones (caso Nayarit).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Organización de campamentos			x		
b	Número de profesores				x	
c	Rotación de profesores		x			
d	Carga de trabajo en Coordinación				x	
e	Ubicación jerárquica del programa				x	
Rango de factibilidad promedio		3.4				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.1.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.

Estos establecen las carencias de recursos tanto físicos como financieros a los que se enfrenta la Coordinación Estatal del PRONIM para poder enfrentar las necesidades propias de la operación del programa. Entre los déficits más importantes en esta categoría están:

- La mayoría de las aulas permanentes usadas por el PRONIM han sido usadas por las últimas dos décadas sin haber tenido remodelación (SEPEN, 2008: 4).
- Se cuenta con aulas hechas solo de lona que no cuentan aislante térmico, menos servicios como luz eléctrica y no hay facilidad para tener sanitarios lo cual las vuelve obsoletas (SEPEN, 2008: 4; DGEI, 2012:69).
- En las aulas que se puede tener acceso al servicio de luz eléctrica, la mayoría no lo tiene debido a que nadie se responsabiliza del pago del recibo (SEPEN, 2008: 4).

- d) Existe una demora en la radicación de recursos financieros por parte de la Federación hacia el estado. (Rodríguez, 2008 a: 107, 113, 117; SEPEN, 2008: 10).
- e) Los vehículos para poder llegar a los campamentos agrícolas se encuentran totalmente en mal estado (DGEI, 2012:69; SEPEN, 2008: 11;).
- f) Los recursos financieros tanto de las aportaciones federales como estatales son insuficientes para poder cubrir las metas de atención establecidas (Rodríguez, 2008 a: 107, 109, 113, 117)
- g) En la mayoría de los centros de atención en campos agrícolas no se cuenta con servicio de internet para poder operar el SINACEM, lo que hace que el registro de avance de los alumnos no se lleve a cabo en tiempo y forma o incluso a veces no se registren a los alumnos (SEPEN, 2008: 10)

Cuadro 4.6 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras (caso Nayarit)

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Aulas sin mantenimiento			x		
b	Aulas obsoletas	x				
c	Falta Servicio de electricidad		x			
d	Demora en los recursos	x				
e	Vehículos en mal estado			x		
f	Recursos insuficientes	x				
g	Falta Servicio de internet			x		
Rango de factibilidad promedio		2.0				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
 Fuente: Elaboración propia

4.7.1.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.

Tanto las remuneraciones al personal operativo del programa como a los encargados de la Coordinación Estatal influyen de manera importante en la forma en que se trabaja en el programa y en el logro de los objetivos, por lo tanto representan una parte fundamental del análisis. Los déficits de esta categoría son:

- a) Los salarios de los docentes son relativamente bajos comparados con los de docentes del sistema de educación regular (Rodríguez, 2008: 6; Rodríguez, 2008 a: 119; SEPEN, 2008: 10)
- b) El trabajar en el PRONIM no ayuda a los docentes a obtener una “plaza”, por lo cual cuando ven la posibilidad de obtenerla en otro tipo de programa abandonan su trabajo en PRONIM. (Rodríguez, 2008 a: 111)
- c) Los lugares de trabajo en los campos agrícolas al encontrarse en condiciones tan precarias hacen poco atractivo el trabajo de docente del PRONIM (SEPEN, 2008: 7-11)
- d) La capacitación a los docentes es casi nula. (DGEI, 2012: 69)
- e) No hay supervisión constante del trabajo de los docentes en los campos agrícolas. (Rodríguez, 2008 a: 108).

Cuadro 4.7 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas (caso Nayarit).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Salarios bajos de los docentes		x			
b	Obtención de plazas				x	
c	Lugares de trabajo en campos			x		
d	Capacitación docente	x				
e	Supervisión				x	
Rango de factibilidad promedio		2.8				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.1.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto

En este segmento se valora la capacidad del personal operativo como administrativo del PRONIM en Nayarit; se incluyen de manera global los posibles niveles de formación, conocimiento, habilidades con los que cuentan las personas que implementan el programa en el estado. Los déficits encontrados en este rubro son los siguientes:

- a) La planta docente en general que trabaja para el PRONIM no tiene conocimiento de lenguas indígenas lo que dificulta se proporcione educación bilingüe, solamente en los campamentos FLORECE se ofrece alternativas de educación en Cora y Huichol que son las lenguas de la región de Nayarit, pero no se ofrece educación en lenguas indígenas propias de la población que migra de estados como Guerrero y Oaxaca, esto debido al desconocimiento sobre ellas (Rodríguez, 2008 a: 110; SEP, 2008: 10)
- b) La mayoría de los docentes son solo estudiantes de educación, lo que no permite establecer estrategias de aprendizaje adecuadas a las necesidades de los niños jornaleros agrícolas (Rodríguez, 2008: 6; Rodríguez, 2008 a: 103; SEP, 2008: 10)
- c) No todo el personal administrativo conoce los programas operativos anuales, ni los planes lo que genera algunos problemas con la coordinación nacional del programa, así como al interior de la coordinación estatal (DGEI, 2012: 69).

Cuadro 4.8 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto en Nayarit

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Desconocimiento de lenguas			x		
b	Escolaridad de los docentes				x	
c	Desconocimiento de los planes y programas			x		
Rango de factibilidad promedio		3.3				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
 Fuente: Elaboración propia

4.7.2 Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) para la gestión del PRONIM en el estado de Sinaloa

Breve caracterización estatal

El estado de Sinaloa se encuentra localizado en la región noroeste de México, cuenta con una extensión territorial de 58,092 kilómetros cuadrados, que equivalen al 2.9% de la superficie del país; su población es de 2, 767, 761 personas, de las cuales el 48.6% son mujeres y el 51.4% hombres; está dividido en dieciocho municipios, siendo Culiacán, Mazatlán, Ahome, Guasave y Novolato los que concentran la mayor población. La población en Sinaloa se distribuye 73% en áreas urbanas, mientras que el 23% en áreas rurales (INEGI, 2010).

Hay 23, 426 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa el 1% de la población; las principales lenguas indígenas que se hablan en el estado son Mayo, Náhuatl, Tarahumara y Mixteco. De cada 100 personas que declaran hablar una lengua indígena, 14 no hablan español. En términos educativos el promedio de escolaridad de las personas mayores de 15 años es de 9.1 años. Pero de cada 100 personas de 15 años o más el 5.2% no tiene ningún grado de escolaridad (INEGI, 2010).

La actividad económica se sustenta principalmente en la agricultura. El estado posee la agricultura más moderna y tecnificada del país con ello ha logrado posicionarse como un grande exportador de productos hortofrutícolas. Aproximadamente el 97% de las exportaciones se hacen hacia Estados Unidos y Canadá. Entre los principales cultivos de hortalizas se encuentran el tomate, pepino, calabaza, chile y berenjena; mientras que frutas se cosecha mango, melón y sandía; además se encuentran importantes cultivos de maíz, frijol, soya, cártamo y trigo (INAFED, 2010).

Debido a que Sinaloa es una región que requiere grandes cantidades de mano de obra en los cultivos, cada año en las temporadas hortícolas arriban al estado miles de trabajadores acompañados por sus familias. Esta población por lo general habita en albergues situados al interior de los campos agrícolas o en

comunidades aledañas a los mismos. Aunque es difícil ser preciso en la cantidad de jornaleros agrícolas que llegan a Sinaloa, la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) estima que en cada ciclo hortícola se emplean un aproximado de 200 mil jornaleros, de los cuales 150 mil provienen de otras entidades del país y 50 mil de las regiones altas del estado (SEPyC, 2008).

El PRONIM opera en la entidad desde la década de 1980, fue uno de los primeros estados donde opero el programa a nivel nacional. Actualmente en Sinaloa el PRONIM se financia gracias a la colaboración entre el gobierno federal, el estatal y las empresas hortícolas, además de recibir apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El gobierno federal contribuye con la radicación de recurso para la operación del programa, así como recursos del Programa Escuelas de Calidad y recursos para infraestructura provenientes del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA); el gobierno estatal contribuye con el pago a profesores del mismo modo que lo hacen los empresarios agrícolas, quienes además hacen aportaciones para infraestructura (SEPyC, 2008).

4.7.2.1 Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”

A continuación, se presentan los déficits más relevantes encontrados en la operación del PRONIM en el estado de Sinaloa relacionados con las dificultades que se presentan para realizar actividades o tareas del programa debido a trabas de tipo normativo o factores de tipo cultural que ponen restricciones para llevar a cabo actividades indispensables para el funcionamiento del programa:

- a) Los campos agrícolas de tamaño pequeño, que sólo representan el 4% del total de los campos registrados, dificultan el establecimiento de centros de estudio, además que al ser campos que cosechan productos orientados hacia el consumo nacional no hay una supervisión sobre la presencia de niños trabajadores. Contrario a lo que sucede en los campos agrícolas de tamaño pequeño en los de mediano y gran tamaño su tecnificación y

orientación hacia a la exportación hace que se respeten en mayor medida las reglas internacionales sobre la erradicación de trabajo infantil y derechos humanos de los trabajadores, esto permite el establecimiento de centros de estudio del PRONIM (SEPyC, 2008: 8-9).

- b) Las familias jornaleras agrícolas migrantes aceptan culturalmente al trabajo infantil, o muchas de ellas aunque no lo acepten necesitan de la aportación económica de los niños para el sustento familiar. En Sinaloa la tasa de ocupación infantil es del 17.7%²⁰, eso dificulta que los niños asistan regularmente a la escuela o sí lo hacen no tienen el rendimiento adecuado por el cansancio provocado por las jornadas de trabajo (SEPyC, 2008: 16).
- c) La fuerte presencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ejerce fuerte presión al gobierno estatal, a los gobiernos municipales y a las empresas agrícolas, para que se cumplan los derechos de los niños y niñas dentro del marco de la Convención de los Derechos de los Niños de la cual México es parte. Además gestiona un modelo de inclusión educativa y social para los hijos de jornaleros agrícolas migrantes (UNICEF, 2012).
- d) El Plan Estatal de Desarrollo Sinaloa, contempla la atención integral de los jornaleros agrícolas migrantes dentro del rubro de grupos vulnerables, lo que facilita el PRONIM pueda tener acuerdos y operar con mayor facilidad en el estado. (GES, 2005: 26-29).
- e) La mayoría de los centros educativos donde opera el PRONIM se encuentran instalados en propiedad privada, eso genera que los tiempos y formas de operación de los servicios estén condicionadas a la voluntad de los empresarios agrícolas, muchas veces impidiendo se lleven a cabo los planes (SEPyC, 2008: 55).
- f) Las reglas de operación al ser tan rígidas y generales no permiten que la coordinación estatal haga uso de los recursos en las necesidades reales del programa en la entidad, impidiendo que se logren los objetivos que las mismas reglas de operación plantean (Rodríguez, 2008 a:163, 169-170)

²⁰ El estudio citado toma cifras calculadas a partir de datos proporcionados por PAJA

Cuadro 4.9. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego” (caso Sinaloa).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
A	Tamaño de los campos agrícolas				x	
B	Trabajo infantil			x		
C	Presión de UNICEF					x
D	Plan Estatal de Desarrollo					x
E	Voluntad empresarios agrícolas			x		
F	Reglas de Operación			x		
Rango de factibilidad promedio		3.8				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad

Fuente: Elaboración propia

4.7.2.2 Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.

El déficit relacionado con relaciones interinstitucionales en Sinaloa está ligado a la coordinación, relaciones de trabajo o actividades que se deben llevar a cabo entre el PRONIM y otros actores políticos, sociales o empresariales a fin de que se cumplan tareas importantes para el programa. De este tipo de déficit se pueden enunciar los siguientes:

- a) Existen acuerdos bien establecidos con organismos internacionales como lo es UNICEF, y la Organización Internacional del Trabajo OIT, quienes trabajan en conjunto para la erradicación del trabajo infantil, además la inyección de recursos por parte de UNICEF al PRONIM ha logrado incrementar la cobertura en los últimos años, asimismo se ha logrado propiciar una educación con enfoque de derechos gracias a la capacitación e intervención de ambos organismos (SEPyC, 2008: 40, 54)
- b) Los acuerdos de colaboración con otras instancias de gobierno, como lo son la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), La Universidad Pedagógica Nacional (UPN), y el Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos (ISEA), en muchas ocasiones únicamente se limitan al intercambio de información. Sin embargo el análisis de esa información ha permitido establecer acciones para la operación de esas instituciones a

favor de los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (SEPyC, 2008: 41).

- c) Existen buenos acuerdos y relaciones con el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal, y las empresas agrícolas quienes tienen como acuerdo principal una colaboración tripartita para la creación de infraestructura escolar, dentro del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), eso ha permitido que se incremente y mejore la infraestructura en la que se desarrolla el PRONIM durante la última década (SEPyC, 2008: 45).
- d) No hay convenios con los empresarios a pequeña escala, sin embargo existe un convenio de atención integral a los jornaleros agrícolas con la Asociación de Agricultores del Rio Culiacán (AARC) quienes son los responsables de la exportación del 65% de la producción agrícola en Sinaloa (Rodriguez, 2008 a: 183)
- e) Aunque en algunas zonas existe pelea por la demanda entre PRONIM y CONAFE se han logrado acuerdos para la atención educativa de los jornaleros, principalmente se han dividido la atención de acuerdo a los horarios, dejando que CONAFE se haga cargo del turno nocturno, pero PRONIM por los recursos y reconocimiento es el que tiene mayor cobertura (SEPyC, 2008: 45).

Cuadro 4.10. Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con relaciones interinstitucionales (Caso Sinaloa)

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Convenios con organismos internacionales					x
b	Colaboración con otras instituciones				x	
c	Participación gobierno y sector empresarial					x
d	Convenios con asociaciones					x
e	Acuerdo entre CONAFE y PRONIM				x	
Rango de factibilidad promedio		4.8				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.2.3 Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.

Los problemas que surgen al interior de la Coordinación Estatal del PRONIM en Sinaloa, relacionados con las carencias de recursos organizacionales para el cumplimiento de los objetivos, entre los más importantes están:

- a) Existe una rotación constante en el personal docente derivado por el tipo de contratación (sólo como becarios), esta situación no ayuda al logro de metas y mucho menos a un seguimiento adecuado de los planes. (SEPyC, 2008: 35).
- b) La coordinación estatal no ha logrado distribuir las funciones entre el personal a fin de consolidar un programa de formación docente para intervenir en contextos pluriculturales (SEPyC, 2008: 55).
- c) A diferencia de otros estados en Sinaloa la Organización del programa cuenta con una Coordinación General, y tres subcoordinaciones: la académica, la administrativa y la operativa. Además la operación se divide en varios proyectos: escuelas PRONIM en campos agrícolas, PRONIM en escuelas regulares, Aula Inteligente en campos agrícolas y Aula inteligente en escuelas regulares. Esa organización ha permitido tener muchos logros, aunque no deja de haber problemas por la duplicidad de tareas (Rodríguez, 2008 a: 198).
- d) A pesar de que el programa en el estado es uno con los de mayor número de personal a nivel país, la carga de trabajo es pesada para la coordinación por el número de alumnos que se tienen que atender comparado con otras entidades federativas (SEPyC, 2008: 55).
- e) El programa se encuentra ubicado ya que depende de la Coordinación Académica de Educación, que está directamente relacionada con la Subsecretaría de Educación Básica. Eso permite se tenga presente el tema de los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes, además que permite se obtengan recursos con mayor facilidad cuando no llegan los recursos federales (SEPyC, 2008: 39).

Cuadro 4.11 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la estructura organizacional interna y distribución de funciones (caso Sinaloa).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
a	Rotación de profesores		x			
b	Distribución de funciones para capacitación			x		
c	Organización					x
d	Carga de trabajo en Coordinación				x	
e	Ubicación jerárquica del programa				x	
Rango de factibilidad promedio		3.6				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad

Fuente: Elaboración propia

4.7.2.4 Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras

Estos establecen las carencias de recursos tanto físicos como financieros a los que se enfrenta la Coordinación Estatal del PRONIM en Sinaloa para poder enfrentar las necesidades propias de la operación del programa. Entre los déficits más importantes en esta categoría están:

- a) Aunque el programa recibe financiamiento de diversas fuentes y las cantidades pueden parecer enormes, se quedan cortas comparadas con la demanda que tiene el programa en el Estado; por lo que los recursos resultan insuficientes para las niñas y niños que requieren de los servicios educativos del PRONIM y más que la industria hortícola, debido a la tecnología, en los últimos años ha agrandado sus ciclos agrícolas hasta 10 meses lo que hace que los jornaleros agrícolas se mantengan en la entidad el ciclo escolar completo, eso requiere de recursos con los que no se cuenta (DGEI, 2012: 96-97; Rodríguez, 2008 a: 164, 170-171, 181).
- b) La intervención del programa se ha focalizado mayormente a la población que reside en los campos agrícolas dejando fuera aquella que se encuentra en localidades aledañas por la dificultad de acceso a esos espacios, sin embargo se han establecido estrategias para incorporar a niños que viven en esos lugares y llevarlos a los centros en los campos agrícolas aunque

todavía faltan áreas por cubrir (SEPyC, 2008: 7).

- c) La infraestructura utilizada para la impartición de clases es muy diversa en el estado; están aquellas aulas de los grandes centros agrícolas que cuentan con espacio suficiente para albergar a un gran número de alumnos y de distintos grados; también las aulas móviles que cuentan con espacios y la tecnología necesaria para ofertar servicios de calidad; pero también están las aulas construidas sólo con laminas en lugares pequeños y que no cuentan con ventilación ni iluminación adecuada, ni pueden albergar a grupos numerosos. Aunque la infraestructura ha crecido en los últimos años sigue habiendo zonas con grandes rezagos de infraestructura educativa, principalmente en aquellos lugares donde no hay grandes campos agrícolas (SEPyC, 2008: 41-46).
- d) Los recursos federales llegan tarde, lo que obliga a la Coordinación Estatal a pedir recursos a la SEPyC, aunque la Secretaría accede a esos préstamos tienen un límite con lo cual no se alcanza para cubrir todas las necesidades del programa en tanto no lleguen los recursos federales, además que las deudas del programa ejercen más presión al personal de la coordinación (Rodríguez, 2008 a: 164)

Cuadro 4.12 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras (caso Sinaloa)

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
A	Recursos insuficientes			X		
B	Atención sólo en campos agrícolas				x	
C	Infraestructura				x	
D	Demora en los recursos		x			
Rango de factibilidad promedio		3.25				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.2.5 Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.

Una parte muy importante para analizar en la gestión del PRONIM en Sinaloa son las remuneraciones tanto al personal operativo del programa como a los encargados de la Coordinación Estatal ya que influyen de manera directa en la forma en que se trabaja en el programa y en el logro de los objetivos. Los déficits localizados en esta categoría son:

- a) Los salarios son bajos del personal operativo docente ya que en educación inicial, el personal operativo del programa obtiene entre 3, 500 y 4,500 pesos mensuales, las promotoras educativas sólo reciben 825; en preescolar la cantidad otorgada fluctúa entre los 1,500 y 2,000 mensuales. Los docentes a nivel primaria un 47% reciben una beca cuyo monto oscila entre los 2,500 y 3000 mientras que el otro 53% recibe hasta 5,000 pesos siempre y cuando trabajen dos turnos (SEPyC), 2008: 34).
- b) No existe una capacitación formal para los asesores técnicos cuando ingresan al programa, sin embargo se trabaja en el fortalecimiento de las competencias profesionales, a través de talleres que se imparten frecuentemente (SEPyC, 2008: 40).
- c) Hay un seguimiento y supervisión constante de los resultados en los centros de trabajo, además se gestiona constantemente la mejora en la prestación del servicio por parte de los docentes e incentiva a que los padres de familia envíen a sus hijos a un entorno seguro (SEPyC, 2008: 39-40).
- d) El PRONIM no tiene la posibilidad de otorgar plazas como maestros, aun cuando lo que se requiere son maestros de primaria y no únicamente becarios. Por lo que cuando los docentes tienen una oportunidad en el sistema regular abandonan el PRONIM (Rodríguez, 2008 a: 164).

Cuadro 4.13 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas (caso Sinaloa).

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
A	Salarios bajos de los docentes			X		
B	Capacitación asesores técnicos				x	
C	Supervisión					x
D	Plazas de maestros			X		
Rango de factibilidad promedio		3.75				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.7.2.6 Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto

En este segmento se valora la capacidad del personal operativo como administrativo del PRONIM en Sinaloa; se incluyen de manera general niveles de formación, conocimiento, habilidades con los que cuentan las personas que implementan el programa en el estado. Los déficits encontrados en este rubro son los siguientes:

- a) No todos los docentes del PRONIM cuentan con licenciatura, sin embargo el nivel educativo es relativamente alto ya que el 44.51 tienen estudios de licenciatura mientras que el 55.48% la estudia, aunque lo ideal sería que todos los docentes tuvieran concluidos sus estudios para poder ofrecer mejor educación a los alumnos. Por lo tanto no hay tanta gravedad en este aspecto, dado que las cifras son alentadoras comparadas con las de otros programas similares como los del CONAFE donde la mayoría de los docentes sólo cuenta con secundaria y sólo el 0.56% tiene estudios de licenciatura (SEPyC, 2008:33)
- b) El personal docente cuenta con poca experiencia, el 76.76% son novatos y tienen máximo un año de antigüedad en el programa, sólo el 5.53% cuenta con más de 5 años. La permanencia en el servicio es necesario para mejorar la calidad y darle seguimiento adecuado a los planes de trabajo que se tengan (SEPYC, 2008: 35).

- c) La mayoría de los docentes tiene poco conocimiento sobre la diversidad cultural y problemática psicosocial que produce la marginalidad en la que vive la población jornalera agrícola, sin embargo este problema es afrontado a través de algunos talleres. (SEPYC, 2008: 38).
- d) A los niños con extra edad o rezago educativo muy grande los atienden profesionales dentro del ámbito de aula inteligente, se tienen tres especialistas capacitados: uno de educación especial, el maestro de primaria con su título y un psicólogo. Sin embargo este tipo de atención no es generalizado para todos los niños (Rodríguez, 2008 a: 165).

Cuadro 4.14 Consolidación de los déficits de capacidad relacionado la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto en Sinaloa

DCI	Palabras clave que describen el DCI	Gravedad del DCI*				
		1	2	3	4	5
A	Escolaridad de los docentes				x	
B	Experiencia de los docentes				x	
C	Desconocimiento de algunos docentes				x	
D	Especialistas en aulas inteligentes					x
Rango de factibilidad promedio		4.25				

*1 indica la máxima gravedad posible, 5 indica que no hay gravedad
Fuente: Elaboración propia

4.8 Análisis de los Resultados Globales de los Déficits de Capacidades Institucionales (DCI) del PRONIM en el Estado de Nayarit y Sinaloa

Habiendo detectado los déficits de capacidades institucionales más relevantes es importante hacer el análisis de ellos a fin de determinar cuáles son los que dificultan los procesos de gestión del programa, y destacar aquellos que contribuyen en mayor medida a que no se alcancen las metas del programa en términos de atención educativa a niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Si se le asigna una calificación del 100% al conjunto de los déficits, para representar que existe una gravedad nula o no hay déficit en las capacidades institucionales, a cada una de las seis categorías le corresponde contribuir con el 16.67%(calificación esperada)²¹ de la calificación total.²² Por lo anterior es importante primero convertir cada uno de los “rango de factibilidad promedio” o “rango de gravedad” en una calificación en porcentaje. Tal como se muestra en los cuadros 4.15 y 4.16.

Cuadro 4.15 Calificación de los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI)

Caso Nayarit.

DCI relacionado con	Rango de factibilidad promedio	Calificación en porcentaje*
Leyes, reglas, normas y “reglas de juego”	3.2	64
Relaciones interinstitucionales	2.8	56
Estructura organizacional interna y distribución de funciones	3.4	68
Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras	2.0	40
Políticas de personal y sistema de recompensas	2.8	56
Capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto	3.3	66
Promedios	2.92	58.3

*Se obtiene al dividir “rango de factibilidad promedio” entre 5 (calificación máxima obtenida en los déficits) y después el resultado multiplicarlo por 100.

Fuente: elaboración propia.

²¹ El porcentaje del 16.67% se obtiene al dividir 100 entre 6. Esto es bajo el supuesto que todos los déficits tienen la misma importancia

²² Esto es bajo el supuesto que todos los déficits tienen la misma importancia y por tanto contribuyen en la misma medida en las capacidades institucionales, esto propuesta sólo se hizo para tener una referencia más clara sobre los déficits, pero hace falta hacer un estudio detallado que permita identificar en qué medida contribuye cada uno de los tipos de déficit planteados en este estudio.

Cuadro 4.16 Calificación de los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI)

Caso Sinaloa.

DCI relacionado con	Rango de factibilidad promedio	Calificación en porcentaje*
Leyes, reglas, normas y “reglas de juego”	3.8	76
Relaciones interinstitucionales	4.8	96
Estructura organizacional interna y distribución de funciones	3.6	72
Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras	3.25	65
Políticas de personal y sistema de recompensas	3.75	75
Capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto	4.25	85
Promedios	3.9	78.16

*Se obtiene al dividir “rango de factibilidad promedio” entre 5 (calificación máxima obtenida en los déficits) y después el resultado multiplicarlo por 100.

Fuente: elaboración propia.

Teniendo las calificaciones en porcentaje es necesario calcular el “Déficit real” que dificulta la gestión del programa y contribuye a no alcanzar las metas del programa; este se calcula a partir de la resta de la “calificación efectiva” a la calificación con la que contribuye cada una de las categorías de déficit o “calificación esperada” (16.67) que representa el cien por ciento de la calificación de ese déficit.

Los siguientes cuadros muestran los déficits reales encontrados en cada una de las 6 categorías de déficits analizados en los casos de estudio, los resultados pretenden ser únicamente valores de referencia para observar de manera general el estado de las capacidades instituciones en la gestión del PRONIM que son las

que permiten o no el logro de objetivos y metas.²³

Cuadro 4.17 Calificación de los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI)

Caso Nayarit (Déficit Real)

DCI relacionado con	Calificación en porcentaje*	Calificación esperada	Calificación efectiva **	Déficit Real ***
Leyes, reglas, normas y "reglas de juego"	64	16.67	10.67	6.00%
Relaciones interinstitucionales	56	16.67	9.34	7.33%
Estructura organizacional interna y distribución de funciones	68	16.67	11.33	5.34%
Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras	40	16.67	6.67	10.0%
Políticas de personal y sistema de recompensas	56	16.67	9.34	7.33%
Capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto	66	16.67	11.00	5.67%
Promedios	58.3	16.67	9.73	6.95%

*Se obtiene al dividir "rango de factibilidad promedio" entre 5 (calificación máxima obtenida en los déficits) y después el resultado multiplicarlo por 100. **Se obtiene al multiplicar la "calificación en porcentaje" por "la calificación esperada" y el resultado dividirlo entre 100. *** "calificación esperada" menos "calificación efectiva"

Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que existe un Déficit de capacidad institucional del 10% en el área de capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras del PRONIM en Nayarit siendo el déficit más importante comparado con las otras seis áreas, sin embargo el déficit en las relaciones interinstitucionales del programa y políticas de personal y sistema de recompensas es de 7.33% para cada una de esas áreas ,

²³ Dadas algunas limitantes en información de tipo estadístico a nivel subnacional este estudio es únicamente una propuesta de análisis a los déficits de capacidades institucionales, sin embargo es importante darle continuidad al estudio del PRONIM bajo el enfoque de capacidades institucionales y los diversos tipos de déficits con un tratamiento estadístico y econométrico más complejo, así como con estudios de campo que complementen o refuten el análisis aquí presentado.

mientras que los déficits más bajos se encuentran en las área de estructura organizacional interna y distribuciones de funciones (5.34%), así como en la capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto (5.34%).

En general el Déficit promedio de Capacidades Institucionales del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes en los diferentes tipos de déficit analizados es del 6.95%, lo que contribuye a que no se logren las metas esperadas en atención educativa del PRONIM en Nayarit.

Cuadro 4.18 Calificación de los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI)

Caso Sinaloa (Déficit Real).

DCI relacionado con	Calificación en porcentaje*	Calificación esperada	Calificación efectiva **	Déficit Real ***
Leyes, reglas, normas y "reglas de juego"	76	16.67	12.67	4.0%
Relaciones interinstitucionales	96	16.67	16.00	0.67%
Estructura organizacional interna y distribución de funciones	72	16.67	12.00	4.67%
Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras	65	16.67	10.84	5.83%
Políticas de personal y sistema de recompensas	75	16.67	12.50	4.17%
Capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto	85	16.67	14.16	2.51%
Promedios	78.16	16.67	13.03	3.64%

*Se obtiene al dividir "rango de factibilidad promedio" entre 5 (calificación máxima obtenida en los déficits) y después el resultado multiplicarlo por 100. **Se obtiene al multiplicar la "calificación en porcentaje" por "la calificación esperada" y el resultado dividirlo entre 100. *** "calificación esperada" menos "calificación efectiva"

Fuente: elaboración propia.

Para el caso de Sinaloa se puede observar que el déficit más grande está relacionado con la capacidad financiera y física del programa ya que presenta un déficit real del 5.83%: mientras que déficits relacionados a Leyes, reglas, normas y reglas del juego; así como estructura organizacional interna y distribución de funciones y políticas de personal y sistema de recompensas mantienen un déficit superior al 4%. La gestión del PRONIM en Sinaloa muestra que únicamente tiene un déficit real del 2.51% en capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto. Al área que mejor se encuentra son las relaciones interinstitucionales, ya que sólo tiene un déficit del 0.67%.

El déficit real promedio de todas las categorías es del 3.64%. Todos los déficits de capacidades institucionales en la gestión del PRONIM contribuyen a que, a pesar de las mejores condiciones relativas de la gestión del programa en Sinaloa, no se logren las metas del programa y por lo tanto, se observe todavía rezago en la atención a niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes.

CAPÍTULO 5.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

El PRONIM es un programa que atiende a uno de los grupos más vulnerables, los jornaleros agrícolas migrantes, este programa fue concebido desde la década de los ochenta bajo otros nombres sin embargo el objetivo del programa y su población objetivo siguen siendo prácticamente los mismos.

El marco legal bajo el cual se rige el programa es bastante sólido ya que se apoya en varias leyes, incluida la Constitución Política, que no se contradicen entre sí, sino que se complementan. Este marco legal deja en claro que el programa debe ayudar a superar la marginación educativa en la que viven los jornaleros agrícolas migrantes.

Una de las principales limitantes del programa es la falta de recursos, ya que la población que podría atender es significativamente superior a la que actualmente atiende, ésta es muy por debajo de la población planteada como objetivo.

Los recursos otorgados a las entidades federativas son diferenciados, esto se debe principalmente a que cada estado tiene necesidades, así como prioridades distintas, en cuanto a oferta educativa para población jornalera agrícola.

En general las entidades federativas llevan la mayor carga de procesos ya que tienen que cumplir con todos los procesos establecidos en las reglas de operación a fin de poder obtener los apoyos del PRONIM

Las características socio-demográficas de las familias jornaleras agrícolas están marcadas por grandes rezagos en términos de educación, salud, infraestructura y servicios básicos, presentado altos niveles de marginación, lo que los obliga a migrar a otras regiones del país en búsqueda de fuentes de empleo. Siendo los más pobres los que se ven obligados a llevar flujos migratorios de tipo itinerante por no contar con medios de subsistencia en sus comunidades de origen.

Las grandes regiones de atracción de jornaleros agrícolas se caracterizan por tener niveles más elevados de vida o al menos de fuentes de empleo. Razón por la cual la zona noroeste del país es la región que más jornaleros atrae para desempeñarse en las grandes empresas agroexportadoras, siendo Guerrero y Oaxaca los principales estados expulsores, lo cual ha llevado a la formación de la gran ruta migratoria conocida como la ruta del Pacífico. Aunque en todo el país se presentan flujos migratorios la zona Centro es la que presenta las características más especiales ya que tienen zonas de atracción como de expulsión de jornaleros, pero en distintas temporadas.

El PRONIM está presente en la mayoría de los estados del país, pero hay regiones que por sus características se vuelven un punto central para el desarrollo del programa, por lo que es importante analizar más a detalle las regiones de mayor expulsión como recepción de migrantes, para poder determinar estrategias de atención integrales que beneficien a las niñas y niños de familias jornaleras migrantes.

Sin duda algunos logros del PRONIM en estados como Sinaloa y Nayarit son derivados en gran medida por la cercanía que tienen las coordinaciones con los altos mandos de las secretarías de educación, eso ha contribuido a mejorar la atención como la calidad educativa que se ofrece a los niños jornaleros migrantes en esas entidades federativas; sin embargo no todas las coordinaciones estatales corren con la misma suerte.

El analizar al PRONIM bajo el enfoque de capacidades institucionales, y en especial localizar los déficits de capacidad institucional de los casos de Nayarit y Sinaloa aporta una alternativa bajo la cual puede trabajarse la información disponible sobre el programa en los distintos estados, debido a que permite ordenar y sistematizar de mejor manera la información que se tenga; asimismo, incentiva a que se genere información sobre algunos indicadores que puedan permitir construir las grandes categorías de déficit, para poder determinar estrategias de acuerdo a las necesidades específicas de cada entidad federativa.

Al trabajar con los estudios de caso se encontró que existe un déficit de capacidad institucional del 10% en el área de capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras del PRONIM en Nayarit siendo el déficit más importante comparado con las otras seis áreas, sin embargo el déficit en las relaciones interinstitucionales del programa y políticas de personal y sistema de recompensas es de 7.33% para cada una de esas áreas, mientras que los déficits más bajos se encuentran en las área de estructura organizacional interna y distribuciones de funciones (5.34%), así como en la capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto (5.34%). En general el déficit promedio de Capacidades Institucionales del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes en Nayarit es del 6.95%, lo que dificulta la gestión y contribuye a que no se logren las metas esperadas en atención educativa.

En el caso de Sinaloa se encontró que el déficit más grande está relacionado con la capacidad financiera y física del programa ya que presenta un déficit real del 5.83%; mientras que déficits relacionados a Leyes, reglas, normas y reglas del juego; así como estructura organizacional interna y distribución de funciones y políticas de personal y sistema de recompensas mantienen un déficit superior al 4%. La gestión del PRONIM en Sinaloa muestra que únicamente tiene un déficit real del 2.51% en capacidad individual de los participantes en agencia del proyecto. Al área que mejor se encuentra son las relaciones interinstitucionales, ya que sólo tiene un déficit del 0.67%. En general a pesar de tener mejores condiciones relativas de la gestión del programa, no se han logrado las metas, por lo tanto, todavía hay rezago en la atención a niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Para que funcione un programa como PRONIM, que está dirigido a población muy vulnerable, necesita de mayor participación de diversos actores e instituciones a fin de poder integrar todos los programas y políticas públicas dirigidas a los jornaleros migrantes, con lo cual es esperable surjan estrategias de atención más sólidas que mejorarían diferentes aspectos de la vida de las niñas y niños que pertenecen a familias jornaleras agrícolas migrantes.

5.2 Recomendaciones

En primer lugar es recomendable que la coordinación reformule la población objetivo, ya que en los últimos años se ha mantenido en 260,000 siendo la población objetivo real de mayor a esas cifras de acuerdo a las nuevas encuestas dirigidas especialmente a la población jornalera agrícola migrante. Si no se cambia esta cifra la efectividad del programa estará muy por debajo de lo que se señale.

Ya que no se ha podido realizar una evaluación de impacto debido a las dificultades en definir el grupo de control, es importante que se coordine el PRONIM con el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de incluir algunas variables adicionales en la encuesta a jornaleros agrícolas que realiza este programa. Si se incluyen variables pertinentes al PRONIM en un futuro se podrá realizar la evaluación del impacto que ha tenido el programa sobre los niños y niñas de familias jornaleras migrantes.

Es importante que la Coordinación Nacional del PRONIM supervise de manera más rigurosa el uso de los recursos federales que se otorgan a las entidades federativas para la ejecución del programa. La supervisión debe ser más rigurosa en estados que tienen metas muy por debajo de lo establecido o que en los últimos años no han reportado población atendida aun cuando han sido beneficiados con recurso federales.

Es importante seguir insistiendo, tanto por parte del gobierno como por las organizaciones de la sociedad civil y la academia, para que el tema de niños jornaleros migrantes se incluya con mayor fuerza en la agenda pública como un tema prioritario, y con eso poder obtener mayores recursos financieros y apoyos para el programa, ya que como se observo en los estudios de caso uno de los principales déficits en las capacidades institucionales tiene que ver con la escases de recursos tanto materiales financieros.

Una política integral dirigida a los jornaleros agrícolas migrantes es fundamental para mejorar algunos de los aspectos de vida y erradicar las carencias que sufren. Para tal efecto es recomendable crear un foro alterno al proyecto Fomentar y

Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes (FOMEIM), en donde se pueda discutir temas relevantes en torno a la vida de un jornalero agrícola migrante, eso con el propósito de crear un sistema de políticas integradas que estén mejor coordinadas.

En el caso del estado de Nayarit es recomendable soliciten mayores recursos a la federación ya que son la segunda entidad que más captación de jornaleros agrícolas migrantes tiene, o al menos la segunda que tiene las metas más altas a cumplir y no corresponde proporcionalmente a la asignación de recursos que recibe por parte de la federación.

Establecer alianzas con los dueños de los campos agrícolas que no están industrializados es parte vital para que el programa pueda captar más niños para que asistan a clases en lugar de estar en los campos agrícolas ya sea trabajando o acompañando a sus padres.

El obtener recursos materiales de la iniciativa privada u ONG's es una solución a la escasez y precariedad en la que se trabaja en los campamentos. Asimismo, promover la cultura de ayuda a grupos vulnerables como son los jornaleros agrícolas contribuirá a que la sociedad vea las necesidades de esta población y sobre todo actúe como un agente de cambio para mejorar la vida de los niños y niñas de familias jornaleras migrantes.

En el caso de Sinaloa es importante gestione mayores recursos, buscando incrementar las posibilidades en el ámbito local a través de relaciones con los agricultores o directamente con el gobierno estatal y los gobiernos municipales que actualmente tienen una participación mínima en el programa. Es importante conserve la cantidad y calidad de relaciones interinstitucionales, ya que esa es una de sus mayores fortalezas: los logros que ha tenido en la mejora del servicio se deben en gran medida a la participación de organismos internacionales, asociaciones de productores agrícolas. No obstante todavía falta alcanzar las metas de cobertura planteadas por lo que es necesario seguir trabajando en conjunto con esas organizaciones a fin de alcanzar las metas establecidas

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L.F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE (La sustancia del concepto: una propuesta teórica)

Barzelay, Michael; Gaetani, Francisco; Cortazar-Velarde, Juan Carlos; y Cejudo, Guillermo (2002). *Investigación sobre reformas a la política de gestión pública en la región de América Latina: marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso*, BID, Diálogo Regional de Política, Washington, DC.

Burt, r. (2001) "Structural Holes versus Network Clousure as Social Capital", en Lin, N.,Cook K. y Burt R (eds.): *Social Capital. Theory and Research*, Walter de Gruyter, Inc, New York

Chávez, Octavio; y Rayás, Iván (2006). *Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso*. Portal de desarrollo, junio 2006.

Coleman, J. (2000 [1998]) "Social Capital in the creation of human capital", en Dasgupta, P. y Serageldin, I (eds): *Social Capital*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DGEI (2012). *Documento socioeconómico de Planes estratégicos estatales del PRONIM. Programa Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*. Dirección General de Educación Indígena.

DOF (2012). *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma Diario Oficial de la Federación 09-04-2012.

DOF (2012a). *Ley General de Educación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma Diario Oficial de la Federación 09-04-2012.

Evans, Peter. (1996). *El Estado como problema y como solución*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Núm. 140, Buenos Aires, enero-marzo.

Flores Mora, Berenice. 2010. Las capacidades locales en el sistema educativos del Estado de Veracruz para la implementación de un Sistema de Rendición de Cuentas Educativo orientado a mejorar el logro académico de los alumnos de primaria 2006-2010. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México

GEN (2005). Plan Estatal de Desarrollo Nayarit 2005 – 2011. Gobierno del Estado de Nayarit.

GES (2005). Plan Estatal de Desarrollo Sinaloa 2005 -2011. Gobierno del Estado de Sinaloa.

Gómez Morán, Estuardo (2010). Capacidades organizacionales en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública. Documentos de trabajo. Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Granovetter, M. (1973) “The Strength of Weak Ties”, American Journal of Sociology 78 (6): 1360 – 1380.

INAFED (2010). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda, 2010. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI (2004) El Trabajo Infantil en México 1995 – 2002. 2004.

INEGI /STPS (2007). Resultados del módulo de trabajo infantil 2007. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007.

Klijin, E.H (1997) “Policy Networks: An Overview”, en W.J.M. Kickert, E.H. Klijin y J.F.M. Koppenjan (cords.) Managing Complex Networks, Londres: Sage.

La Jornada (2010). Sedeso amenaza con desalojar a jornaleros agrícolas en Nayarit, Peridodico La Jornada. Nota del Día 10 de enero de 2010.

Ley Federal del Trabajo 2011.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Ley General de Educación.

Lin, N (2001) Building a Network Theory on Social Capital, en Lin, N.,Cook K. y Burt R (eds.): Social Capital. Theory and Research, Walter de Gruyter, Inc, New York.

Migdal, Joel. (2008). Strong Societies and Weak States, Princeto University Press, 1998.

Moreno, Francisco (2009). Plan Estratégico Nacional de atención educativa a niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes. Subsecretaría de Educación Básica. Secretaría de Educación Pública. 2009.

North, Douglass (1993). Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Organización Internacional del Trabajo (1999). Convenio 182. Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. 1999.

Organización Internacional del Trabajo (1973). Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Organización Internacional del Trabajo (2004). Trabajo infantil: un manual para estudiantes. 2004

Oszlak, Oscar. (coord.) (2004). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso Argentino. Buenos Aires: Top. Proyecto de investigación.

Oszlak, Oscar; y Orellana, Edgardo (1993). El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires Argentina

J. Pierre y B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Hampshire: McMillan Press. Parte I, pp. 14-69

PND (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012. Gobierno Federal. México
Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 11 educación 2000 a 2012.

Presupuesto de Egresos de Federación, Ramo 20 Desarrollo Social 2000 a 2012.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Página electrónica. <http://white.oit.org.pe/ipecc/>

RAE (2001). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Real Academia Española.

Ramírez, Marcela (2006). Educación Intercultural para los Migrantes. Gestión y Planeación Interinstitucional. Guía de apoyo. Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes. México. 2006.

Reglas de Operación PRONIM 2007 a 2012.

Reglas de Operación del PAJA 2008 a 2010.

Repetto, Fabián (2003) Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Octubre 2003.

Rosas Huerta, Angélica (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.

Rodríguez Solera, Carlos Rafael, Coord. (2007). Menores Jornaleros Migrantes. Derechos, Educación y Cultura en el Valle del Mezquital. Editorial Praxis-Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

Rodríguez Solera, Carlos Rafael, Coord. (2008). Informe final, evaluación externa 2009 del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleros Agrícolas Migrantes (PRONIM). Subsecretaría de Educación Básica – Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Noviembre de 2008.

Rodríguez Solera, Carlos Rafael, Coord. (2008 a). Transcripción de entrevistas, Evaluación externa 2009 del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleros Agrícolas Migrantes (PRONIM). Subsecretaría de

Educación Básica – Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Noviembre de 2008.

Sánchez, Lourdes (2005). La familia jornalera: seno del niño en situación especialmente difícil. 2005.

Sánchez Saldaña, Kim (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. UAM – UNICEF, México.

SEDESOL, (2001). Jornaleros Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social. México.

SEP (2007). Programa Sectorial de Educación 2007- 2011. Secretaría de Educación Pública.

SEPEN (2008). Mejora Integral de la Educación de Niñas y Niños Migrantes de Nayarit 2008-2009. Plan Estratégico. Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit.

SEPyC (2008). Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. Todos los niños y niñas en la escuela con mejores resultados educativos. Secretaría de Educación Pública y Cultura. Gobierno del Estado de Sinaloa

Stoker, G. (1998) “Governance as Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, 155: 17- 28.

UNICEF (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989.

UNICEF (2011). Estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia una época de oportunidades. Estados Unidos, UNICEF.

UNICEF (2011 a). Protección infantil contra el abuso y la violencia. Trabajo infantil. en http://www.unicef.org/spanish/protection/index_childlabour.html consultado en diciembre de 2011.

Vargas, P. (2011) Evaluando la participación social: Democracia y Políticas Públicas, en Revista Mexicana de Sociología 73 (1) 103-137. México D.F.

UNICEF (2012). Trabajo infantil, jornaleros agrícolas. UNICEF México. Consultado en página electrónica: http://www.unicef.org/mexico/spanish/17044_17516.htm

Weiss, Linda (1998) The myth of the powerless state, Nueva York, Cornell University Press, 1998.

Willems, Stéphan (2004), Institucional capacity and climate actions: summary paper, París, OECD, Environmental Directorate, International Energy Agency, 2004.

ANEXOS

Anexo 1 Relaciones inter e intra-institucionales del programa PRONIM

INSTITUCION	PROGRAMA	VINCULACION
Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).	Dirección de Vinculación	Coordinación interinstitucional con programas que atienden PJAM.
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPIIM).	Acciones para brindar una atención educativa coordinada a PIFJAM.
Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR)	Departamento de Educación Básica	Boletas y normas de acreditación y certificación de las escuelas del PRONIM.
Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.	Programa Escuelas de Calidad (PEC).	Participación de centros escolares que atienden PIFJAM.
	Programa de Escuelas de Tiempo Completo	Participación de centros escolares que atienden PIFJAM.
	Programa Escuela Siempre Abierta	Participación de centros escolares que atienden PIFJAM.
Dirección General de Desarrollo Curricular	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la integración educativa	Asesoría y capacitación a los equipos técnicos estatales y docentes del PRONIM
Coordinación Nacional del PROMAJOVEN-DGEI	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	Oferta de becas para las niñas y jóvenes.
Dirección para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes de Educación Indígena-DGEI.	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Lingüística y Cultural.	Asesoría y capacitación para mejorar la práctica docente en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe
Dirección General de Materiales Educativos.	Programa Nacional de Lectura	Dotación de Bibliotecas escolares a los centros escolares que atienden PIFJAM
Dirección General de Formación y Capacitación para Maestros en Servicio	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio.	Asesoría y Capacitación para docentes sobre temas específicos de la currículo nacional
Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) Subsecretaría de Educación Básica	Programa Habilidades Digitales para Todos (HDT)	Incorporación de tecnologías de información y comunicación en los centros escolares que atienden PIFJAM.
Instituto nacional de lenguas indígenas INALI	Dirección General Adjunta Académica y de Políticas Lingüísticas	Asesoría y capacitación para el uso de las lenguas maternas y del español como segundo idioma.
Secretaría de Desarrollo Social.	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas PAJA	Proyecto Monarca
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Equidad Laboral	Desalentar el trabajo infantil
Organismos internacionales		Conjuntar esfuerzos para mejorar la

(UNESCO, UNICEF, OIT)		calidad educativa de la PIJAM
Asociaciones de productores agrícolas		Conjuntar esfuerzos para erradicar el trabajo infantil de la PIJAM
Organismos de la sociedad civil		Conjuntar esfuerzos para mejorar la calidad educativa de la PIJAM

Fuente: ROP PRONIM 2012.