

***Evaluación Externa***

***Programa de Educación Preescolar  
y Primaria para Niñas y Niños de  
Familias Jornaleras Agrícolas  
Migrantes (PRONIM)***

***Secretaría de Educación Pública (SEP)***

***Aurora Loyo Brambila  
Rosa María Camarena Córdova  
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM***

***Con la colaboración de:  
Gustavo Rodríguez Huerta  
Karla Fernández Marín***

***Responsable: Aurora Loyo B.  
Marzo de 2008***

## ÍNDICE GENERAL

Introducción	3
Capítulo 1. Diseño	4
Capítulo 2. Planeación Estratégica	39
Capítulo 3. Cobertura y Focalización	54
Capítulo 4. Operación	65
Capítulo 5. Percepción de la población objetivo	102
Capítulo 6. Resultados	106
Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones	112
Capítulo 8. Conclusiones	120
Bibliografía	125
Anexo I. Características Generales del Programa	129
Anexo II. Objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad (Alineamiento)	137
Anexo III. Nombre de las personas entrevistadas	139
Anexo IV. Instrumentos de Recolección	140
Anexo V. Bases de datos	142
Anexo VI. Propuesta de matriz de indicadores del equipo evaluador	143
Anexo VI bis. Matriz de indicadores presentada por PRONIM en enero de 2008	149
Anexo VII. Características de los indicadores	154
Anexo VIII. Propuesta para los mecanismos de definición de metas e indicadores	184
Anexo IX. Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar y/o cuantificar la población potencial y/u objetivo	185
Anexo X. Población atendida a nivel nacional desagregado por entidad federativa, componentes y/o atributos 1006-2007	186

## INTRODUCCIÓN

El Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) empezó a operar en el año de 1997.<sup>1</sup> Constituye un esfuerzo de coordinación entre la federación y las entidades federativas, realizado por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) a nivel federal, y las Secretarías de Educación Estatales de las entidades federativas participantes, a nivel local. El fin que persigue consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida de las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes a través de la atención educativa en nivel primaria y preescolar, garantizando el acceso, permanencia y logro educativo de esa población objetivo, en un marco de calidad, equidad y justicia que considere su movilidad geográfica y sus características y condiciones de vida específicas. Mientras que su propósito es el de promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, lo que se busca alcanzar a través de la operación, seguimiento, evaluación y ajuste permanentes de un modelo educativo que asegure equidad en la cobertura y en la calidad del servicio a las hijas e hijos, entre los 3 y 14 años de edad, de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, mestizas e indígenas.

Esta población se calcula en aproximadamente 400 mil niñas y niños en edad de educación primaria (6-14 años) y en una cifra aún indeterminada para el caso de preescolar. La cobertura en primaria de estos niños es de apenas 4.5% y casi inexistente en preescolar. Se estima que 40% de esta población es de origen indígena, viviendo toda ella en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial. Durante 2007 el PRONIM operó en 21 entidades federativas que tienen población jornalera agrícola migrante y han solicitado su participación en el programa brindándoles apoyo técnico y pedagógico y transfiriéndoles recursos económicos que complementan las inversiones que hacen los gobiernos estatales para ofrecer el servicio educativo. Teniendo en cuenta los objetivos y metas del Programa y sus Reglas de Operación, cada entidad federativa diseña su propia estrategia de operación, manteniendo las coordinaciones estatales responsables de éste una constante interacción tanto con las autoridades educativas de sus estados como con la coordinación nacional del programa y otros actores de la sociedad civil involucrados, especialmente los empresarios agrícolas de los campos y zonas en donde opera el Programa. El presupuesto aprobado para el ejercicio 2007 ascendió a la cantidad de \$6,235,090.00 para ser distribuidos entre las 21 entidades federativas participantes en el programa conforme a lo establecido en las Reglas de Operación y se otorgaron recursos adicionales por un monto de \$4, 700, 000.00. Las ROP 2008 (DOF, 30 de diciembre de 2007) introducen cambios importantes: el objetivo del programa se amplía para contemplar la educación básica y de manera concomitante el rango de edad de la población objetivo, para quedar entre los 3 y los 16 años. Igualmente se introducen otras modificaciones entre las que destaca el compromiso de publicar el padrón de beneficiarios y la definición de los beneficiarios. Por último se señala que los recursos autorizados por el H. Congreso de la Unión ascienden a \$11, 400, 000.00 de los cuales \$6 359, 792.00 corresponden a subsidios para ser transferidos a las entidades federativas y \$5 040 308.00 para gastos de operación centrales.

---

<sup>1</sup> La información del Programa se puede consultar en la página electrónica:  
<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programas/migrantes/presentacion.asp>

# *CAPITULO 1.*

## *Diseño*

*1.- ¿El problema o necesidad prioritaria a que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?*

Sí.

El PRONIM está enfocado a mejorar la oferta educativa para las niñas y niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes del país. El diseño del programa toma en consideración las condiciones de pobreza de estas familias, las dificultades que para el acceso y continuidad de los estudios de sus hijos representan los cambios frecuentes de lugar de residencia -siguiendo los ciclos agrícolas de las zonas de atracción que generalmente no coinciden con el calendario escolar- y su diversidad lingüística y cultural. A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno federal y los gobiernos estatales, son muchos los niños pertenecientes a estas familias que nunca acceden o que abandonan la escuela a edad temprana. El trabajo infantil en los campos, el cuidado de los hermanos menores, la mala alimentación y las enfermedades son algunos de los factores que se suman a la frecuente movilidad geográfica y atentan contra su desarrollo escolar. La escuela no puede resolver todos estos problemas, pero sí está obligada a ofrecer un servicio que contribuya a contrarrestar estas condiciones tan desfavorables. De ahí que el PRONIM haya identificado claramente la necesidad de elaborar y de aplicar un modelo educativo flexible, con enfoque intercultural y contenidos diseñados específicamente para esta población infantil. Lograr que los niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes ingresen y se mantengan en las aulas es en sí un desafío y para ello es indispensable la puesta en práctica de un modelo pedagógico adecuado y contar con docentes bien capacitados. El PRONIM busca también dar respuesta a esas necesidades. El diseño del programa para 2007 incluye el reconocimiento de una demanda educativa no atendida de preescolar y la necesidad de elaborar un diagnóstico que sirva de base para afrontar este reto. Para 2008 se reconoce que el Estado deberá de "hacer un esfuerzo adicional para ofrecer a esta población las garantías necesarias para el acceso a la educación básica..." (ROP 2008; Presentación) planteamiento que se encuentra en concordancia con lo establecido en el Artículo Tercero Constitucional.

Por último, existe claridad en el sentido de que la atención de estos niños, por su vulnerabilidad requiere de un enfoque integral. De ahí que la coordinación interinstitucional cobre una especial relevancia para el PRONIM.

2.- ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

Sí (para el nivel primaria), considerando el conjunto de documentos que mencionamos enseguida. El diagnóstico de preescolar está en proceso de elaboración.

El documento titulado *Programa de educación primaria para niñas y niños migrantes. Diagnóstico y líneas de acción* (2004) elaborado a través de la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE) es el diagnóstico más completo realizado hasta ahora por el PRONIM. Contiene datos sobre: los jornaleros agrícolas migrantes, migración regional, cobertura y operación del servicio educativo para la población infantil migrante, asistencia a las aulas, personal docente, centros educativos, ciclos escolares agrícolas y gestión institucional. Información adicional se encuentra en *Estimación de la cantidad de jornaleros agrícolas migrantes en edad de educación primaria*, elaborado a instancias de la DGIE (Rodríguez Huerta: 2005) y *Demanda educativa de la población jornalera agrícola. Estadística y conceptos* de Samuel Salinas Álvarez. (2006), producto del proyecto FOMEIM con participación del PRONIM. Otros estudios generados por PRONIM que han sido utilizados para definir acciones del programa, se encuentran publicados en la serie *Atención Educativa a Población Jornalera Agrícola* (2006). Por último es conveniente mencionar el *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas* (2006) que contrató el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), SEDESOL. Este estudio contiene estimaciones sobre la población de jornaleros agrícolas migrantes a partir de datos de INEGI, así como de tres encuestas<sup>2</sup> y provee datos generados por los diagnósticos de campo realizados por las unidades operativas de PAJA y la propia investigación referentes a los estados de Sinaloa y Morelos. La última evaluación externa del PRONIM realizada por la UPN en 2006, proporciona datos actualizados a ese año; a ello se suman los reportes periódicos provenientes de las Coordinaciones Estatales del programa. Por último cabe subrayar que las estimaciones coinciden en que la acción conjunta de PRONIM y el programa para migrantes de CONAFE no alcanzan a atender más allá del 5% de este grupo de población vulnerable. Por tanto, la razón de ser el Programa está ampliamente justificada.

---

<sup>2</sup> INEGI-STPS (2003), *Encuesta Nacional de Empleo 2003*, INEGI, Aguascalientes; Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas (2001), *Encuesta Nacional de Jornaleros Migrantes 1998 (base de datos inédita)*. SEDESOL-PRONJAG; De Grammont Hubert y Sara Lara Flores (2004), *Encuesta Nacional de hogares de familias migrantes en regiones hortícolas de México; Sinaloa, Sonora, Baja California Sur y Jalisco*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

### 3.- ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

Sí.
-----

El fin del programa consiste en *Contribuir a mejorar la calidad de vida de las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes a través de la atención educativa*. Este enunciado se refiere a un objetivo de desarrollo de nivel superior y de importancia nacional. Consideramos que es claro y contiene dos elementos destacables: en primer lugar hace explícita la conexión existente entre la atención educativa y el mejoramiento de las condiciones de vida; en segundo lugar define la población específica hacia la que van orientadas las acciones del programa.

El propósito consiste en *Promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales* (ROP 2007; 2.1). El enunciado es claro y contiene los siguientes elementos: a) La definición de la población a la que se busca beneficiar a través del programa: las hijas e hijos de las familias de jornaleros agrícolas migrantes y asentados; b) el alcance y la naturaleza de las acciones del programa: la promoción de la atención educativa; c) el carácter de la atención que se propone y los niveles educativos a los que se dirige: educación intercultural de nivel preescolar y primaria; c) el tipo de acción que se empleará: la coordinación de esfuerzos institucionales.

*Nota: El propósito del programa se amplía para 2008: "Promover la atención educativa intercultural de tipo básico, a las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales. (ROP 2008; punto 3.1)*

#### 4.- *¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?*

Sí.

El fin y el propósito del programa guardan correspondencia con la solución de la problemática socio-educativa de las niñas y niños hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

Las familias jornaleras agrícolas migrantes y, en especial, las niñas y los niños que las integran, han sido identificadas dentro de los grupos de población más vulnerable y con mayor rezago educativo, y su atención forma parte de los objetivos estratégicos del gobierno de la República. La solución de la problemática socio-educativa de esta población infantil se vincula con el fin y propósito del programa a partir del reconocimiento de las siguientes premisas:

- La contribución que representa la educación en el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos, las familias y los grupos sociales.
- Las condiciones de vida de las niñas y niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes que se caracterizan por la pobreza, el trabajo infantil, carencias en materia de nutrición y de salud, así como cambios de residencia vinculados a los ciclos agrícolas y a los requerimientos fluctuantes de mano de obra del mercado agrícola.
- Las dificultades que existen para que estos niños puedan acceder, mantenerse y concluir los niveles de educación preescolar y primaria.
- Su diversidad lingüística y cultural y la necesidad de incluir en la oferta educativa un enfoque intercultural.
- La imposibilidad de resolver el reto de atender a este grupo vulnerable si no es a través de la coordinación de esfuerzos institucionales

5.- ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y el fin que persigue el programa?

Sí.

Existe una amplia bibliografía que describe y analiza aspectos de esta problemática. Por una parte se encuentran estudios a nivel micro o medio, de campamentos o de regiones en México a través de los cuales es posible conocer las condiciones específicas en las que viven los niños de familias jornaleras migrantes y asentadas, así como su problemática socio-educativa.<sup>3</sup> Estudios internacionales, con enfoque comparado,<sup>4</sup> tienden a relacionar la escolaridad de los padres y las pautas de trabajo infantil con los niveles de escolaridad que alcanzan estas poblaciones infantiles en diversos contextos nacionales. Es muy amplia la gama de temas y de enfoques, pero existe consenso alrededor de un punto: la importancia de desincentivar el trabajo infantil y de ampliar el acceso y la permanencia de estas poblaciones infantiles en la escuela; su vulnerabilidad determina el valor clave que adquieren dos tipos de políticas: por una parte las políticas sociales que proveen apoyos específicos que inciden en las condiciones de vida. Por la otra, en política educativa, una mayor flexibilidad que tome en cuenta las pautas de trabajo infantil, cuando está presente, y en general adecuaciones de contenidos, calendarios, horarios y mejoramiento de las aulas, entre otros. Por último, dado que los datos indican que en México una importante proporción de esta población infantil es indígena, el diseño del PRONIM encuentra su fundamento en los estudios sobre educación intercultural la cual introduce alternativas educativas que, reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural de las naciones, proporciona a los niños, indígenas y no indígenas elementos para saber convivir y enriquecerse mutuamente.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, Carlos Rafael Rodríguez Solera (Coord.), *Educación de migrantes en Hidalgo* (2004), Estudio financiado por el Fondo Sectorial SEP SEB y N-CONACYT.

<sup>4</sup> Por ejemplo, Ray, Ranjan y Geoffrey Lancaster (2005) "Efectos del trabajo infantil en la escolaridad. Estudio plurinacional", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124 núm. 2.

*6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*

La Subsecretaría de Educación Básica a través de la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) tiene dentro de sus objetivos estratégicos desarrollar acciones tendientes a *asegurar la atención educativa de grupos vulnerables*. Para ello desarrolla a través de la Dirección de Innovación Educativa programas capaces de ofrecer opciones educativas que atiendan estas necesidades. Las acciones del PRONIM se encuentran vinculadas a este fin. Igualmente, los objetivos específicos de la DGDGIE contemplan cuatro aspectos que coinciden con el diseño del PRONIM:

- La coordinación y la corresponsabilidad entre el nivel federal y las entidades federativas.
- La innovación educativa que facilite su apropiación por parte de los usuarios.
- La importancia de incentivar la participación de otros actores sociales.
- La implantación de modalidades de gestión eficiente que contribuyan a crear las condiciones para avanzar hacia la equidad educativa.<sup>5</sup>

Por otra parte, durante 2007 el PRONIM amplía su ámbito de acción para dar atención a la educación preescolar. Esto se vincula con otro de los objetivos de la Subsecretaría de Educación Básica, el cual consiste en ampliar la cobertura de los servicios de preescolar a fin de que se dé cumplimiento a lo establecido en el Artículo Tercero Constitucional, que en su última reforma incluyó al nivel preescolar dentro del ciclo de educación obligatoria. El cumplimiento de este mandato constitucional solamente se puede asegurar ampliando la cobertura de la oferta de educación preescolar y en especial cuidando que atienda a aquellos grupos que presentan mayor vulnerabilidad, como es el caso de las niñas y niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

Por lo que se refiere a la vinculación del PRONIM con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, aquél se relaciona con el objetivo 2 de este último: Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

---

<sup>5</sup> Véase: <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/index.asp>. Misión, visión, objetivo general y objetivos específicos.

*7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

Si.

El Plan Nacional de Desarrollo se articula alrededor del concepto de Desarrollo Humano Sustentable<sup>6</sup> y coloca como el tercer eje de propuesta de desarrollo la igualdad de oportunidades:

*“Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.”*

Las acciones del PRONIM se insertan en este tercer eje y, de manera específica, en su objetivo 17: 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. A nivel de los grandes objetivos nacionales, la consecución del propósito del programa guarda una relación lógica con los siguientes objetivos del PND: reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades; reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales para que no exista discriminación y garantizar que todos los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida del país (PND 2007-2012: Objetivos 5, 6 y 7). Por último la congruencia del PRONIM y el PND se manifiesta en que ambos:

- Asumen como una unidad básica al núcleo familiar, cuya situación y dinámica interna impacta las condiciones de alimentación, salud y educación de los niños.
- Identifican el reto que supone la persistencia del trabajo infantil que tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo escolar de estos niños.
- Buscan atender las necesidades específicas de niñas y niños indígenas.
- Reconocen la importancia de la educación preescolar y primaria en la creación de capacidades que a mediano y largo plazo tienden a romper los círculos viciosos de la pobreza.
- Asumen la importancia que para el combate a la pobreza posee la coordinación inter-institucional.

---

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Nacional. Véanse en especial los apartados: Desarrollo Humano Sustentable y Eje 3: Igualdad de oportunidades.

**8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?**

No

Las 9 actividades que se incluyeron en la MML (31 de enero, 2008) son necesarias, pero no son suficientes para producir los componentes y a nuestro juicio requerirían una reelaboración a partir de las siguientes consideraciones:

- Buscar mejores formas de enunciación que resulten claras y comprensibles para cualquier lector.
- Reformular el cuadro de actividades a partir de los cambios que se introduzcan en los componentes (Ver respuesta a la pregunta 9).

Las actividades que contempla la MML presentada por el PRONIM son las siguientes:

**C-1**

1. *Realizar el diseño curricular del tercer año de preescolar.*
2. *Realización de diagnóstico socioeducativo de la población objetivo en edad de secundaria.*
3. *Dar seguimiento y proporcionar apoyo técnico a las Coordinaciones Estatales.*
4. *Realizar actividades de información, sensibilización y difusión sobre el PRONIM.*
5. *Mejorar y garantizar la operación del sistema de información del PRONIM.*

**C-2**

1. *Rediseñar la propuesta de formación docente de nivel primaria.*
2. *Formar y actualizar asesores de nivel primaria.*

**C-3**

1. *Realización de acciones de articulación pública y privada para el logro de servicios complementarios.*
2. *Acompañamiento y apoyo a las coordinaciones estatales del PRONIM en la realización de acciones de articulación.*

## 9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

No.
-----

El propósito del programa, tal como aparece enunciado en el resumen narrativo, es: *Niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes reciben educación básica intercultural de calidad.*

Para el logro de tal propósito se consideran tres componentes:

- 1.- Modelo educativo para los tres niveles de educación básica
- 2.- Propuesta de formación docente
- 3.- Articulación pública y privada para el logro de servicios complementarios.

El propósito del PRONIM exige componentes enfocados a distintos ámbitos: diseño curricular, formación docente, gestión, seguimiento y evaluación, e información y difusión. Es un programa federal cuyo éxito depende en gran medida de establecer una adecuada coordinación entre las autoridades educativas de las entidades federativas, así como con otras dependencias y programas federales y estatales. Los componentes no reflejan adecuadamente estas dimensiones de la acción del programa.

El primer componente es claro y no presenta problemas. El segundo alude a una dimensión fundamental del programa, la formación docente, pero su planteamiento en términos de “propuesta” resulta limitado pues no es suficiente contar con una propuesta de formación sino que se requiere algo más acabado y en funcionamiento, además de llevar a cabo la propia formación y actualización de los maestros, tal y como acertadamente se contempla en las actividades del componente. Sin embargo, es la enunciación del tercer componente la más problemática e imprecisa. No es claro, ni a nivel del componente ni de sus actividades, qué se entiende por acciones de “articulación”. Lo mismo sucede con la referencia a “servicios complementarios”, término no empleado en ninguno de los documentos del programa y que tal vez haga referencia a cuestiones como los apoyos en materia de salud, alimentación, etc., para los niños atendidos por el programa. Por el contrario, las acciones de coordinación, gestión, seguimiento, apoyo técnico a las coordinaciones estatales, que como antes se señaló son aspectos esenciales del programa, pasan a un segundo plano al ser incluidas sólo como parte de las actividades del componente del modelo educativo. Más aún, todo lo referente al control escolar y seguimiento de alumnos, que son cuestiones clave de la problemática de la población objetivo y unos de los principales retos del programa, así como parte de los factores que le confieren una identidad propia, quedan fuera de consideración.

10. *¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?*

Sí
----

Como ya señalamos el propósito del PRONIM quedó expresado de la siguiente manera: *Niñas y niños de familias jornaleras agrícolas reciben educación básica intercultural de calidad*. Y el fin, de la siguiente manera: *Contribuir a superar la marginación educativa de la población objetivo*. A nuestro juicio es claro y lógico que si el PRONIM cumple con su propósito, a mediano plazo habrá contribuido de manera sustantiva a que se supere la marginación educativa en la que ha vivido la población objetivo conformada por las hijas e hijos de las familias de jornaleros agrícolas migrantes.

La educación, en especial la educación básica, mejora la calidad de vida de quien la recibe y de su familia no solamente porque constituye el cimiento para toda formación escolar posterior, sino que tiene impactos positivos en todas las áreas importantes de desarrollo del ser humano: la alimentación, la higiene, la salud, el trabajo, la convivencia, la participación social y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para los hijos familias de jornaleros agrícolas migrantes, el acceso a una educación básica intercultural de calidad ampliaría sus capacidades, abriéndoles oportunidades de realización.

*11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?*

No

- El fin y el propósito están enunciados de manera clara y presentan un buen encadenamiento lógico.
- Sin embargo, como ya se señaló, encontramos problemas de enunciación, suficiencia y orden en los componentes y actividades.

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.

**Nota importante:** La Matriz de Indicadores Propuesta se presenta completa en el anexo VI.

### MATRIZ : LÓGICA VERTICAL

Fin	Contribuir a superar la marginación educativa de la población objetivo
Propósito	Niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes reciben educación básica de calidad
Componentes	<p>C1 Modelo educativo PRONIM en funcionamiento</p> <p>C2 Docentes formados en el modelo PRONIM</p> <p>C3 Sistemas de control escolar y de información funcionando</p> <p>C4 Coordinación interinstitucional e intersectorial</p>
Actividades	<p>C.1.1 Elaborar el diseño curricular para tercer año de preescolar</p> <p>C.1.2 Realizar un diagnóstico sobre las necesidades y la viabilidad de ampliar el PRONIM a secundaria.</p> <p>C.1.3 Dar seguimiento y proporcionar apoyo técnico a las Coordinaciones Estatales</p> <p>C.2.1 Concluir la revisión de la propuesta de formación docente, nivel primaria</p> <p>C.2.2 Formar y actualizar asesores de nivel primaria</p> <p>C.3.1 Realizar estudio metodológico encaminado a solucionar los problemas existentes en el seguimiento y control escolar de alumnos PRONIM.</p> <p>C.3.2 Mejorar y generalizar la operación del sistema de información PRONIM.</p> <p>C.4.1 Acompañamiento y apoyo a las Coordinaciones Estatales PRONIM en la gestión del programa</p> <p>C.4.2 Impulsar la participación de centros PRONIM en otros programas afines</p> <p>C.4.3 Acciones interinstitucionales de información, sensibilización y difusión sobre la problemática educativa de la población objetivo y de las acciones del programa</p>

*13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?*

Sí.

En la matriz presentada por el PRONIM (31 de enero de 2008) se incluye un total de 14 indicadores:

- *Nivel de escolaridad de la población jornalera migrante (corresponde al fin)*
- *Matrícula del programa atendida (corresponde al propósito)*

Correspondiendo a cada uno de los tres componentes:

- *Porcentaje de avance de las fases de diseño del modelo educativo*
- *Porcentaje de avance de las fases de diseño de la propuesta de formación docente*
- *Número de acciones de articulación con instancias públicas y privadas*

Correspondiendo a las actividades:

- *Porcentaje de avance en el diseño curricular del tercer grado de preescolar*
- *Porcentaje de avance en el diagnóstico socioeducativo de la población en edad de 3-15 años*
- *Número de informes de visitas del equipo central PRONIM a las Coordinaciones estatales*
- *Número de actividades de información, sensibilización y difusión del PRONIM*
- *Calificación de los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de información del programa.*
- *Porcentaje de avance del rediseño de la propuesta de formación docente de primaria*
- *Porcentaje de asesores del PRONIM del nivel primaria actualizados*
- *Número de acciones de articulación pública y privada*
- *Acompañamiento y apoyo a las coordinaciones estatales del PRONIM en la realización de acciones de articulación.*

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No

Dentro de los aspectos más relevantes, dado el espacio disponible, se observa:

-Imprecisión en la definición y forma de cálculo del indicador de fin, en la medida en que no se especifica cómo se mide el nivel escolar.

- Los indicadores de los componentes 1 y 2 suponen la existencia de una definición previa del número de fases que comprende la elaboración del modelo educativo para los tres niveles de la educación básica y de la propuesta de formación docente, respectivamente, en tanto que el indicador del tercer componente requiere de la definición previa de lo que se considera acciones de “articulación”.

Por lo que se refiere a los indicadores de las actividades, éstos son en general claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables. Solamente se presentan algunos problemas en los siguientes casos:

- Según las ROP 2008 la población objetivo comprende el grupo de edad de 3 a 16 años, por lo que el indicador C1.2 referido al avance en el diagnóstico socioeducativo de la población en edad de 3-15 años, debiera estar referido al primer grupo de edad.

- El indicador C.1.3 “Número de informes de visitas del equipo central PRONIM a las Coordinaciones Estatales” debiera hacer referencia más que a *informes*, al número de visitas realizadas.

- Falta especificar la forma de medición del indicador C.1.5 “Calificación de los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de información del Programa”

- Pareciera existir un error en la forma de cálculo del indicador C.2.2 “Porcentaje de asesores del PRONIM del nivel primaria actualizados”, para el que se especifica como forma de cálculo: (Porcentaje de avance en la actualización de asesores / Totalidad de asesores del PRONIM) x 100. Lo que aparece en el numerador bien podría ser el nombre del indicador (Porcentaje de avance en la actualización de asesores) y el numerador debiera ser el Número de asesores actualizados.

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.

**Nota importante: La Matriz de Indicadores Propuesta se presenta completa en el Anexo VI.**

NIVEL		INDICADOR
FIN		Grado promedio de escolaridad de la población jornalera agrícola migrante de <b>15</b> años y más
Pro pós íto		Incremento de la matrícula del programa
Componentes	1	Porcentaje de alumnos promovidos respecto al total de alumnos atendidos por el programa
		Porcentaje de alumnos con calificación parcial respecto al total de alumnos atendidos por el programa
	2	Porcentaje de agentes educativos del programa actualizados en el modelo PRONIM
	3	Porcentaje de entidades federativas participantes en el programa, que operan satisfactoriamente el sistema de información PRONIM
		Grado de avance en la definición y establecimiento de los mecanismos de evaluación, acreditación y certificación
4	Grado de cumplimiento de la vinculación intra e interinstitucional prevista en ROP	
Actividades	C1.1	Grado de avance en el diseño curricular del tercer año de preescolar
	C1.2	Documento de diagnóstico
	C1.3	Número y tipo de apoyos técnicos proporcionados a las Coordinaciones Estatales
	C2.1	Documento de nueva versión de la propuesta de formación docente de primaria
	C2.2	Número de docentes formados
	C3.1	Documento metodológico con soluciones a problemas de seguimiento y control escolar
	C3.2	Avance en la percepción de los usuarios sobre la mejora del sistema de información
	C4.1	Número y tipo de acciones de acompañamiento y apoyo en la gestión realizadas
	C4.2	Porcentaje de centros escolares PRONIM que se benefician de otros programas, por tipo de programa
	C4.3	Número y tipo de acciones de información, difusión y sensibilización realizadas

*16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?*

Sí; en términos generales.

La temporalidad de los indicadores es anual, lo que es correcto; posiblemente la medición de los indicadores representará algunas complicaciones técnicas debido a que, por la naturaleza misma del programa, el flujo de la información sobre matrícula no se encuentra sincronizada, ni podría estarlo, con el calendario escolar oficial, ni con el calendario natural.

La línea de base no se encuentra identificada en la MML. No obstante puede deducirse que se tiene contemplado el año de 2007 como línea de base, dado que este es un lineamiento general en la dependencia responsable del programa. Vale la pena también señalar que cuando se explicita debidamente la línea base se debe tomar en cuenta que los indicadores de actividades nuevas, es decir aquellas que no estaban contempladas en 2007, tendrán que adoptar necesariamente como año base 2008. Esto se desprende de la ampliación en el propósito del programa y que ha quedado ya plasmada en las ROP 2008.

Cabe subrayar que la innovación que representa la metodología de marco lógico como instrumento para la planeación, presentación y evaluación de los programas implica que, una vez aceptada la matriz lógica con los indicadores que contiene, se conformen las líneas de base de cada indicador tomando como situación inicial los datos correspondientes a 2007, o en 2008 en los casos señalados, para así poder describir con exactitud las variaciones atribuibles a las intervenciones del PRONIM.

*17 ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?*

Sí.

Se señalan como medios de verificación del fin, los resultados de encuestas así como Censos de población. A nivel propósito, se recurre a las fichas informativas que proporcionan las Coordinaciones estatales, así como a las evaluaciones internas y externas. Para los tres componentes, el único medio de verificación que se propone se encuentra en los informes de avance programático del propio programa. En cuanto a las 9 actividades, la MML presentada por el PRONIM considera que los informes de avance programático pueden servir como medio de verificación de 5 indicadores. Otros tres indicadores tienen como fuente de verificación documentos varios cuya elaboración es responsabilidad del propio programa: a) documento de diseño curricular del tercer año de preescolar, b) diagnóstico socioeducativo de la población en edad de 13 a 15 años y, c) documento de propuesta de formación docente de nivel primaria. El indicador restante tiene como fuente de verificación a un cuestionario. Al respecto, vale la pena anotar que los medios de verificación son considerados en la MML del PRONIM como fuentes de información para el cálculo o medición de los indicadores y, sólo en los casos en que los indicadores consisten en documentos, dichos medios constituyen a la vez instancias en las que cualquier persona puede constatar el avance del programa en los aspectos correspondientes.

*Por la importancia que han adquirido la rendición de cuentas y la transparencia sugerimos que la información importante del programa, en especial la que contenga datos relevantes para el cálculo de indicadores y/o de los valores que éstos alcanzan en diferentes momentos, sea puesta a disposición del público en general a través de la página web y que ésta se mantenga actualizada*

*18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?*

No

El indicador que se identifica como C.1.5 que corresponde a la actividad enunciada como "mejorar y generalizar la operación del sistema de información del PRONIM" tiene como indicador, la "calificación de los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de información del programa" y como medio de verificación, "cuestionario". No obstante, faltan por definir los criterios metodológicos que habrá de tener este cuestionario, entre ellos lo concerniente a la población a la que será aplicado. En relación a esto último, consideramos que dicha aplicación deberá comprender por lo menos, a la totalidad de los coordinadores estatales del programa.

*19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*

Los medios de verificación que se señalan a nivel de Fin no requieren validación por parte del programa puesto que hacen referencia a fuentes de información producidas por instancias oficialmente responsables y encargadas de su generación a nivel nacional. El indicador de propósito del programa que se refiere a la matrícula atendida, tiene como medio de verificación la información de las fichas informativas que los coordinadores estatales del programa envían a la Coordinación Nacional. Estas fichas contienen información muy importante que es parcialmente validada durante las visitas que los integrantes del equipo de trabajo central del PRONIM realizan a las coordinaciones estatales. No obstante, esas visitas hasta ahora no han incluido a todas las entidades, por lo que se desconoce la manera en la cual el PRONIM podrá validar la veracidad de la información en los estados en los que no se efectúan visitas. Consideramos que en el futuro es importante que las fichas vengán avaladas con la firma de la autoridad inmediata superior de las coordinaciones estatales. Asimismo, dicha validación pudiera hacerse mediante las evaluaciones externas y el uso de técnicas de muestreo adecuadas al caso.

En cuanto a la información contenida en el diagnóstico socioeducativo sobre la población de 13 a 15 años perteneciente a familias de jornaleros agrícolas migrantes, el estudio necesariamente incluirá las fuentes de las que provengan sus datos, lo que permitirá al PRONIM y a los evaluadores internos y externos valorar su confiabilidad y solidez.

Los medios de verificación del resto de los indicadores son elaborados por el propio programa. Como opción complementaria de validación sugerimos "subir" la información de las fichas, así como otros documentos y bases de datos a la página web en cuanto se completen, ya que cuando los datos se hacen públicos en la red y pasa un tiempo razonable sin que exista ningún tipo de rectificación ni de refutación, la información puede considerarse técnicamente como "validada".

*20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?*

Sí, en general.
-----------------

El PRONIM es un programa fuertemente dependiente de variables de contexto. Factores climatológicos, consecuencias de cambios en los mercados agrícolas, cambios en las pautas de las migraciones interregionales, un mayor control sobre el trabajo infantil, entre otros elementos, pueden producir un impacto significativo sobre la población objetivo del PRONIM.

El supuesto más reiterado en la matriz consiste en la "disponibilidad del recurso en tiempo y forma". Su importancia fue comprobada por el equipo evaluador en el curso de las entrevistas con los responsables del programa, tanto a nivel federal como estatal, quienes identificaron los problemas ocasionados por el retraso con el que se entregan los recursos, factor que obstaculiza y en algunos casos impide, cumplir con las actividades programadas.

Por otra parte, como se ha señalado, el PRONIM, siguiendo el esquema vigente de federalismo educativo, trabaja de manera coordinada con las entidades federativas que tienen a su cargo la operación directa de las escuelas. Por tanto, la participación y la estabilidad en el gasto estatal son supuestos que, en sentido estricto, atraviesan toda la matriz de indicadores. En esa línea, nos parece especialmente afortunada la enunciación "Las autoridades educativas estatales cumplen con los compromisos establecidos con el PRONIM" ya que se refiere a un aspecto crucial y que está plasmado en las ROP. Observamos un error en el siguiente enunciado: "El clima y las condiciones climáticas y macroeconómicas se mantienen relativamente estables". Debería decir: "El clima y las condiciones macroeconómicas...". Asimismo, en aras de la claridad y comunicabilidad que se pretende con la construcción y uso de la MML, se sugiere también eliminar la referencia a "apoderados" contenida en los supuestos a nivel de fin y propósito, en la medida en que no es un término de uso común en el país.

*21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?*

No.
-----

Consideramos que la matriz que presenta el PRONIM se valida solamente en lo general. Nuestra apreciación se fundamenta en la consideración metodológica de que si existen fallas en los componentes no es esperable la consecución del propósito ni del fin que ha establecido el programa.

La comparación entre los componentes de la MML del PRONIM y nuestra propuesta indica dos diferencias: un componente que no fue considerado en la MML sujeta a evaluación y una reelaboración de otro componente.

El componente ausente es: "Sistemas de control escolar y de información funcionando". Esta es una falla que requiere ser corregida en virtud de que vulnera gravemente las posibilidades de que el programa logre el propósito que persigue. En efecto, la evaluación realizada a partir de mayo de 2007 nos ha permitido comprobar que éste es un aspecto neurálgico para el funcionamiento del programa. Ninguno de los logros del PRONIM en otros aspectos ni tampoco los meritorios esfuerzos que los alumnos de los centros PRONIM realizan para prepararse en un medio tan difícil podrá dar los frutos esperados si el programa no es capaz de proporcionar con eficacia y eficiencia sistemas de control y seguimiento escolar y de información que permitan a la población escolar atendida acreditar y continuar sus estudios a pesar de las dificultades inherentes a su situación como migrantes. (El programa reconoce la importancia de este componente y lo incorpora en las ROP 2008, punto 3.2, tercer inciso).

Una segunda falla se localiza en la narrativa del tercer componente "Articulación pública y privada para el logro de servicios complementarios" que es totalmente inadecuada al no lograr expresar aquello que el PRONIM en sus reglas de operación ha nombrado con atingencia "coordinación interinstitucional" a lo que nosotros proponemos adicionar "intersectorial". La coordinación interinstitucional e intersectorial es un término en uso en la administración pública mexicana y tiene la virtud de ser inteligible para todos los actores involucrados dotándola de la comunicabilidad que es requisito indispensable en la narrativa de la matriz. Además la esencia del programa es la coordinación, no la articulación y la entrega de esta coordinación no se restringe a "acciones complementarias".

Por último recomendamos atender también observaciones puntuales que hemos hecho sobre los indicadores, los medios de verificación y los supuestos.

*22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

Ver " Matriz de indicadores propuesta" en el Anexo VI

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Si.

Durante 2007 el programa tuvo como población potencial y objetivo a las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes y asentadas, de 3 a 14 años de edad, que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen.

En las ROP 2008 el rango de edad de la población atendida se amplía para quedar establecida entre los 3 y los 16 años.

*Observación:* Valdría la pena evaluar la conveniencia de elaborar una definición operativa de las características de las familias "asentadas" y la inclusión del término en el glosario de las ROP de 2009.

*24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).*

Si.

La cuantificación de la población infantil jornalera agrícola migrante es una tarea sumamente difícil debido, entre otras razones, a su continuo desplazamiento y a la variación temporal de los flujos migratorios que dependen no sólo de las condiciones de necesidad y pobreza que llevan a los migrantes a dejar sus lugares de origen, sino de las fluctuaciones de los mercados laborales agrícolas. Sin embargo, y aun con discrepancias importantes en las cifras resultantes, se han realizado diferentes esfuerzos de estimación de su volumen por parte de los programas que atienden a la población jornalera migrante. El PRONIM, a través de la DGIE desarrolló en 2004 el proyecto «Estimación de la Cantidad de Jornaleros Agrícolas Migrantes en Edad de Educación Primaria», que tuvo como objetivo la estimación de la cantidad de niñas y niños Jornaleros Agrícolas Migrantes en edad de educación primaria (de 6 a 14 años de edad), así como de su distribución por grados de la educación primaria en 23 zonas agrícolas del país, agrupándolas también según las entidades federativas y regiones en que aquéllas se ubican (ver Rodríguez Huerta, 2005). Adicionalmente, dentro del marco del proyecto FOMEIM, se realizó un estudio que recupera información procedente de dos encuestas sobre la población jornalera migrante por edad y sexo, alfabetismo por grupo de edad, situación de rezago escolar entre la población infantil de 7-14 años según condición de trabajo y la condición de habla de lengua indígena de los jefes y miembros de los hogares jornaleros migrantes (ver Salinas, 2006). Aunque elaborado por otra instancia, existe también el estudio elaborado por UNICEF-SEDESOL, en el que se realiza un análisis de las familias jornaleras migrantes y un perfil sociodemográfico de la niñez migrante según su condición de trabajo en los campos agrícolas. Teniendo como variable de control la condición de trabajo infantil, se presenta información correspondiente a 1998 y en ocasiones a 2003, sobre un amplio número de características, tales como sexo, edad, analfabetismo, nivel de escolaridad, condición de asistencia a la escuela, tipo y estructura de las familias, aportación del ingreso infantil al ingreso del hogar, ingreso diario familiar, entre otras (UNICEF-SEDESOL, 2006).

*25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

El artículo 32 de la Ley General de Educación establece el compromiso de las autoridades educativas por implantar las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, consagrado en el Artículo Tercero Constitucional. Este ordenamiento en sí mismo justifica plenamente que la acción del PRONIM se dirija al desarrollo educativo de una población infantil especialmente vulnerable, como son las hijas e hijos de las familias de jornaleros agrícolas migrantes y asentados.

Las Reglas Operativas del PRONIM 2007 justifican su población objetivo a partir de lo siguiente:

- Alcanzar la justicia y la equidad educativas.
- Aspiración a la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de las nuevas generaciones.
- Atención de la diversidad en el aula.
- Esfuerzos públicos educativos dirigidos a los sectores que acumulan el mayor porcentaje de rezago educativo como las hijas e hijos de los jornaleros agrícolas, migrantes y asentados.
- Garantizar una cobertura universal de los servicios de educación básica.

La población objetivo se define en los siguientes términos: "Hijas e hijos de jornaleros agrícolas migrantes y asentadas, de 3 a 14 años de edad que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen." La ampliación del PRONIM hacia los niños en edad preescolar se encuentra plenamente justificada por la reciente incorporación de este nivel al ciclo de educación obligatoria.

Las Reglas Operativas 2008 en su presentación vinculan el programa al objetivo 17 del PND (2007-2012)\* y en el inciso 2 (antecedentes) dan sustento jurídico al programa refiriéndolo a los artículos 3 y 32 de la Ley General de Educación.

\* Observamos una omisión en las ROP 2008, ya que en el PND no existe un único objetivo 17, sino tres, asociados a diferentes ejes. El PRONIM se vincula con el objetivo 17 del eje 3.

*26. ¿La justificación es la adecuada?*

Si.
-----

En la evaluación preliminar entregada en agosto de 2007 señalamos: La justificación del PRONIM para dirigir su acción específicamente en beneficio de las niñas y niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes y asentados entre 3 y 14 años es adecuada. (Introducción de las Reglas de Operación 2007). No obstante, sería conveniente en lo sucesivo, darle mayor sustento al programa refiriéndolo también al marco jurídico (Artículo Tercero constitucional y artículo 32 de la LGE) e introduciendo los datos mínimos indispensables que den cuenta de la crítica situación de esta población infantil y, por tanto, de la necesidad impostergable de promover acciones para ampliar y mejorar la atención educativa que se le ofrece, tanto en sus comunidades de origen, como en las comunidades de destino a las que se trasladan acompañando a sus padres.

*Nota: En las ROP 2008 se atendieron estas observaciones.*

*27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).*

Si
----

El PRONIM ha ampliado su cobertura a 21 entidades federativas que de acuerdo con los criterios del PAJA-SEDESOL tienen población jornalera migrante. Los mecanismos que posee el programa para la participación de las entidades están claramente establecidos en las Reglas de Operación 2007.

Las autoridades educativas estatales tienen que cumplir en tiempo y forma con diversos requisitos a fin de que se establezca un convenio de coordinación con la SEP. Una vez que se establece el convenio, cada entidad federativa diseña su propia estrategia de operación del PRONIM, considerando desde luego los lineamientos de las RO.

La determinación de la apertura o de apoyos específicos dirigidos a centros escolares en los campamentos o comunidades no corresponde directa ni únicamente al PRONIM. Ello se realiza a partir de la coordinación interinstitucional que incluye a las autoridades educativas de las entidades federativas, a las Coordinaciones estatales del PRONIM y a los responsables del programa a nivel federal y se toma en cuenta el diagnóstico sobre las necesidades educativas de la región, la oferta educativa que existe, la disponibilidad de recursos y la participación de empresarios agrícolas o de otros actores sociales involucrados.

A nuestro juicio el criterio de que sean las propias entidades federativas las que, basadas en sus necesidades de atención a la población infantil migrante y asumiendo el compromiso que la participación en el programa implica, soliciten su inclusión en él, es adecuado en lo que a la determinación de las entidades federativas participantes corresponde. En cuanto a los criterios y mecanismos para determinar las unidades de atención, estos no son ni pueden ser homogéneos, pero al tomar como marco de referencia los lineamientos establecidos en las RO son coherentes con el propósito del PRONIM.

Nota: Las ROP 2008 introducen algunos cambios en los criterios de selección y en los requisitos; la innovación más interesante consiste en la exigencia de que las entidades beneficiarias del PRONIM presenten un Plan Estratégico Estatal de Atención Educativa a Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes

*28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?*

Sí
----

Las Coordinaciones Estatales envían anualmente al PRONIM la información referente al registro y control escolar de los alumnos matriculados. También se incluyen otros datos importantes de los niños tales como sexo, edad, grado escolar, entidades de origen, lengua materna, condición laboral y se registra también el número de alumnos con necesidades especiales o con aptitudes sobresalientes, así como los resultados escolares (promovidos o no promovidos) de todos los niños matriculados.

La naturaleza de la población objetivo que se caracteriza por su incesante movilidad explica que no exista un padrón de beneficiarios en sentido estricto. Sin embargo, la información contenida en los reportes es suficiente para conocer las características principales de la población beneficiada en cada ciclo. Los datos se encuentran en proceso de sistematización en la base de datos del PRONIM, a la que se accede a través de la página web del programa.

*Nota: En las ROP 2008, inciso 4.2, (Población objetivo) se señala que el padrón de beneficiarios del programa se publicará en la página web correspondiente y generará información desagregada por sexo, grupo de edad, entidad federativa y municipio.*

29. *¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?*

Si.

Las Reglas de Operación del PRONIM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2007 expresan correctamente las líneas generales del diseño del programa. Esta afirmación se sustenta en los siguientes elementos:

1. Como objetivos generales en las ROP se expresa con claridad el propósito del PRONIM que contiene los siguientes elementos:
  - El PRONIM busca promover la atención educativa de un grupo específico de la población.
  - Los niveles educativos a los que se aboca el programa son: nivel preescolar y nivel primaria.
  - La población cuya atención educativa busca promover son las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes.
  - El PRONIM realiza su labor principalmente a través de la coordinación de esfuerzos institucionales.
2. Los lineamientos de las ROP expresan adecuadamente el diseño del programa en cuanto a cobertura, población objetivo, beneficiarios y requisitos de participación, procedimientos de selección; características de los apoyos, derechos, obligaciones y sanciones, funciones y tareas de los involucrados, coordinación institucional, acciones de operación de programa y mecanismos de auditoría, control, seguimiento y evaluación del programa.
3. Las ROP 2007 expresan con mayor claridad las peculiaridades de este programa que las ROP de 2006. De especial importancia nos parecieron las modificaciones introducidas en la enunciación del objetivo general y de los beneficiarios del programa. Esta afirmación se basa en un análisis comparativo de las ROP 2006 y 2007.

*Nota: Las ROP 2008, publicadas el 30 de diciembre de 2007 expresan adecuadamente los cambios introducidos en el diseño del programa.*

*30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?*

Si.

Solamente se detectó una ausencia.

La lógica del diseño exige que el establecimiento de un modelo educativo a nivel primaria para las niñas y los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes se acompañe con una propuesta de formación docente. Diversos documentos referentes a las actividades desarrolladas por el PRONIM así como la Matriz de Indicadores y Gestión del Programa incluyen referencias a avances efectuados por el programa tendientes a elaborar esta propuesta de formación docente para niños de familias de jornaleros agrícolas y a la actualización de los agentes educativos en dicha propuesta. Sin embargo, en las Reglas de Operación 2007 no se menciona éste como uno de los objetivos específicos del programa.

Sin embargo, en las ROP 2008 se subsana ese problema y se atiende la observación anterior.

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Si.
-----

1.- Las Reglas de Operación 2007 señalaban como objetivo general del programa *"Promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales."*

2.- Las Reglas de Operación vigentes señalan como población objetivo: *"Hijas e hijos de jornaleros agrícolas migrantes y asentadas de 3 a 14 años de edad que vivan en campamentos y/o en sus comunidades de origen"*.

3.- Por tanto, el Propósito del PRONIM no consiste en atender directamente a esa población objetivo, sino en promover la atención educativa de esa población.

Por lo anterior y en sentido estricto podemos afirmar: El diseño del programa es adecuado para alcanzar el propósito (antes definido) y para promover la atención de la población objetivo.

### *32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*

- a) El PRONIM guarda complementariedad con la Modalidad Educativa Intercultural a Población Infantil Migrante (MEIPIIM) de CONAFE, constituyendo ambos, con sus propias características -modelos educativos y zonas de influencia y cobertura- las principales instancias de atención educativa a la población infantil jornalera migrante.
- b) Existe complementariedad y sinergia con el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de SEDESOL) en la promoción del desarrollo de capacidades y oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de la población infantil jornalera agrícola migrante, al proveer el primero de un modelo educativo y la prestación de un servicio de calidad y adecuado a las características de dicha población y, el segundo, infraestructura física y recursos para crear condiciones aptas para el acceso y asistencia regular de las niñas y niños a la escuela.
- c) Existe complementariedad y sinergia con el Proyecto Monarca de SEDESOL que, si bien opera todavía a nivel de proyecto piloto en sólo algunas entidades del país, tiene como objetivo fomentar la incorporación y permanencia en la escuela, a través de apoyos en efectivo y en especie (becas, útiles y uniformes, apoyos nutricionales, atención a la salud). Se dirige a las hijas e hijos de jornaleros agrícolas migrantes de 6 a 14 años asentados temporalmente en albergues de las unidades de trabajo incorporadas al proyecto, que estén inscritos y asistan a la primaria de CONAFE o PRONIM.
- d) Con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) puede tener una relación de sinergia. El modelo educativo de PRONIM y sus diversos componentes (modelo curricular y de formación docente, materiales de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje, formas de organización y gestión escolar, etc.) pueden aportar elementos para retroalimentar la innovación y consolidación de las escuelas de calidad. A su vez, el cambio en las prácticas de gestión escolar promovido por el PEC y las acciones y apoyos técnicos y económicos que ofrece para mejorar la capacidad de organización de las escuelas y la generación de proyectos de desarrollo propio, pudiera redundar en una mejor calidad del servicio de los centros PRONIM.
- e) El PRONIM se ha beneficiado por las acciones del Programa Nacional de Lectura (PNL), que busca impulsar la adquisición y el desarrollo de las competencias comunicativas (hablar, escuchar, leer, escribir) y, en particular, fortalecer los hábitos y capacidades lectoras de alumnos y maestros, todo lo cual adquiere especial relevancia en contextos multiculturales y multilingüísticos como en los que se desarrollan los centros escolares PRONIM. Por su parte, estos centros pueden ser un canal para que las acciones y beneficios del PNL lleguen a uno de los grupos más vulnerables del país, difícilmente asequible por otros medios.
- f) De igual forma existe complementariedad y podría existir sinergia con el programa ENCICLOMEDIA, en tanto estrategia didáctica puede apoyar la operación del modelo PRONIM, constituyendo a su vez dicho modelo y la experiencia de su operación en el aula, potenciales materiales y recursos de enseñanza y aprendizaje que enriquezcan el acervo de ENCICLOMEDIA y sean difundidos y compartidos a través de ésta.

### *33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*

El PRONIM tiene un fin y un propósito específicos y no presenta duplicidades con otros programas federales. En CONAFE existe la Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPIIM) que representa una opción educativa distinta, de tipo comunitario, para los hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Entre las diferencias existentes entre estas dos opciones puede destacarse el distinto perfil de los encargados de la atención educativa: en PRONIM se trata generalmente de docentes en proceso de profesionalización, mientras que en el caso de la MEIPIIM los encargados son instructores comunitarios. La información proveniente de las Coordinaciones Estatales del PRONIM indica que solamente en casos excepcionales ambos programas operan de manera simultánea en un mismo campamento o localidad y en el mismo nivel educativo.

Dado que tanto el PRONIM como la Modalidad Educativa para Población Infantil Migrante de CONAFE son básicamente las dos instancias de atención educativa para hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes, y que entre ambas atienden a alrededor de 5% de esa población, consideramos conveniente fortalecer las acciones de coordinación de los dos programas.

*34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?*

Si.
-----

1.- El PRONIM posee documentos que acreditan su participación en reuniones inter-institucionales que han tenido como objetivo mejorar el esquema de coordinación que existe entre todos los programas y dependencias que en una u otra forma contribuyen a la atención de las necesidades de las familias de jornaleros agrícolas.

2,- El formato de reporte (fichas) -con periodicidad anual- que el PRONIM solicita a las Coordinaciones Estatales incluye un rubro sobre las acciones conjuntas en que la Coordinación participa con otros programas o dependencias. Se tiene acceso a esta información actualizada para el período julio 2006 - junio de 2007.

*CAPITULO 2.*  
*PLANEACIÓN ESTRATÉGICA*

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

No

*Posee planes de corto plazo y mediano plazo; carece de planes a largo plazo.*

La planeación anual del PRONIM está bien estructurada y en ella se precisan las metas y las actividades conducentes. Observamos también, mediante la comparación entre las ROP 2007 y las ROP 2008, que el programa ha efectuado ajustes importantes, derivados de ejercicios de planeación realizados en los últimos meses. Se cuenta con documentos que identifican líneas de acción del programa a mediano plazo, enfocadas todas ellas a ofrecer en el futuro un *modelo de atención educativa de calidad en los tres ciclos de educación básica para los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes*. No obstante, los documentos generados se mantienen en un nivel de formulación muy general y no reúnen las exigencias de la planeación estratégica. La planeación a largo plazo de este programa y, en general de todos los programas del sector educativo, requiere como precondition la instauración de la política educativa como una política de Estado que trascienda los cambios sexenales.

Las tareas de planeación a mediano plazo del PRONIM se han venido realizando en el marco de la formulación del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. El Programa Sectorial requirió insumos provenientes tanto de instancias gubernamentales como de la sociedad civil. La *Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa* (DGDGIE) elaboró un documento con carácter preliminar que incluyó a los 10 programas y proyectos cuya operación se encuentra coordinada por esta dirección. El PRONIM se ubica dentro de una de las líneas estratégicas de la Dirección: *la atención a grupos en situación de vulnerabilidad* y gravita en el ámbito de la *equidad* educativa. Para este ejercicio de planeación, el programa presentó sus avances y fortalezas, pero también sus debilidades. Recuperó como "desafíos" sus líneas de acción hacia el futuro; éstas, en conjunción con las líneas del resto de los proyectos y programas han contribuido a dar forma a los objetivos generales y a las metas de la DGDGIE. Se trata de una planeación a mediano plazo que tiene la ventaja de enmarcar al PRONIM dentro de un contexto institucional más amplio.

36. *¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?*

Sí

En los planes anuales se establecen indicadores y metas, así como planes de trabajo para obtener los resultados esperados. El último plan anual se encuentra en concordancia con los objetivos específicos y los indicadores para la medición de resultados establecidos en las ROP 2007. En cuanto a las estrategias y políticas a mediano y largo plazo orientadas a ofrecer un modelo de atención educativa de calidad para los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en los tres ciclos de educación básica, éstas se encuentran, como ya señalamos en la respuesta 35, insuficientemente delineadas.

En el mediano plazo el PRONIM ha de contribuir al logro del objetivo 2 del PSE, a saber: *Ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad*. El PSE establece para el año de 2012 metas específicas para cuyo cumplimiento se requiere de la participación eficaz del programa, p.e. la meta de cobertura educativa, de cobertura educativa en estados con rezago y de niños indígenas que cursan preescolar y primaria. Para tal efecto, el PRONIM deberá forzosamente introducir mayor precisión en su planeación de mediano plazo. Un primer paso en ese sentido ya se ha dado a través de la adopción de la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML).

Por último es importante tomar en cuenta que si bien el PRONIM es un programa impulsado desde la federación, su operación recae fundamentalmente en los estados. Cada Coordinación estatal elabora su propio Plan Anual de Trabajo y en el presupuesto correspondiente se detallan las actividades y metas que tienen que realizar y que se conjugan para que el programa pueda cumplir con su propósito. (*ROP 2007, inciso 3.5*). De lo anterior se desprende que la planeación estratégica a mediano y largo plazo constituye una tarea compleja, que tiene que alimentarse con insumos provenientes tanto de la planeación sectorial central como de la planeación que se realiza en cada una de las 21 entidades federativas que participan en el programa. Ante ello, convendría establecer un conjunto mínimo de lineamientos básicos de planeación a ser observados por todos los estados participantes que, además de cumplir una función de apoyo y orientación a éstos en la elaboración de sus planes de trabajo y con pleno respeto a la autonomía y especificidad de cada caso, permita a la coordinación central contar con un cuerpo relativamente homogéneo y comparable de indicadores y de formas de expresión de metas y estrategias.

37. *¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?*

Sí

El Fin y el Propósito están expresados en los documentos generados por el programa que se refieren a la planeación a corto plazo. En una formulación más general pero que apunta a los aspectos medulares, la introducción de las ROP 2007 señala:

El PRONIM tiene como propósito ofrecer la educación preescolar y primaria a través de la operación, seguimiento, evaluación y ajuste permanentes de un modelo educativo que asegure equidad en la cobertura y en la calidad del servicio a las hijas e hijos, entre los 3 y 14 años de edad, de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, mestizas e indígenas, que por sus circunstancias de permanente tránsito desde sus comunidades de origen a los mercados de trabajo agrícola en periodos distintos al calendario escolar nacional, enfrentan serias dificultades para acceder y permanecer en los servicios educativos básicos.

Con posterioridad a la publicación de esas reglas, y como parte del proceso de elaboración de la Matriz de Marco Lógico, se han efectuado diversas adecuaciones. Tanto Fin como Propósito fueron identificados y definidos en la matriz presentada por el programa, aunque éstos al igual que los indicadores aún están en proceso de reformulación. Como es el caso de los otros programas y proyectos del sector, los planes elaborados con antelación a la adopción de la MML establecen objetivos generales y específicos, así como metas. Hemos observado que en las ROP 2008 se introducen modificaciones importantes, a nuestro juicio positivas, entre ellas el enmarcar al programa en las acciones del sector educativo orientadas a alcanzar la justicia y la equidad educativas y la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de las nuevas generaciones, atender la diversidad en el aula, reforzar los esfuerzos públicos educativos dirigidos a los sectores que acumulan el mayor porcentaje de rezago educativo y garantizar una cobertura universal de los servicios de educación básica.

Fuentes: 3 documentos de PRONIM s/f. *Línea estratégica: atención a grupos en situación de vulnerabilidad; Acta entrega-recepción; Balance y perspectivas del PRONIM.*

38.- *¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores? ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así ¿qué modificaciones propondría?*

No

El programa ha definido tanto indicadores como metas, pero no cuenta con ningún documento en que se establezcan los mecanismos que se utilizaron para establecerlos y definirlos. Ello se explica en parte, porque el año de 2007 ha sido un año de transición en lo que a planeación se refiere debido a los cambios metodológicos introducidos recientemente. Los indicadores del programa, para los cuales se elaboraron las correspondientes fichas técnicas, son los establecidos en las *ROP 2007 inciso 6.1*, a saber:

1) alumnos atendidos con la propuesta educativa para primaria; 2) diagnóstico nacional de población en edad preescolar de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas; 3) agentes educativos actualizados con la propuesta de formación docente con enfoque intercultural; 4) lineamientos de evaluación, acreditación y certificación de nivel primaria para la población infantil jornalera agrícola migrante. Para cada uno de ellos se definió una meta. Para los indicadores 2 y 4 (diagnóstico y lineamientos) la meta es su consecución y el mecanismo para definirla no presenta dificultad. Para el indicador 3 (agentes educativos actualizados) la meta se situó en el 100% de los agentes participantes en el programa (686 en total) y el mecanismo que se empleó para definirlo consistió en evaluar los recursos disponibles para alcanzar la meta óptima que consiste en actualizar a todos los agentes. Por último para el indicador 1 (alumnos atendidos con la propuesta educativa de primaria) la meta que se estableció fue de 16, 000 alumnos. Para el establecimiento de esta meta se cuenta con la manifestación de las autoridades educativas estatales a la DGDGIE respecto al "número estimado de niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes en escolar de 3 a 14 años que recibirá atención". (*ROP 2007 3.3.2 inciso b*). En 2008 el programa deberá de dar sustento metodológico a sus indicadores y metas.

*39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?*

Sí.

El desempeño del PRONIM puede estar sujeto a monitoreo en dos ámbitos diferenciados: a) en el ámbito de acción del equipo del PRONIM nacional, referido al coordinador y a los 4 colaboradores del programa; b) en el ámbito de acción de las coordinaciones estatales, en las que el desempeño del PRONIM, como programa federal, se expresa de manera indirecta en el control sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones que las ROP 2007 establecen para las entidades federativas.

Nuestra inspección indica que en el archivo obran documentos que contienen información básica para un monitoreo adecuado en los dos ámbitos: a) Informes trimestrales que presenta el PRONIM a la DGDGIE en que se detallan actividades, indicadores y grado de avance en las metas (en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria); b) Informes trimestrales de las Coordinaciones Estatales acerca de los avances técnico-pedagógicos (ROP 2007, inciso 3.5); c) Fichas anuales elaboradas por las Coordinaciones Estatales que contienen información general sobre la operación del programa, datos sobre la atención educativa, seguimiento a las acciones e información sobre la vinculación del programa con otras instancias, difusión de las acciones del PRONIM y un apartado de comentarios y sugerencias generales. Cada entidad entrega sus fichas informativas a la coordinación nacional al cierre del ciclo escolar agrícola en el mes de julio. Observamos también que en la programación anual 2007 y en los informes respectivos se encuentra una lista completa de las visitas del equipo central del programa a las entidades participantes. Entre los propósitos de estos desplazamientos se encuentran tres que son fundamentales en las tareas de monitoreo: reuniones con docentes, visitas a los centros escolares y seguimiento de la aplicación de la propuesta educativa.

*40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?*

Sí
----

Como se señala en la respuesta a la pregunta 38, los indicadores utilizados para 2007 son los 4 establecidos en las ROP 2007 y a nuestro juicio sí se orientan a resultados y reflejan el Propósito del programa en los términos en que éste había sido definido en ese momento. El año de 2007 fue un año de transición para los programas federales por la incorporación de nuevos lineamientos de evaluación de CONEVAL. A partir de estos nuevos lineamientos que incluyen la utilización de la matriz de marco lógico, el PRONIM realizó varios ejercicios tendientes a redefinir sus indicadores. Las ROP 2008 establecen algunas innovaciones que merecen ser comentadas:

1) se conserva, con una modificación menor, el primer indicador de 2007, quedando de la siguiente manera: Número de niñas y niños atendidos por el PRONIM; 2) de igual forma, se mantiene el tercer indicador de 2007 con un ligero cambio en su forma de enunciación, para quedar como: porcentaje de agentes educativos del programa actualizados en el modelo

PRONIM; 3) se excluyen dos indicadores de 2007 que se refieren a resultados específicos para ese año; 4) se incorporan tres indicadores nuevos: a) porcentaje de alumnas y alumnos que acreditan algún módulo del currículum del PRONIM, respecto al total de alumnos atendidos por el programa, b) calificación de los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de información del programa, c) número de programas de la DGDGIE y de otras instituciones con los que se mantiene vinculación para fortalecer las acciones del PRONIM.

A nuestro juicio estos nuevos indicadores reflejan mejor los aspectos estructurales del programa, lo que permitirá previsiblemente mantenerlos el suficiente tiempo como para poder observar su comportamiento.

41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Sí

Para el final del año de 2007 fueron las siguientes:

- 21 entidades federativas que reciben asesoría y acompañamiento
- 16,000 alumnos atendidos con la propuesta educativa para primaria
- diagnóstico nacional de la población en edad preescolar de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentada. Meta a alcanzar: terminado.
- 686 agentes educativos (100% de los agentes que participan en el programa) actualizados con la propuesta de formación docente con enfoque intercultural
- lineamientos de evaluación, acreditación y certificación de nivel primaria para la población infantil jornalera agrícola migrante. (Incluye la coordinación con DG AIR para el logro de la oficialización de las normas de acreditación y certificación. Meta a alcanzar: terminado. *(Observación: la enunciación de esta meta fue incorrecta, ya que no está dentro del ámbito de competencia del PRONIM elaborar este tipo de lineamientos. El PRONIM sí proporcionó a la DG AIR los insumos necesarios para que esta dirección establezca estos lineamientos. El proceso, según se nos ha informado, culminará el próximo bimestre. .*

*42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base?*

*Sí*

Dadas las innovaciones introducidas en 2007, la línea de base corresponde a este año. El equipo evaluador observa, sin embargo, ciertas dificultades técnicas en ello, derivadas del hecho de que para 2008 se contempla la modificación de algunos de los indicadores del programa para los cuales la línea de base tendrá que ser este último año.

43. *¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?*

Sí

Cada uno de los requerimientos presupuestarios del PRONIM se encuentra debidamente justificado y se vincula al cumplimiento de metas.

A nivel de la Coordinación Nacional, los requerimientos de presupuesto se vinculan con el desarrollo de actividades cuya realización es necesaria para el logro de las metas de desempeño. Así por ejemplo, la realización de talleres y la producción de material didáctico para los agentes educativos, las visitas a las coordinaciones estatales para realizar acciones de gestión y brindar asesoría y seguimiento de los equipos técnicos estatales, la elaboración de diagnósticos sobre la población potencial y de propuestas para la evaluación, acreditación y certificación de los estudios realizados bajo el modelo PRONIM, así como la operación, actualización y mantenimiento del sistema de información son, todas ellas, actividades presupuestadas que refieren de manera explícita a la consecución de metas (*Véase Presupuesto requerido para el 2007, 2007*) .

Por su parte, la determinación del monto de los recursos asignados a cada entidad se realiza a partir de dos criterios: un monto homogéneo para los gastos de operación de los equipos estatales que es especialmente relevante para las entidades que recientemente se han incorporado al PRONIM, y un monto variable para los gastos de desarrollo del programa que se define a partir de la cantidad de niños que cada estado espera atender (ROP, 2007, Anexo técnico). Las ROP 2007 especifican los rubros en los que pueden ser aplicados los recursos otorgados por la federación a las coordinaciones estatales, todos ellos ligados explícitamente a metas de desempeño, estableciéndose en los Convenios de Coordinación suscritos por el Programa y cada entidad participante, los montos a ser destinados a cada rubro en cada entidad, de acuerdo a metas de desempeño definidas por estas coordinaciones y que se inscriben a su vez en las metas del programa a nivel federal.

#### *44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

La única fuente de financiamiento de la Coordinación Nacional del PRONIM es el presupuesto federal. Por su parte, las coordinaciones estatales del PRONIM tienen tres fuentes de financiamiento: recursos estatales, ministraciones provenientes de la federación a través del PRONIM y apoyos no monetarios de otros agentes, en especial de productores agrícolas. Cabe subrayar que los recursos federales son adicionales y complementarios y en ningún caso han de sustituir a los recursos estatales regulares asignados para atender a este sector de la población infantil.

Un cálculo aproximado de las proporciones de la contribución de cada una de estas fuentes indica que en la actualidad el total de los montos erogados por las entidades para la operación de los centros PRONIM es superior a la aportación federal. Las aportaciones federales se han asignado siguiendo lo establecido por las ROP 2007 en que se precisan los montos que corresponden a cada una de las entidades participantes en el programa. Por último, es importante señalar que las aportaciones de otros agentes son marginales, pero éstas no han sido cuantificadas con exactitud y corresponden a rubros diversos que pueden ir desde mejoras en los locales destinados al centro escolar hasta enseres menores o donaciones en especie para los niños. Algunas Coordinaciones estatales p.e. Sinaloa proporciona información pormenorizada del monto de las aportaciones, pero en otros casos la información no se encuentra desglosada.

*45.- ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?*

Sí
----

El programa empezó a funcionar como un programa sujeto a Reglas de Operación en 2002 y desde entonces ha estado sujeto a cinco evaluaciones externas anuales, siendo ésta la sexta.

Las cinco evaluaciones externas realizadas durante el periodo 2002-2006 estuvieron a cargo de equipos de la Universidad Pedagógica Nacional y el programa cuenta con los documentos respectivos (ver Rojas, 2003; Rojas, Medina, Cacheux y Garduño, 2004; Rojas, Pérez, Rivera y Cacheux, 2005; Rodríguez y Ramírez, 2006a; Rodríguez y Ramírez, 2006b). Como parte de la evaluación del año 2006 existe también un informe parcial (Rodríguez y Ramírez, 2006c)

La Coordinación Nacional del programa elaboró un documento de comentarios a la evaluación externa 2003 (PRONIM, 2004).

*46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, período de análisis, trabajo de gabinete y/o campo?)*

La Universidad Pedagógica Nacional realizó las cinco evaluaciones externas con que cuenta el programa. Las de los años fiscales 2002 al 2004 fueron coordinadas por Teresa Rojas Rangel, y las de 2005 y 2006 por Irma A. Rodríguez Tapia y Claudia Ramírez Izúcar, todas ellas docentes investigadoras de la UPN. En las evaluaciones colaboraron también académicos de las unidades de la UPN ubicadas en las 15 entidades en las que operaba el Programa.

Las cinco evaluaciones estuvieron orientadas a la valoración del desempeño, eficacia, calidad y distribución equitativa del programa, teniendo como referente los objetivos y metas programadas para cada uno de los años evaluados y los indicadores establecidos en las respectivas ROP. Los abordajes metodológicos de cada evaluación mantienen como constante su carácter cualitativo-interpretativo conjugado con análisis cuantitativos. De ahí su carácter mixto y el uso combinado de técnicas de investigación multirreferenciales diseñadas, unas, para la medición (encuestas, pruebas de logros) y, otras, para la interpretación de registros de tipo antropológico (observación, entrevistas abiertas) así como análisis documental. Por su diseño, todas las evaluaciones requirieron tanto trabajo de campo como de gabinete.

Aunque agrupados en cada evaluación de diferente forma y con distinto énfasis y nivel de detalle, los temas evaluados se mantuvieron constantes durante todo el período. Entre estos temas se encuentran: cobertura, características de la matrícula, de la gestión, del personal técnico y docente, de las aulas y de la organización escolar; modelo curricular, materiales y recursos didácticos, capacitación y actualización de los equipos estatales y logros escolares de la población atendida. Las tres primeras evaluaciones, 2002-2004 prestaron una especial atención a la aplicación de los recursos financieros del PRONIM, tema que no fue tratado en las dos evaluaciones posteriores, las cuales se enfocaron más a los aspectos técnico-pedagógicos del programa, sobre todo en lo relacionado con su operatividad en general y la de sus propuestas curricular y de formación docente, en lo particular.

*47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas en los últimos dos años?*

*Sí*

La evaluación externa 2005 atribuye a la gestión un papel esencial para todos los niveles de actividad del PRONIM. El informe recomienda que el programa otorgue mayor atención al servicio pedagógico y delimite el ámbito de responsabilidades de los agentes educativos, descargándolos de las tareas de gestión con el fin de aumentar el tiempo pedagógico. La evaluación externa 2006 reitera esa misma recomendación vinculándola a los objetivos y metas establecidas en las ROP.

La documentación proporcionada por el PRONIM da muestras de avances en éstos y otros aspectos críticos que fueron identificados en las evaluaciones externas. A manera de ejemplo podemos señalar que se han acortado los tiempos de publicación de las ROP y han sido menores los retrasos que se observan en la ministración de los recursos. En el plano pedagógico se ha llevado a buen término la propuesta educativa PRONIM para primaria con enfoque intercultural, se elaboraron materiales educativos y se ha avanzado en el correspondiente programa de formación docente. La creación de sistemas de información abre la posibilidad de disminuir y tornar más eficiente el tiempo que se destina al procesamiento de los datos y en especial al control escolar y de contar con información confiable de manera oportuna. Todo esto responde a la preocupación central de las evaluaciones externas por consolidar y reforzar el programa. Por último observamos que la recomendación de dotar de mejores condiciones de trabajo y de mayor estabilidad a los agentes educativos es un aspecto que no ha podido ser resuelto en el bienio examinado.

48. *¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?*

Sí

A continuación señalamos algunas de las evidencias que hemos encontrado:

a) Se atendió la sugerencia de incluir en el programa la atención educativa de nivel preescolar; b) se atendió la observación de distinguir en las Reglas de Operación 2007 entre los niños de las familias migrantes y de las familias "asentadas", esto es de jornaleros agrícolas que se establecen por algún tiempo en los campamentos o localidades hacia las que se han desplazado a fin de ser empleados en labores de campo; c) se atendieron diversas recomendaciones tendientes a dar mayor precisión a los términos empleados en el programa. Así por ejemplo se sustituyó centro por campamento; d) se buscó diferenciar con claridad en la matrícula entre los alumnos de primaria y los de preescolar ya que una de las evaluaciones había detectado que había errores en el registro de algunas entidades en que se mezclaba a ambos grupos; e) En el mismo sentido de dar mayor precisión a los datos sobre la matrícula se observó la necesidad de no mezclar migrantes con no migrantes; f) El énfasis que posteriormente el PRONIM daría a la interculturalidad también provino de una recomendación; g) la sugerencia de introducir mejoras en la generación de datos y en la definición de indicadores condujo a la Coordinación nacional a solicitar información más específica y un registro más sistemático de los datos a las Coordinaciones estatales, lo que ha permitido un mejor seguimiento a los compromisos y responsabilidades de las entidades, en particular respecto al uso adecuado del recurso ministrado por la federación; h) Se ampliaron los rubros contemplados en el formato de fichas informativas para las coordinaciones estatales a fin de que se proporcionara información sobre la extra-edad, el trabajo infantil y las lenguas indígenas; i) Los datos de la evaluaciones permiten apreciar el papel determinante del entorno institucional y socioeconómico de la PIFJAM, en particular, la cantidad y entrega del recurso y el carácter contingente de los factores que caracterizan a la migración interna en la que participa la PIFJAM; j) Información generada por las evaluaciones externas ha sido utilizada tanto para la elaboración de informes, ponencias y presentaciones sobre el programa, como para sensibilizar a autoridades estatales y productores sobre la problemática de la PIFJAM y la existencia del programa.

## *CAPITULO 3.*

### *Cobertura y Focalización*

*49.- ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?*

Sí

La participación de las entidades federativas en el programa requiere por parte de éstas, la estimación del número de niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes en edad escolar de 3 a 14 años (población potencial) y el número estimado de ellos que recibirán atención (población objetivo) (ROP 2007).

En la mayoría de los casos la estimación de ambas poblaciones se realiza a partir de las cifras sobre población JAM que genera el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de la SEDESOL, institución que determina y proporciona cifras oficiales sobre el total de la población jornalera migrante para las entidades en las que dicho programa tiene presencia. Estas cifras se complementan con otras procedentes de diversas fuentes, particularmente en los estados en los que ese programa no opera. Por su parte, el PRONIM ha auspiciado estudios orientados a la estimación de su población potencial, uno de los cuales ha producido un algoritmo que, partiendo de las cifras del total de la población jornalera migrante, permite estimar la población potencial a nivel nacional y estatal y calcular la demanda de educación primaria por grado entre la PIFJAM (Rodríguez, 2005). La Coordinación Nacional del PRONIM manifiesta su interés en revisar y mejorar estos instrumentos metodológicos.

En cuanto a la población objetivo, cada Coordinación estatal establece sus propias metas de atención, considerando para ello, entre otros factores, la población potencial, los recursos de que dispone y las condiciones y características específicas de la PIFJAM en la entidad y del entorno en que se desenvuelve.

Tanto en la estimación de la población potencial como en la determinación de la población objetivo la experiencia acumulada por los responsables del programa, a nivel nacional y estatal, tiene una gran importancia. Como ya antes se apuntó, la cuantificación de la población jornalera migrante es una tarea sumamente compleja y de gran envergadura. Hasta donde se sabe, no existe todavía una metodología que permita estimar con precisión la población jornalera migrante; menos aún la que requiere atención escolar.

*50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe de modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos. Para el análisis de cobertura, la población atendida corresponde a los beneficiarios efectivos, los cuales son aquellos que están siendo atendidos por el programa*

Como se señaló en la respuesta anterior, la determinación de la población potencial y objetivo depende en gran medida de las estimaciones de la población jornalera agrícola migrante realizadas por la SEDESOL. El programa solo retoma las cifras que se le proporcionan en el marco de la coordinación interinstitucional y calcula la parte de esa población que corresponde a niños en edad escolar, para establecer a partir de ahí sus metas de atención. En este sentido, corresponderá a la SEDESOL, en el ámbito de sus competencias, la determinación de los instrumentos y procedimientos que le permitan cuantificar a la población JAM y su composición por edad.

Por lo que corresponde al PRONIM, los equipos estatales que coordinan el programa, están realizando pruebas sobre la factibilidad y utilidad del procedimiento formulado por el programa para tal efecto y aún no se cuenta con evidencia suficiente para llegar a conclusiones al respecto. Es deseable que el programa avance en esta línea para contar con datos más confiables sobre la población potencial y la consiguiente población objetivo. Por tanto una primera sugerencia del equipo evaluador consiste en buscar asesoría técnica para mejorar la calidad de la información que el programa genera y utiliza. Una segunda sugerencia consiste en incentivar la investigación sobre este tema, tanto a nivel nacional, como regional y local.

*51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia*

Como ya se ha señalado, la cuantificación de la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes y, consecuentemente de la población potencial, es una tarea sumamente compleja. Hasta el momento se cuenta con diversas estimaciones, no siempre coincidentes entre sí, siendo ésta una línea en la que es necesario continuar avanzando. De ahí que los datos que se presentan a continuación, especialmente los referidos a la población potencial de las entidades federativas, tienen un carácter meramente indicativo y deben ser manejadas con cautela. Constituyen estimaciones realizadas y reportadas por las Coordinaciones Estatales a través de las Fichas Informativas y/o de las Cartas Compromiso establecidas con el programa. Asimismo, conviene hacer notar que mientras las cifras de la Población Objetivo por entidad federativa corresponden al año calendario 2007, las de la Población Atendida, también por entidad, se refieren al ciclo escolar 2006-2007, por lo que no son estrictamente comparables entre sí. No obstante, estas últimas son las únicas a las que al cierre de esta evaluación tuvimos acceso. Este problema no se presenta a nivel nacional, para el que se dispone tanto de cifras de Población Objetivo como de Población Atendida por el programa para el año calendario 2007.

Cuadro No. 1 Cobertura Anual del Programa PRONIM 2006 – 2007					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
2007	400,000	16,000	17,269	4.3	107.9

Fuente: PRONIM, Informe Trimestral octubre-diciembre 2007

**Cuadro No. 1a**  
**Cobertura Anual del Programa PRONIM en las Entidades Federativas Participantes**  
**2006 – 2007**

Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO) 2007	Población Atendida (PA) ciclo 2006-2007	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
Baja California <sup>1</sup>	8,640 <sup>2</sup>	nd	1,235		14.3
BCS <sup>1</sup>	2,654 <sup>2</sup>	1,500	1,855	123.7	69.9
Chiapas*	nd	1,629	*	*	*
Chihuahua*	500 <sup>3</sup>	*	*	*	*
Coahuila*	53 <sup>2</sup>	*	*	*	*
Colima <sup>1</sup>	nd	100	81	81.0	
Durango	590 <sup>3</sup>	390	270	69.2	45.8
Guerrero*	12,027 <sup>2</sup>	*	*	*	*
Hidalgo	nd	311	296	95.2	
Jalisco <sup>1</sup>	1,191 <sup>2</sup>	nd	781 <sup>4</sup>		65.6
Michoacán*	2,140 <sup>3</sup>	*	*	*	*
Morelos	765 <sup>2</sup>	600	570	95.0	74.5
Nayarit <sup>1</sup>	nd	1,000	1,045 <sup>5</sup>	104.5	
Nuevo León <sup>1</sup>	86 <sup>3</sup>	86	97	112.8	
Oaxaca	nd	nd	1967		
Puebla	850 <sup>2</sup>	650	681	104.8	80.1
SLP	370 <sup>2</sup>	250	190	76.0	51.4
Sinaloa	38,614 <sup>2</sup>	nd	5,796		15.0
Sonora	11,640 <sup>3</sup>	1,250	1,002	80.2	8.6
Tamaulipas*	nd	*	5	*	*
Veracruz	1,700 <sup>3</sup>	580	608	104.8	35.8

\* Estado de reciente incorporación al programa

<sup>1</sup> Se refiere sólo a educación primaria

<sup>2</sup> La cifra proviene de las Fichas Informativas de las Coordinaciones Estatales

<sup>3</sup> Cifra proporcionada en las Cartas Compromiso

<sup>4</sup> Jalisco atendió adicionalmente a 424 niños de preescolar

<sup>5</sup> Nayarit atendió adicionalmente a 306 niños en preescolar

Fuentes: Población atendida: Fichas informativas de las Coordinaciones Estatales

Población objetivo: Cartas compromiso 2007

**Población atendida ciclo 2006-2007  
por sexo y lengua materna**

	Mujeres (%)	Hombres (%)	% con lengua materna indígena
Baja California	49.8	50.2	100%
Baja California Sur	50.2	49.8	100%
Colima	64.2	35.8	100%
Durango	39.6	60.4	92%
Hidalgo	53.7	46.3	82%
Jalisco	46.3	53.7	45%
Morelos	54.6	45.4	100%
Nayarit	48.9	51.1	88%
Nuevo León	58.8	41.2	0%
Oaxaca	49.1	50.9	70%
Puebla	47.0	53.0	87%
San Luis Potosí	42.1	57.9	100%
Sinaloa	49.8	50.2	28%
Sonora	49.7	50.3	18%
Veracruz	47.0	53.0	nd
<b>Total</b>	<b>49.3</b>	<b>50.7</b>	

Fuente: Fichas informativas de las Coordinaciones Estatales  
julio 2006-junio 2007  
nd: No proporcionó el dato

**Porcentaje de población  
indígena entre la población  
atendida en entidades  
seleccionadas<sup>1</sup>**

Entidad	% indígenas
Baja California	21.9
Colima	80.9
Morelos	56.8
Nayarit	83.5
Nuevo León	0.0
Sonora	7.2
Veracruz	15.9
<b>Promedio</b>	<b>42.6</b>

Fuente: Base de datos del PRONIM  
<sup>1</sup> Entidades con por lo menos 50% de  
los alumnos atendidos durante el  
periodo, registrados en la base de  
datos

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es adecuado considerando su Fin y su Propósito?

No

El avance de la cobertura educativa de este sector de la población infantil se ha realizado a un ritmo muy lento y por tanto es insatisfactorio. Las dificultades que presenta la atención educativa de los hijos de los jornaleros agrícolas migrantes demandaría un grado de compromiso gubernamental y social y un flujo de recursos presupuestarios que hasta ahora no han podido concretarse. No obstante, el PRONIM, con los limitados recursos que se le han asignado, consiguió hacer crecer su matrícula en el período sujeto a examen. De acuerdo a la información preliminar reportada por los estados que participan en el programa, entre junio de 2006 y julio de 2007 atendió a un total de 17,551 alumnos de preescolar y primaria (*Fichas Informativas 2006-2007*). Esta cifra representa un incremento de 15% respecto al número total de niños atendidos en el ciclo 2005-2006 y del 39% respecto al ciclo 2003-2004.

<b>Población atendida por el PRONIM 2001-2006</b>	
Ciclo escolar	Población atendida
2001-2002	16,075
2002-2003	13,168
2003-2004	12,589
2004-2005	14,901
2005-2006	15,262
2006-2007*	17,551
2007	17,269

\*Población estimada.

A pesar de ese incremento, la cobertura no puede considerarse adecuada y es muestra de la inequidad educativa que aún se padece en nuestro país; el programa atendió en el último ciclo, cerca de un 4.4% del total de la población estimada de 400 mil niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes.

53. *¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?*

No

El programa no cuenta con estrategias de cobertura de largo y mediano plazos. En su acción estratégica de corto plazo, que se expresa en documentos de trabajo, pueden distinguirse tres vertientes: a) la ampliación del número de entidades participantes en el programa; b) la ampliación de la matrícula al interior de las entidades y, c) la ampliación de los niveles atendidos por el programa, que en sus comienzos se limitaba a promover la educación primaria y en la actualidad realiza tareas encaminadas a promover la atención de esta población en el nivel preescolar y en secundaria.

Existe como directriz general para la formulación de una estrategia de mediano plazo del programa la de vincularla con las metas de cobertura del PS 2007-2012. Sin embargo, la contribución del PRONIM para el cumplimiento de las metas de cobertura establecidas en ese documento requiere ser precisada. Las metas de cobertura del PRONIM así como las estrategias para alcanzarlas encuentran un límite en el monto de los recursos que se asignan en el programa y en la participación y compromiso de las autoridades estatales y de los productores agrícolas. De ahí que no puedan separarse de estrategias específicas para lograr que el programa consiga tener mayor visibilidad pública así como mejorar su eficiencia y eficacia. Lo primero, con el fin de crear una mayor conciencia sobre la problemática y lograr una mayor participación que se traduzca en apoyo por parte de las diversas instancias involucradas en su solución. Lo segundo, para aumentar y mejorar la capacidad de atención en zonas que requiriendo atención hasta ahora no han logrado ser cubiertas o lo han sido de manera insuficiente.

*54.- ¿Esta estrategia es adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?*

La cobertura es uno de los aspectos más críticos para el futuro del PRONIM. Los estudios muestran que la cobertura alcanzada es dramáticamente insuficiente y que se incrementa a un ritmo muy lento. Por tanto, el reto es enorme, particularmente porque dentro de la planeación actual del programa se ha considerado la necesidad de atender los tres ciclos de la educación básica y no solamente la primaria.

El PRONIM es un programa impulsado y apoyado por la federación que no atiende directamente a la población escolar, sino que promueve su atención que está a cargo de las instancias estatales, responsables directas del servicio. Por tanto, el impacto de las estrategias de cobertura que defina el PRONIM a nivel federal se encuentra sujeto, entre otras cosas, a la influencia que sus orientaciones puedan ejercer sobre las estrategias que adoptan las autoridades educativas estatales. De ahí que la definición de estrategias federales y estatales que ayuden a resolver el déficit de cobertura de esta población vulnerable, aunada a una mayor coordinación interinstitucional podría dar lugar a efectos sinérgicos muy benéficos.

Teniendo en cuenta que en 2007 se elabora un diagnóstico sobre la demanda de educación preescolar de los hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes, el equipo evaluador propone que las estrategias de cobertura se revisen y reelaboren tomando en cuenta los hallazgos y recomendaciones generados en ese estudio. Un aspecto fundamental a considerar consiste en examinar los datos sobre la demanda a la luz de la distribución de los centros con los que ya cuenta el PRONIM con el fin de maximizar la utilización de los recursos existentes.

Por otra parte proponemos que se someta a un examen técnico riguroso la viabilidad de incluir a la secundaria en el ámbito de acción del PRONIM a corto plazo, cuando aún se está muy lejos de cumplir, a niveles aceptables, con el objetivo de ofrecer educación preescolar y primaria de calidad a los hijos de familias de jornaleros agrícolas.

*55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado atender a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

Actualmente el PRONIM tiene como beneficiarios a 21 entidades federativas que de acuerdo con los criterios del PAJA-SEDESOL tienen población jornalera migrante. Los mecanismos que posee el programa para la participación de las entidades están claramente establecidos en las Reglas de Operación 2007.

Cada entidad federativa diseña su propia estrategia de operación del PRONIM, considerando desde luego los lineamientos de las RO. La determinación de la apertura o de apoyos específicos dirigidos a centros escolares en los campamentos o comunidades no corresponde directa ni únicamente al PRONIM. Como se señala en la respuesta a la pregunta 27, los criterios y mecanismos para determinar las unidades de atención, no son ni pueden ser homogéneos y su atención directa no es competencia del PRONIM.

Además de la información sobre el número de niños y niñas hijos de familias jornaleras migrantes, se cuenta con otras evidencias que apuntan en el sentido de que el programa ha logrado atender a la población que se había planteado atender. Entre ellas pueden citarse los siguientes datos extraídos de la evaluación externa 2006:

- 83 municipios en los que operó el PRONIM
- 49 ciclos escolares agrícolas en los que el programa brindó atención (36 constatados por la evaluación externa de ese año)
- 290 escuelas/campamentos en los que se prestó el servicio (315 detectadas por la evaluación externa)
- 432 aulas atendidas (508 registradas por la evaluación)
- 585 docentes participantes en el programa

*56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?*

*Sí*

En las ROP 2007 se indica con claridad el propósito y el tipo de población a la que está dirigido el programa: "...hijas e hijos, entre los 3 y 14 años de edad, de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, mestizas e indígenas, que por sus circunstancias de permanente tránsito desde sus comunidades de origen a los mercados de trabajo agrícola en periodos distintos al calendario escolar nacional, enfrentan serias dificultades para acceder y permanecer en los servicios educativos básicos".

El programa opera en comunidades de las llamadas zonas de expulsión (Oaxaca y Guerrero, principalmente) y en los campos agrícolas de las entidades que demandan JAM. En las primeras, la figura docente se asegura, a partir de datos proporcionados por la SEDESOL-PAJA y de su propia experiencia, de atender a los niños que en algún momento del ciclo escolar migran hacia los campos de trabajo agrícola; en las segundas, el servicio se instala, principalmente, en el interior de los campos agrícolas, lugares en los que no existen equipamientos educativos del servicio regular. Con esta estrategia, se asegura la prestación del servicio educativo a la población objetivo.

Los datos proporcionados en las respuestas a las preguntas 51, 52 y 55 constituyen evidencias de que el programa ha logrado llegar a la población que, a partir de sus posibilidades presupuestales, había planeado atender, sobrepasando incluso, en 2007, el número de infantes de familias jornaleras migrantes establecida como meta (17,555 atendidos frente a 16,000 propuesto como meta), debido en parte, a la atención proporcionada a niños en edad preescolar.

## *CAPITULO 4.*

### *Operación*

*57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?*

<i>Sí</i>
-----------

Estos procedimientos se establecen en las ROP 2007. Las entidades beneficiarias tienen población jornalera migrante y en este punto el PRONIM se apoya en los datos y en el enfoque que presiden la acción del programa PAJA-SEDESOL.

Cabe sin embargo aclarar que no puede esperarse, ni sería posible esperar una estandarización rigurosa en la selección de las entidades que se integran al programa ya que, como hemos señalado, su incorporación requiere de la voluntad expresa por escrito de las autoridades estatales, así como de la firma de un convenio de cooperación con el programa. Por tanto si bien existen criterios generales para definir las entidades susceptibles de participar en el programa no se trata, en sentido estricto, de un procedimiento de selección de beneficiarios pues son éstos los que en última instancia tienen la potestad de participar o no participar en el programa.

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Si

En las ROP 2007 se establece como beneficiarios del programa a las entidades federativas. En 2007 el PRONIM cubrió 21 entidades federativas del país. Los criterios de elegibilidad se subsumieron a los que utiliza el programa PAJA-SEDESOL para identificar a las entidades que tienen población jornalera migrante. Las entidades participantes fueron Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, todas las cuales cumplen con lo establecido en las ROP 2007.

En cuanto a los requisitos, en el numeral 3.3 se señala que las autoridades educativas de las entidades deben enviar por escrito su compromiso de participar en el programa y que el escrito deberá contener además, información que se detalla en el mismo numeral. Se exige asimismo, que las autoridades educativas estatales señalen el área que se hará responsable de los recursos financieros que se transfieren y de emitir los informes financieros mensuales. Al respecto nuestra inspección determinó que si bien esta documentación existe, los envíos se realizaron en algunos casos con retraso. Por otra parte, como ya se señaló, la información proporcionada no siempre posee la precisión y consistencia deseables. No obstante, consideramos que en términos generales sí se cumple con los criterios de elegibilidad así como con los requisitos establecidos por las ROP del programa.

*59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?*

Sí
----

Las entidades federativas beneficiarias de PRONIM proporcionan a la DGDGIE información que incluye: a) el número estimado de niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes en edad escolar de 3 a 14 años; b) el número estimado de niñas y niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes en edad escolar de 3 a 14 años que recibirá atención. Esta información forma parte de los requisitos establecidos para los beneficiarios del programa en las Reglas de Operación 2007 numeral 3.3.1.

En el transcurso de la operación del programa a lo largo del año fiscal, las coordinaciones estatales pueden solicitar a la coordinación central apoyos distintos a los de índole financiera, principalmente en materia de gestión y asesoría técnico-pedagógica, cuyo otorgamiento forma parte de las tareas de la coordinación central previstas en las ROP y de las actividades presupuestadas. Estos apoyos son registrados y reportados en los informes de actividades del equipo central.

*60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?*

Sí
----

Las 21 coordinaciones y autoridades educativas estatales del PRONIM, inician el proceso de su participación formal a partir de la publicación de las ROP en el diario oficial de la federación. Cuentan con 30 días hábiles, a partir de la fecha de publicación de las ROP, para manifestar por escrito su compromiso de participar en el programa. Para ello, entregan a la SEB una “carta compromiso”, en la que explicitan requisitos como los siguientes: estimado de población potencial y objetivo; recursos humanos, financieros y materiales que asignará la entidad al programa; especificación del área local responsable de la administración de los recursos financieros, entre otros. Posteriormente, se firma un “convenio de coordinación” entre la representación educativa estatal y la SEP. Formalizado el compromiso, la SEP realiza la transferencia de recursos federales en una sola ministración, misma que se deposita en una cuenta bancaria que abre la autoridad educativa estatal. Las ROP establecen las responsabilidades y tareas que corresponden a cada actor del proceso en la administración educativa del programa, coordinación nacional y entidades, los rubros de gasto de la partida federal y los derechos obligaciones y sanciones aplicables (ROP 2007; numeral 3. Lineamientos). En conjunto, las actividades que se desprenden de la aplicación de estos lineamientos resultan suficientes para la recepción y procesamiento de las solicitudes de apoyo.

*61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?*

*Sí*

Los apoyos otorgados cumplen estrictamente con las características establecidas en las ROP 2007 que identifican los cinco rubros en los que podrán ser utilizados los recursos ministrados a saber:

- Realización de reuniones de capacitación para asesores técnicos y docentes
- Viáticos y pasajes del equipo estatal del PRONIM para realizar visitas de seguimiento de centros escolares y asistir a reuniones regionales y nacionales
- Adquisición y reproducción de material didáctico y escolar para apoyar la implementación de la propuesta educativa nacional
- Adquisición de equipo para facilitar la implementación del sistema de información sobre la cobertura del programa.
- Colaboración en el diseño o realización de un diagnóstico nacional de la población en edad preescolar de familias de jornaleros agrícolas migrantes y asentadas.

Las Coordinaciones estatales envían informes financieros mensuales, en los que se precisa el monto y destino de los recursos ministrados, los cuales son recibidos y analizados por el Departamento de Recursos Financieros de la DGDGIE, el cual elabora estados de cuenta en los que se reporta la aplicación de los recursos por cada entidad desglosados por rubro, así como los respectivos saldos.

*62. Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?*

*Sí*

En el año 2007 todos los estados participantes recibieron los recursos establecidos en las RO, los cuales fueron entregados en una sola ministración. La erogación de dichos recursos se comprueba mediante informes financieros mensuales que las Coordinaciones Estatales del PRONIM entregan al área de finanzas de la DGDGIE. Por su parte la Coordinación Nacional del PRONIM se ciñe a las normas establecidas por la SEP en lo que al ejercicio de recursos se refiere y entrega informes y comprobantes que acreditan el gasto en los montos y rubros aprobados por la autoridad competente.

63. *¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?*

Si

Como se señaló en las dos respuestas anteriores, las áreas financieras de las Coordinaciones Estatales envían informes financieros mensuales al Departamento de Recursos Financieros de la DGDGIE, quien los sistematiza y elabora los respectivos estados de cuenta.

64. *¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?*

<i>Sí</i>
-----------

La Coordinación Central del PRONIM elabora y entrega informes trimestrales de avance físico-financiero del programa, para ser enviados por las instancias correspondientes a la Cámara de Diputados y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. En ellos se reportan cuestiones tales como el presupuesto ejercido por capítulo y concepto del gasto, lo mismo que el presupuesto comprometido y remanente; los avances en el cumplimiento de las metas y objetivos en términos de los indicadores de resultados previstos en las ROP, así como una relación de otras acciones realizadas por el programa durante el trimestre (Ver PRONIM, 2007 *b, c, d y e*, Informes trimestrales).

Existe acta de entrega-recepción elaborada por la Coordinación Central en diciembre de 2006 (ver PRONIM, 2006). De igual forma, cada año las Coordinaciones Estatales tienen la obligación de elaborar el cierre del ejercicio programático presupuestal al 31 de diciembre y de remitirlo a más tardar el último día hábil del mes de enero del año siguiente, a la DGDGIE. Por lo que se refiere a los recursos no devengados en el año, de acuerdo a lo establecido en las ROP, éstos son reintegrados a la Tesorería de la Federación. Conforme a la normatividad establecida, los documentos correspondientes al cierre de ejercicio y de recursos no devengados en el año 2007, se generarán en el mes de enero de 2008. En el resumen que presenta el área financiera de la DGDGIE (31 de enero de 2008) se constata que faltan montos por comprobar de los recursos otorgados. En ese mismo documento se señalan, a manera de observación algunas de las fechas de entrega de los recursos a las entidades que, por el retraso en las transferencias se extiende en algunos casos hasta el mes de septiembre de 2007.

65. *¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo con la normatividad?*

*Sí*

Los procesos de ejecución funcionan de acuerdo con la normatividad, aunque existen algunos problemas de "desfase" debido al retraso con el que se envían los recursos a las coordinaciones estatales, con las consiguientes implicaciones e inconvenientes para la ejecución del programa que la no disponibilidad de recursos acarrea.

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora o simplificación regulatoria o de procesos del programa? Describa los más importantes.

Sí

a) La utilización del Convenio Marco cuyo objetivo consiste en reducir los tiempos requeridos para la transferencia de recursos federales a los estados.

b) La Coordinación Nacional de PRONIM autoriza, en los casos en que existe una justificación sólida para ello, la reasignación de ciertos recursos de las coordinaciones estatales, siempre que no se contravengan los lineamientos establecidos en las ROP.

c) Recientemente se han mejorado los procedimientos para arribar a un proyecto de Reglas de Operación procurando que, de inicio, el proyecto cuente con un mayor consenso entre las diversas instancias involucradas en la SEP. Al efecto, se realizan reuniones con la UPEPE y con DGICO para establecer criterios tendientes a la mejora de la operación y se envía un borrador al área jurídica a fin de recibir observaciones. La meta consiste en lograr que las ROP entren en operación cada vez de manera más oportuna.<sup>7</sup>

d) Mejoras en la gestión y ministración de los recursos adicionales. En años anteriores, la DGDGIE gestionaba convenios para cada uno de los programas adscritos al área, lo cual redundaba en alargamiento de los trámites y tiempos para su ejecución. En este año se utilizó una Adenda al Convenio de Coordinación correspondiente. Dicho instrumento técnico se publicará, en su momento, en la página Web del programa, como Anexo Técnico y aparece como disposición transitoria en el proyecto de las ROP 2008.

*Fuentes: Documentos de trabajo y entrevista con el equipo del PRONIM.*

---

<sup>7</sup> En el 2005, las ROP se publicaron en el mes de noviembre del mismo año; las ROP 2006 y 2007, se publicaron en febrero del año respectivo. Para el 2008, se tiene contemplada su publicación, a más tardar, en enero del 2008. La consolidación gradual de las estrategias de operación y el logro de objetivos y metas anuales ha redundado en una mayor eficacia en la especificación de los términos que constituyen cada versión de las ROP. En esto también han jugado un papel importante las acciones orientadas al acopio de las propuestas que, en función de sus necesidades, han aportado las coordinaciones estatales del programa.

*67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de la cantidad de requisitos, etc.)*

- Reducción del tiempo para la preparación del proyecto de Reglas de Operación
- Reducción del retraso en la transferencia de recursos a los estados
- Reducción de los problemas de sub-ejercicio en las coordinaciones estatales
- Entrega oportuna de información la requerida por las entidades federativas que participan en el programa para presentar solicitudes, resolución y firma de Convenios de Coordinación.

68. *¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.*

Sí
----

Si, dicha estructura se encuentra detallada en las RO en donde se especifican los distintos actores, a nivel central y estatal, involucrados en el programa, así como las funciones que a cada uno le toca realizar. En el documento se incluye la presentación del flujograma del programa.

A nivel estatal, la estructura organizativa de las Coordinaciones del PRONIM se encuentra plasmada en los diagramas que indican la ubicación del Programa dentro de la estructura educativa estatal así como la composición y organización de los equipos estatales (Fichas Informativas 2005-2006). Adicionalmente se mencionan los nombres y las funciones del equipo responsable de coordinar las acciones del programa. (Fichas Informativas 2006-2007)

Si bien las ROP tienen prevista la existencia de un coordinador, un equipo de asesores dedicados al desarrollo del programa y docentes, la conformación y, sobre todo el tamaño, de los equipos estatales es muy variable.

*Observación: A juicio de los evaluadores, el equipo central del PRONIM opera con insuficiencia de personal y en algunos estados existen problemas organizativos vinculados a la manera en la que el equipo del programa se articula con la estructura de jerarquías formales y reales de las respectivas dependencias (Fichas Informativas 2006-2007) No obstante las dificultades que se observan y que, en ocasiones reportan los Coordinadores estatales se encuentran en el ámbito estatal y no pueden ser removidos desde el nivel federal.*

*69. ¿Los mecanismos de transferencia de recursos operan eficaz y eficientemente?*

No aplica

La transferencia de recursos a las entidades federativas no es una responsabilidad directa del programa, sino que ésta es realizada por el Departamento de Recursos Financieros de la DGDGIE, quien por su parte, está en posibilidad de llevarla a cabo una vez que los recursos correspondientes son liberados por las autoridades hacendarias.

Aún cuando ha habido alguna mejora, el retraso en la ministración de los recursos financieros ha sido una constante en el desarrollo del programa durante los últimos años. Por lo que se refiere al año 2007, se tiene que las ROP del programa se publicaron en el DOF el 27 de febrero de 2007; las cartas compromiso fueron remitidas por la mayor parte de los estados participantes en los meses de marzo y abril. El siguiente paso, consistente en la firma de convenios marco de coordinación con las entidades federativas, que establece la Subsecretaría de Educación Básica con los estados e incluyen a todos los programas que operan en la subsecretaría, fueron suscritos en su mayoría, previa revisión de las respectivas áreas jurídicas, en el segundo trimestre del año. No obstante, la transferencia de los recursos provenientes de la Secretaría de Hacienda tardó aproximadamente 6 meses a partir de la publicación de las ROP, iniciándose su entrega a los estados a partir del último día del mes de agosto. Es decir, las coordinaciones estatales recibieron los recursos establecidos en las Reglas de Operación y necesarios para su operación durante este año, con un retraso considerable. Hasta el momento no tenemos conocimiento si los recursos adicionales autorizados ya fueron liberados y entregados a los estados.

70. Considerando las complementariedades del programa ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y complementa?

Sí

Para el PRONIM, la coordinación y la colaboración con otros programas es esencial ya que la atención educativa de un grupo tan vulnerable de la población infantil requiere apoyos especiales y no puede separarse del mejoramiento de las condiciones de su contexto socio-económico y cultural. La Coordinación Nacional del PRONIM realiza y participa en reuniones a nivel federal para propiciar la colaboración con los programas federales, y a nivel estatal para mejorar o remover obstáculos en las relaciones interinstitucionales cuando se solicita su intervención (*Informes SISEVAL*). Entre las acciones de este año, el PRONIM participó en las reuniones del “Programa Estratégico de Atención Integral a Población Jornalera Agrícola Migrante”, con el que la SEP busca contar con un modelo curricular único para atender a la PIFJAM. En ello participan CONAFE, INEA, PAJA-SEDESOL, Educación Indígena e INALI.

No obstante, es en los informes y fichas de las Coordinaciones Estatales donde encontramos los datos más completos y precisos sobre las modalidades concretas que asume la colaboración del PRONIM con otros programas federales. Podemos distinguir al menos dos niveles de cooperación y colaboración: a) con programas de la propia Secretaría de Educación, b) con otros programas federales. Ha de considerarse que en ocasiones el PRONIM coincide en campamentos y localidades con CONAFE, INEA, PAJA-SEDESOL y PAJA-Monarca, principalmente, y es a partir de esa cercanía geográfica que se establecen acciones conjuntas por lo menos a nivel de intercambio de información y, en otros casos, a través de diversos tipos de colaboración. A otro nivel, el PRONIM se beneficia con la participación de programas federales de la SEP en los centros que atiende. El *Programa Nacional de Lectura* (PRONAL) tiene una presencia significativa en centros PRONIM de los estados de Veracruz en 42 centros; Sinaloa (41); Puebla (35); Sonora (24), Baja California (23) y Baja California Sur (22). En total, 219 centros PRONIM participan en ese programa. Por su parte, son ocho las entidades en las que existen centros PRONIM que utilizan *Enciclomedia* destacando Sonora, con 20 centros equipados con este programa y Baja California Sur con 18 (53 centros PRONIM en total). En cuanto a la participación en el *Programa Escuelas de Calidad*, ésta se reporta en 52 centros PRONIM en 5 entidades, destacando Baja California con 23 centros, Sinaloa con 16 y Jalisco con 9.

*71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?*

*Sí*

El PRONIM cumple con la normatividad de la dependencia en términos de enviar en tiempo y forma la información requerida por las instancias del área financiera de la DGDGIE.

Las ministraciones de recursos financieros provenientes de la federación a las Coordinaciones estatales del PRONIM no pierden su carácter federal y por tanto están sujetas a los controles financieros que marca la normatividad de la Secretaría de Educación Pública.

Las transferencias del PRONIM a cada entidad, conforme a los montos que se estipulan en las Reglas de Operación, se realizan en una sola ministración a una cuenta bancaria abierta por la Instancia responsable de su administración en cada estado, una vez firmado el Convenio de Coordinación respectivo. La aplicación de estos recursos es supervisada por el área de recursos financieros del Estado y por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica, a través de su Departamento de Recursos Financieros.

72. *¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conformen la administración financiera?*

Sí

La información financiera del programa, proveniente tanto de la Coordinación Nacional como de las Coordinaciones Estatales se recibe y se procesa en el Departamento de Recursos Financieros de la DGDIE. (La Coordinación Nacional del PRONIM recibe también copia de la información financiera proveniente de las Coordinaciones Estatales del Programa). La integración de los diversos niveles en que opera el sistema de información incluye, como instancia superior a la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública tal como se establece en el Reglamento Interno de la dependencia (*Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2005*).

*73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?*

*Pendiente*

En el cuadro siguiente se presenta la situación de avance en los indicadores contemplados en las ROP 2007 y la matriz sobre la que se efectuó la primera evaluación en materia de diseño.

<b>Componente</b>	<b>Indicador</b>	<b>Grado de avance</b>	<b>Fecha y fuente</b>
C1. Oferta educativa con una propuesta para nivel primaria	C1.1 Alumnos atendidos con la propuesta educativa para primaria.	107.93%	Diciembre de 2007 (Informe del cuarto trimestre, PRONIM, 2007e)
	C1.2 Porcentaje de niños aprobados de acuerdo (sic) a la matrícula del programa	La inconsistencia de los datos disponibles por el momento no permite valorar el avance	Ciclo escolar 2006-2007 (Fichas Informativas)
C2. Oferta educativa con una propuesta para nivel preescolar	C2.1 Diagnóstico nacional de la población en edad preescolar de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas	65%	Diciembre de 2007 (Valoración a partir de la revisión del documento que se presenta como versión preliminar)
C3. Propuesta de formación docente	C3.1 Agentes educativos actualizados con la propuesta de formación docente de enfoque intercultural	113%  (780 agentes educativos actualizados / 686 total de agentes participantes en el Programa)	Diciembre de 2007 (Informe 4o trimestre, PRONIM, 2007e)
C4. Propuesta de evaluación, acreditación y certificación.	C4.1 Lineamientos de evaluación, acreditación y certificación de nivel primaria para la población infantil jornalera agrícola migrante	100%  (El PRONIM proporcionó los insumos para los lineamientos ya que su establecimiento es competencia de la DGAIR)	Diciembre de 2007 (Informe del 4o. trimestre, PRONIM, 2007e)
C5. Aplicación de la propuesta educativa	C5.1 Acompañamiento y seguimiento a los equipos técnicos estatales programados.	100%  Las 21 entidades recibieron asesoría y acompañamiento	Diciembre de 2007  (DGDGIE, 2007b: 39; Informes SISEVAL; PRONIM, 2007e).

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Si

Una actividad que ha recibido escasa atención es la relativa a la difusión y divulgación hacia sectores amplios de la población, acerca de la existencia del PRONIM y de las acciones que realiza. Dar mayor visibilidad al programa puede ser un importante factor no sólo para sensibilizar y crear conciencia sobre la problemática de la PIFJAM y obtener mayores apoyos de distintas instancias, tanto gubernamentales como privadas y de la sociedad civil, incluyendo a los empresarios agrícolas, sino también para dar a conocer a las familias jornaleras agrícolas migrantes y a entidades educativas no involucradas en el programa, de la existencia del servicio, con objeto de aumentar la participación de las primeras en él y el reconocimiento de los estudios realizados bajo esta modalidad por parte de las segundas. Actualmente tanto la coordinación central como algunas coordinaciones estatales realizan algunas actividades en ese sentido, como son la producción y distribución de carteles y trípticos, entre otras, lo cual no obstante resulta insuficiente. Un síntoma de la poca difusión del programa es el escaso número de portales de internet de las secretarías o institutos de educación estatales en los que hay un espacio específico para el programa o se le menciona.

Otro campo de relevancia que ha acompañado al PRONIM desde su origen, constituyendo la base para su desarrollo, es el de la investigación, la cual sin embargo, no aparece como actividad explícita del programa. Si bien lo limitado de los recursos humanos y financieros con que éste cuenta hacen difícil plantear a la investigación como actividad a desarrollar en forma directa por el equipo central, es posible plantear su promoción desde el programa. La complejidad de la PIFJAM y la necesidad de diagnósticos sobre su número, características, dinámica, y necesidades y problemáticas educativas, así como el seguimiento sistemático de la aplicación del modelo educativo y la detección de sus fortalezas y debilidades, son entre otros, aspectos que requieren de continua investigación, la cual puede ser promovida por el programa, tal vez en coordinación con el área de Investigación Educativa de la propia DGDGIE. Cabe mencionar, que la importancia de la difusión y divulgación ya ha comenzado a ser reconocida plenamente e incorporada como una de las actividades previstas en la MML entregada en enero de 2008.

Por último como ya antes señalamos, consideramos que es un error no incluir en la MML, a nivel componente "sistemas de control e información funcionando". Se trata de un aspecto que si bien en otros programas puede ser subsumido en otro más general, en el caso del PRONIM, por tratarse de niños que migran, estos sistemas tienen una importancia fundamental. Conseguir el completo y adecuado funcionamiento de estos sistemas representa enormes dificultades y es uno de los grandes retos del PRONIM. Por tanto, su supresión a nivel componente de la MML es un error que no toma en cuenta la especificidad del programa.

75. *¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se lleven a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?*

No

76. *¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.*

Sí
----

- *Matrícula de programa atendida*
- *Porcentaje de avance en el diseño curricular de preescolar respecto del programado*
- *Porcentaje de avance de las fases de diseño del modelo educativo*
- *Porcentaje de avance en el diagnóstico socio-educativo de la población objetivo en edad de 3-15 años.*
- *Porcentaje de actividades de apoyo técnico respecto a las programadas*
- *Porcentaje de actividades de sensibilización y difusión respecto a las programadas*
- *Porcentaje de cobertura del sistema de información*
- *Porcentaje del avance de las fases del diseño del modelo de formación docente*

*Nota importante: Las diferencias que se observan entre estos indicadores y los contenidos en la matriz evaluada, se explican por ajustes efectuados por el PRONIM con posterioridad al 31 de enero de 2008.*

*77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.*

*Sí*

El programa elaboró para 2007 el Programa Operativo Anual en el que enlista las actividades a realizar a lo largo del año a partir del Propósito y de los Componentes del programa. Se identifican los costos aproximados de estas actividades, principalmente de las visitas del equipo central de PRONIM a las entidades, las asesorías externas, las reuniones nacionales del programa y las impresiones de materiales de trabajo para los centros escolares (PRONIM, 2007e).

*78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo- efectividad en su ejecución?*

*No*

El programa no cuenta con evidencia documental que describa procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución ni presentó evidencia de haber realizado ese tipo de medición.

*79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?*

No

Vale la pena insistir en lo señalado en la respuesta a la pregunta 9, respecto a la relativa ausencia y/o al papel secundario adjudicado en la más reciente versión de la MML (entregada en enero de 2008) a las acciones de coordinación, gestión, seguimiento, apoyo técnico a las coordinaciones estatales, lo mismo que a las referentes al control escolar y seguimiento de alumnos, pese a constituir aspectos fundamentales del programa y acciones que éste ha venido desarrollando a lo largo del tiempo, y de las cuales depende en gran medida la eficiencia y éxito del programa.

80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

No

81. *¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores?*

Sí

- *Número de acciones de articulación con instancias públicas y privadas*
- *Porcentaje de cumplimiento de acciones de articulación*
- *Porcentaje de avance del rediseño de la propuesta de formación docente*
- *Porcentaje de asesores del PRONIM de nivel primaria actualizados*

*82. Cuantificar el presupuesto al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

El presupuesto federal asignado al PRONIM para el año 2007 ascendió a la cantidad de 6,235,090.00 (seis millones, doscientos treinta y cinco mil noventa pesos 00/100 M.N) para ser transferidos a las entidades federativas (ROP 2007, numeral 3.4). Posteriormente se consiguieron recursos adicionales de la federación por un monto de 4,700,000.00 (cuatro millones setecientos mil pesos 00/100 M.N). A esta cantidad habría que agregar los recursos presupuestarios asignados a la Coordinación Nacional del PRONIM, aún por cuantificar. Los elementos documentales con los que contamos nos permiten afirmar:

- a) en términos generales el presupuesto transferido a las entidades siguiendo los lineamientos de las ROP ha sido ejercido adecuadamente.
- b) los recursos presupuestarios asignados al equipo central del PRONIM, otorgados a partir de una solicitud presupuestaria desglosada han sido ejercidos casi en su totalidad.
- c) la información proporcionada por el área financiera de la DGDGIE proveniente de las entidades participantes en el programa indica que ésta aún no ha recibido la comprobación completa sobre el ejercicio de los recursos.

Como ya señalamos, existió un retraso considerable en las transferencias de las ministraciones contempladas en las ROP ya que los recursos originalmente asignados, comenzaron a ser liberados hasta finales del mes de agosto y en lo tocante a los recursos adicionales, las transferencias se efectuaron hacia el final del año lo que obstaculizó su adecuado ejercicio y por ende, su comprobación ante las áreas financieras correspondientes en tiempo y forma; adicionalmente estos retrasos provocaron presiones innecesarias sobre los beneficiarios.

83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?

Los datos relativos a los recursos estatales así como los del rubro "otros recursos" provienen de las Fichas Informativas 2006-2007 y deben de ser considerados con gran reserva dado que en la fecha en que se recogió la información de estas fichas, los recursos aún no habían sido ejercidos en su totalidad. Además, en algunos casos, las asignaciones estatales que reportan corresponden a 2006 y, generalmente, no se tienen cuantificadas las aportaciones en especie realizadas por diferentes instancias, entre ellas los productores agrícolas o finqueros en donde se ubican los centros PRONIM. Los datos de recursos federales se obtienen de la suma de los montos asignados por las ROP y los recursos adicionales asignados en el año fiscal 2007 (Fuente: Reporte del Departamento de recursos financieros. DGDGIE, enero 2008).

**Recursos asignados al PRONIM, 2007**

Entidad	Total federal 2007	Recursos estatales asignados 2007	Otros recursos <sup>1</sup>	Total de recursos	% recursos federales	% recursos estatales	% otros recursos
Baja California	757,525	1,894,247		2,651,772	28.6	71.4	
Baja California Sur	1,003,901	1,400,000		2,403,901	41.8	58.2	
Coahuila	150,000	nd		150,000	100.0	0.0	
Colima	178,566	90,000		268,566	66.5	33.5	
Chiapas	150,000	nd		150,000			
Chihuahua	150,000	110,796		260,796	57.5	42.5	
Durango	290,277	103350 <sup>2</sup>		393,627	73.7	26.3	
Guerrero	150,000	Nd		150,000			
Hidalgo	262,221	432,000		694,221	37.8	62.2	
Jalisco	514,208	764,392	450,000	1,728,600	29.7	44.2	26.0
Michoacán	150,000	nd		150,000			
Morelos	400,968	480,800		881,768	45.5	54.5	
Nayarit	652,445	955,682		1,608,127	40.6	59.4	
Nuevo León	192,848	nd		192,848			
Oaxaca	1,036,547	nd		1,036,547			
Puebla	818,737	618,409		1,437,146	57.0	43.0	
SLP	204,071	175,000		379,071	53.8	46.2	
Sinaloa	2,606,112	2,174,575	440,145	5,220,832	49.9	41.7	8.4
Sonora	668,768	2,876,451		3,545,219	18.9	81.1	
Tamaulipas	150,000	nd		150,000			
Veracruz	447,896	380,380		828,276	54.1	45.9	
Total	10,935,090	12,456,082	890,145	23,391,172	46.7	53.3	

Fuente: Recursos estatales y otros recursos: Fichas informativas del PRONIM, julio 2006-junio 2007. Recursos federales: Reglas de Operación del PRONIM 2007 y Reporte del Departamento de recursos financieros, DGDGIE, enero 2008.

nd: Cifra no disponible

<sup>1</sup> En las aportaciones de terceros existe un sub-registro ya que la cuantificación de las donaciones en infraestructura y/o en especie solamente fue reportada en los casos de Jalisco y Sinaloa.

<sup>2</sup> Corresponde a 2006

84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gastos que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

*No aplica*

Los costos en los que incurre el programa están destinados a promover la atención educativa de un grupo vulnerable: las hijas e hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Por tanto no existe posibilidad de que se apliquen instrumentos de recuperación de costos.

*85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?*

Sí

El programa cuenta con un sistema informático diseñado para sistematizar los datos más relevantes que se generan en la acción de las Coordinaciones estatales del programa. Esta base de datos es un instrumento de control escolar de los alumnos matriculados en los centros PRONIM y al mismo tiempo proporciona información importante sobre las características de los centros, necesaria para la administración y gestión del programa. La información contenida en su base de datos es la siguiente:

1. Datos del centro de trabajo (escuela): localización y naturaleza (campamento o albergue)
2. Infraestructura y datos de los centros escolares (número, condiciones y características de las aulas, servicios con los que cuenta el centro, número de grupos atendidos)
3. Duración del ciclo escolar, meses de inicio, término y de atención, días y horas de trabajo
4. Tipo de organización escolar, completa/incompleta, docentes en centros multigrado
5. Características de los docentes: grado en que enseñan, edad, sexo, escolaridad, situación escolar actual, antigüedad en el PRONIM, monto de sus percepciones, origen étnico y lenguas habladas; tipo de materiales con los que cuentan para su labor docente, ejercicio docente paralelo en otra institución o programa
6. Datos personales de los alumnos, tales como lugar y fecha de nacimiento, origen étnico y lenguas habladas, tipo de documentación presentada al registrarse, condición migratoria y, de ser el caso, tiempo de asentamiento en el lugar; lugar de origen y próximo lugar de destino, condición laboral, días y horas de trabajo.
7. Antecedentes escolares de los alumnos en cuanto a la escuela de procedencia y el grado y nivel aprobados, el tipo de documento comprobatorio presentado y la situación escolar en la escuela de procedencia; así como datos del ciclo escolar actual en lo referente al grado cursado, turno, horas diarias de clase y fecha de ingreso al centro.

Esta información puede ser consultada en la página Web del programa mediante un sistema, aún en desarrollo, que permite obtener cruces de información a nivel de entidad federativa, de aspectos como: 1. Estadísticas generales del PRONIM; 2. Antecedentes escolares de los alumnos; 3. Asistencia y libros de texto gratuito de los alumnos; 4. Calificaciones de los alumnos; 5. Aprovechamiento escolar de los alumnos; 6. Aspectos sociodemográficos de los alumnos; 7. Perfil del docente que trabaja; 8. Infraestructura con la que opera; 9. Perfil básico de los padres o tutores de los alumnos.

86. *¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*

Las fuentes de información, las cuales poseen grados diversos de sistematización, a las que acude el programa con mayor frecuencia para orientar su gestión son:

- Datos oficiales proporcionados por las Coordinaciones estatales a la DGDGIE de la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. (*Reglas de Operación 2007 numeral 3.3.1.*)
- Datos contenidos en los informes trimestrales y anuales de las Coordinaciones estatales.
- La base de datos del PRONIM. El programa posee una base de datos que empezó a operar en julio de 2005 pero que aún tiene problemas técnicos. La base de datos requiere que las Coordinaciones Estatales realicen la captura y actualización de datos indispensables para el seguimiento y control escolar de los alumnos de los centros atendidos por el PRONIM e incluye campos para el registro y la actualización de datos sobre escuelas, alumnos y docentes. Las instrucciones para su operación se encuentran en el *Manual del usuario* y, aunque todavía con algunas deficiencias y limitaciones, ya puede ser consultada en la página Web del programa.
- Por último mencionamos la utilización de los sistemas de información del programa de migrantes de CONAFE y de PAJA- SEDESOL. El primero se utiliza sobre todo para ayudar a decidir la ubicación de los centros escolares. Los datos de PAJA-SEDESOL se usan como insumo en la estimación de la demanda educativa en las distintas entidades y zonas agrícolas.

*87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios?*

*No aplica.*

Los beneficiarios del programa son las 21 entidades federativas participantes en el Programa (*ROP 2007*).

Adicionalmente cabe señalar que el sistema de información del Programa permite obtener, para cada entidad, municipio y centro escolar PRONIM, la lista de alumnos inscritos en el programa, con sus nombres, edad, sexo y grado que cursan.

En concordancia con lo establecido en los artículos 7 fracción XI y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el artículo 8 de su Reglamento y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, las Reglas de Operación 2008 contemplan la existencia de un padrón de beneficiarios, el cual deberá publicarse en la página Web del Programa, proporcionando información desagregada por sexo, grupo de edad, entidad federativa y municipio.

88. *¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?*

*No aplica*

Sin constituir propiamente un padrón de beneficiarios, la lista de alumnos mencionada en el segundo párrafo de la respuesta anterior se actualiza en cada ciclo agrícola escolar, lo que la hace adecuada.

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de los Componentes en 2007?

Sí

Si nos atenemos a lo establecido en las Reglas de Operación que rigen el PRONIM encontramos solamente dos indicadores que permiten establecer una comparación entre los logros de 2006 y 2007: agentes educativos actualizados y avance en el establecimiento de mecanismos tendientes a la acreditación y certificación de nivel primaria para la población infantil jornalera agrícola. Sin embargo, y aunque se trata de un indicador que aparece por primera vez en las ROP 2007, el incremento en el número de niños atendidos por los centros PRONIM constituye un indicador que a nuestro juicio conviene incorporar en la evaluación. (El enunciado del indicador de las ROP 2007 es el siguiente: **Alumnos atendidos con la propuesta educativa para primaria**). A fin de realizar la comparación que se nos solicita en esta pregunta optamos por referirnos a una categoría más amplia, de la que sí podemos tener cifras para 2006 y que es **Alumnos atendidos en los centros PRONIM**. Realizamos el mismo tipo de ajuste con el segundo indicador ya que mientras en las ROP 2006 aparece enunciado como **Propuesta de acreditación y certificación**, en las ROP 2007 aparece como **Lineamientos de evaluación, acreditación y certificación de nivel primaria para población infantil jornalera agrícola**. Ajustamos el indicador para quedar como sigue: **Grado de avance en el establecimiento de mecanismos de acreditación y certificación de nivel primaria para la PIJA**.

En estos tres indicadores que hemos ajustado a fin de posibilitar la comparación el PRONIM reportó los siguientes avances:

	2006	2007
Número de niños atendidos en centros PRONIM	15 262*	17 269**
Agentes educativos actualizados	587* (500 programados)	780** (686 programados)
Grado de avance en el establecimiento de lineamientos para la acreditación y certificación de nivel primaria de la PIJAM	100%*	100%** <i>Observación: la enunciación de esta meta es imprecisa. El establecimiento de lineamientos es competencia de la DGAIR. La meta alcanzada por el PRONIM se refiere a proporcionar todos los insumos para su elaboración.</i>

\*Cuarto informe trimestral, octubre diciembre 2006.

\*\* Cuarto informe trimestral, octubre-diciembre 2007

90. *¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?*

Sí

El PRONIM forma parte de los programas de la DGDGIE y por tanto es importante ubicarlo en relación con otros programas de esta Dirección. Para ello se dispone de la página web cuya dirección es <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/start.php?act=programas>, misma que contiene los lineamientos generales, los objetivos y el organigrama de la DGDGIE; ofrece también los vínculos con todos los programas que dependen de esa unidad administrativa así como sus respectivas *Reglas de operación*.

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/start.php?act=migrantes> es el sitio oficial del PRONIM y a través de él se puede acceder a los siguientes elementos: el Directorio de las personas que integran el equipo de Coordinación Nacional, la presentación del programa, sus objetivos, líneas de acción y principales avances. También ofrece un vínculo que conduce a un enlistado de materiales educativos generados por el programa (por el momento no es posible acceder a ellos a través del vínculo). Por último abre el acceso al Banco de Datos del programa

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programas/migrantes/PRONIMBD/inicio.html>.

El *Portal de obligaciones de transparencia* se ubica en la siguiente dirección, a la que se puede acceder a través del sitio oficial de la Subsecretaría de Educación Básica, SEP:

[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&\\_idDependencia=11](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&_idDependencia=11). Este sitio ofrece datos relacionados con el tema de la transparencia, en especial sobre la normatividad de las entidades y abre al público la posibilidad de realizar consultas.

Por último se debe poder acceder a las evaluaciones externas de todos los programas de la DGDGIE, incluyendo a las del PRONIM través de

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programasdgdgie.asp>

Por el momento el vínculo no se encuentra en funcionamiento

*91. Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?*

Sí

Las ROP 2007 prevén mecanismos de transparencia -difusión y contraloría social- en sus numerales 7.1 y 7.2. Como evidencia de su funcionamiento encontramos, entre otros elementos, los siguientes:

- Páginas web con información básica sobre la naturaleza y funcionamiento del programa (ver la respuesta a la pregunta 90)
- Boletines con información relevante sobre el programa en la página de la SEB (ejemplo: noticia sobre el aumento en los recursos del programa en 2008,
- Acciones diversas de difusión realizadas por las Coordinaciones estatales (Fichas de las Coordinaciones estatales, 2007)
- Acciones de difusión y de coordinación interinstitucional realizadas por la Coordinación nacional (Informes SISEVAL 2007)
- Acciones de difusión interna para socializar las experiencias del programa y sistematizar la memoria institucional el PRONIM: Dossier PRONIM presentado a la DGDGIE (documento de trabajo).
- El directorio del PRONIM proporciona las direcciones postales y electrónicas de los integrantes del equipo de la Coordinación Nacional para propiciar el contacto con el público.

92. *¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?*

Sí

Las evaluaciones externas han estado disponibles en la página web del programa. En este momento, y de manera temporal, el vínculo para consultarlas no está funcionando.

El proceso de evaluación externa ha recibido difusión hacia las coordinaciones estatales en dos eventos organizados por la Coordinación Nacional.

1) Reunión realizada en junio en la ciudad de México que se presentó al equipo de evaluación externa y se socializaron con los asistentes los lineamientos que tendría la evaluación 2007.

2) La reunión nacional realizada en el puerto de Mazatlán, Sin. en diciembre... en que el equipo evaluador presentó una síntesis de los resultados de la evaluación del Diseño del PRONIM así como una exposición sobre los rubros considerados en la evaluación de consistencia y resultados. (Presentación en Power Point).

3) Artículo para la revista Educare. ( Loyo, Aurora y Rosa María Camarena, *Hacia un nuevo tipo de evaluación. La experiencia con el Programa de Niños Migrantes, en prensa*)

## *CAPITULO 5.*

### *Percepción de la Población Objetivo*

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Sí

Como se ha señalado en respuestas precedentes, el 2007 constituye un año de transición en materia de planeación y evaluación. En el periodo 2002-2006, las evaluaciones externas del programa desarrollaron instrumentos enfocados al registro de las percepciones de las figuras docentes y de la población objetivo; en virtud del papel que han jugado sus resultados en la formulación del modelo educativo del programa, las respuestas de estos dos últimos capítulos de la evaluación se referirán, de manera recurrente, a los instrumentos y resultados de las evaluaciones citadas. En este año, el programa reporta el diseño de instrumentos para tal efecto (SISEVAL e Informes Trimestrales 2007).

Por otro lado, el sistema de información del programa cuenta con instrumentos que permiten el levantamiento periódico de datos acerca de la percepción que tienen las coordinaciones estatales. Dicho sistema está integrado por los siguientes instrumentos: fichas informativas, informes trimestrales técnico- pedagógicos que los equipos estatales elaboran y envían al nivel central y los documentos que se elaboran durante los trabajos de coordinación institucional.

En las fichas, apartado "6. Comentarios y/o sugerencias generales", las coordinaciones estatales registran lo que a su juicio constituyen avances, estancamientos, fortalezas y obstáculos del programa. En general, se identifica a los pocos recursos como el obstáculo principal. Se señala al estado que guarda la propuesta educativa nacional como avance importante y al enfoque intercultural como la principal fortaleza.

En conjunto, los instrumentos que desarrollaron las evaluaciones externas y el sistema de información, arrojan datos susceptibles de ser procesados como la percepción de la población objetivo y los equipos estatales, restaría que la coordinación nacional los sistematice, además de obtener resultados de la aplicación de instrumentos elaborados en los últimos meses del 2007.

*94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?*

Sí

Son mecanismos adecuados pero no suficientes. El programa cuenta con las fichas, los informes trimestrales técnico-pedagógicos y con el registro documental del contenido tratado en las reuniones de coordinación institucional. La mecánica de estos instrumentos ha permitido retroalimentar la elaboración de planes anuales de trabajo y las ROP; en particular, definición de metas de atención, estrategias de operación, diseño e implementación del programa de formación docente con enfoque intercultural, viabilidad de acciones específicas de difusión del programa y producción de conocimiento sobre la PIFJAM, por un lado; por el otro, las evaluaciones externas del 2002-2006, desarrollaron instrumental específico para dar cuenta detallada de las percepciones de los técnicos y docentes que participan en el programa, de los usuarios del servicio educativo (incluyendo a los padres de familia) y de los productores agrícolas que dan facilidades para la instalación del servicio en su campo agrícola, pero esto no se ha traducido a un instrumental propio del programa. Estas mecánicas permiten dar cuenta de la percepción favorable hacia el programa, lo cual constituye una pista objetiva que se traduce en acciones específicas orientadas al fortalecimiento del programa.

La insuficiencia radica en que no hay un procesamiento sistemático de la información. De la revisión y socialización abierta de la información se pasa directamente a la definición de acciones. El programa tiene evidencia documental acerca de las percepciones y su inclusión en el proceso de operación, pero no cuenta con la evidencia documental de su sistematización. Por tanto, los mecanismos no requieren en lo inmediato de una modificación, solo completar el ciclo de la retroalimentación.

*95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?\**

La construcción de una propuesta educativa específica que responda a los intereses y expectativas de la PIFJAM, constituye el eje que articula, desde el origen del PRONIM, al conjunto de esfuerzos y acciones del programa (V. Villa A. MV y colab., 1999). Desde este punto de vista y considerando la alta vulnerabilidad de la PIFJAM y del programa, en el aspecto técnico-pedagógico el grado de satisfacción de la población objetivo es alto: padres y niños JAM aprecian la única posibilidad real con que cuentan para estar en contacto con la escuela. Al respecto la evaluación externa 2005 concluye lo siguiente: “en la mayoría de estados, los niños tienen un aprecio considerable hacia los docentes”.

La evaluación externa 2005, se desarrolló en función del registro de la voz de los usuarios del servicio educativo y de las figuras docentes (asesores técnico-pedagógicos, asesores escolares y docentes), juntos constituyeron el centro de la investigación evaluativa. En tanto, la evaluación 2006, aunque centró su objetivo en el recuento de la operación del programa 2002-2006, también levantó dicho registro. En conjunto y sin dejar de señalar problemas y deficiencias del modelo educativo y la formación docente, las dos últimas evaluaciones coinciden en que el programa avanza en su fortalecimiento y consolidación, afirmación que sustentan en la satisfacción que sobre el programa expresan los padres e hijos jornaleros agrícolas migrantes.

## *CAPITULO 6.*

### *Resultados*

*96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?*

Sí

El indicador de Fin de la MML es nuevo y deberá ser construido a partir de información recolectada por fuentes externas (ENOE, PAJA-Sedesol y Censos de Población). El relativo al propósito se construye a partir de información habitualmente generada por el propio programa.

Para “contribuir a superar la marginación educativa...” de la PIFJAM y promover su atención educativa intercultural, el programa se planteó como objetivo fundamental la construcción de un modelo educativo específico, cuyo diseño del nivel de primaria concluyó en el presente año. Actualmente se desarrollan los trabajos para su operación como modelo completo (formación docente, acreditación y certificación, entre otros). En términos de objetivos, metas y logros de este proceso, los programas anuales de trabajo, productos terminales del proceso de elaboración del modelo y resultados de las evaluaciones externas, principalmente, dan cuenta de una recolección regular de información relativa al servicio que se ofrece a las entidades y educandos. En forma paralela, los diagnósticos del programa, han permitido establecer parámetros de medición en términos (estimados) de universo de atención, escolaridad promedio y distribución de la demanda educativa de acuerdo a los ciclos en los que está organizada la propuesta educativa (Fichas informativas estatales 2006-2007). Con base a este referente hipotético, la recolección sistemática de información que realiza el programa sobre cobertura, promoción y certificación en el nivel de educación primaria, permiten afirmar que el programa no solo recolecta información veraz y oportuna sobre sus indicadores de propósito y fin, también, cuenta con parámetros con base a los cuales pondera el alcance del programa bajo condiciones de operación desfavorables, en particular, el incumplimiento del supuesto, en tiempo y forma, de las instancias responsables de la colocación oportuna de los recursos. No obstante las fluctuaciones de la cobertura en cada ciclo escolar agrícola y el magro alcance del programa, la consolidación del modelo educativo mejora las condiciones de operación del programa y, con ello, las posibilidades de contribuir a que más PIFJAM reciba el servicio educativo.

97. *¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?*

SI

Los resultados de las evaluaciones externas 2002-2006, permiten medir el impacto del programa en la población objetivo, en términos de su Propósito y Fin. Su realización requirió al programa satisfacer la necesidad de sistematizar los datos que generaba la atención en aula de la PIFJAM (1997-2006): atendidos, promovidos, sexo, composición y origen cultural y regional, entre otros aspectos; lo cual derivó en la especificación complementaria de los sistemas de información del programa. Por otro lado, dan cuenta del avance cronológico de los procesos orientados a la producción de un servicio educativo con calidad: elaboración del modelo educativo y los componentes de formación docente y sistemas de información.

Los resultados de la sistematización de los datos generados en aula, permitieron establecer las fluctuaciones de la cobertura de 1997 al 2006, mismas que se ubican entre un rango inferior de 12,406 y un rango mayor de 16,107 niñas y niños atendidos de la PIFJAM en edad de educación primaria. Así mismo, dichas fluctuaciones las explican en función de la concurrencia de dos de los supuestos de la presente metodología de evaluación: instancias responsables de la administración de recursos y factores de orden estructural (fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas y factores de orden natural). En función de dichos supuestos y de la caída y estancamiento del monto económico que la federación transfiere a las entidades (de \$10 millones en el 2002 a \$6,235,090.00, en los últimos 3 años), se puede considerar que la medición del avance consiste en dar cuenta del estancamiento de la cobertura y su poco alcance respecto a la demanda total del servicio: porcentajes de cobertura que no alcanzan el 5% respecto al escenario mínimo de la población potencial, 400 mil niños de 6-14 años de edad ; por otro lado, en dar cuenta, pese al poco recurso invertido, del proceso de elaboración (en gabinete y campo) de la propuesta educativa, con la cual se pretende promover un servicio de calidad que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.

*98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?\**

La evaluación externa 2006 realizó, entre otras tareas, un recuento de los últimos cinco años de operación del PRONIM (2002-2006). La siguiente afirmación resume el principal impacto del programa: “la Evaluación Externa concluye que el PRONIM ha ido fortaleciendo y consolidando sus metas a fin de brindar atención educativa de calidad para la población infantil migrante en los 15 Estados en los que ha operado de forma ininterrumpida. Este fortalecimiento se ha consolidado a partir de la puesta en marcha de las Reglas de Operación las cuales han permitido a los Estados contar con los apoyos tanto técnico como financiero” (Evaluación Externa, quinto informe, 2006, p. 66).

La coordinación nacional y las entidades participantes en el programa, en la medida en que lo han permitido los recursos de que disponen han contribuido a la satisfacción de las necesidades educativas de la población infantil de familias de jornaleros agrícolas. En concordancia, la incorporación del enfoque intercultural a la propuesta educativa (en atención a las recomendaciones de las evaluaciones externas 2002 y 2003), ha impactado favorablemente a la operación del programa, ya que las figuras docentes la perciben como un factor favorable a su desempeño, quizá por ello no dejan de demandar la solución a las deficiencias de la capacitación (V. evaluación externa, 2005).

Cada una de las cinco evaluaciones externas realizadas al programa abarcó un periodo anual, el correspondiente al año fiscal del 2002 al 2006. Aunque existen algunas variantes en cuanto a las técnicas de investigación utilizadas en cada una de ellas y en las temáticas abordadas, todas tienen como constante su centralidad metodológica en el sujeto. Su abordaje de tipo cualitativo interpretativo complementado con información de tipo cuantitativo, deriva en modelos mixtos de investigación que permiten el uso combinado de técnicas de medición e interpretación. Producto de su diseño, todas las evaluaciones externas realizaron trabajo de campo y de gabinete. Su centralidad en el sujeto les permitió el registro e interpretación detallada de las expectativas de la población objetivo y las figuras docentes.

99. *¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.*

No
----

En función de la posibilidad de realizar una evaluación de impacto rigurosa podemos señalar lo siguiente: a un nivel general, el programa y las evaluaciones externas pueden aportar datos básicos para una posible evaluación de impacto. No obstante, ha de tomarse en cuenta que la evaluación de impacto es especialmente compleja y costosa ya que busca establecer no solamente si un programa produce los efectos deseados sino también si dichos efectos son atribuibles a su intervención. Es por ello que generalmente se hace necesario contar con datos generados por encuestas que, en el caso de la población infantil de familias de jornaleros migrantes resultarían muy costosas. (Baker, 2000).

Existen diversos métodos, cuantitativos y cualitativos o combinados para realizar una evaluación rigurosa de impacto, cada uno de los cuales posee requerimientos diferentes (V. Stufflebeam D.L.; 1993). Ni el diseño ni la operación del PRONIM han tomado hasta ahora en consideración los posibles requerimientos de este tipo de evaluación. No obstante, la existencia de una Matriz de Marco Lógico (MML) que contiene indicadores de resultados constituye un primer paso en este sentido. En cuanto a la utilización de los datos existentes tendrían que analizarse una vez que se hubiera establecido la pertinencia de realizar una evaluación de impacto y habiendo ya definido los objetivos precisos de esta evaluación.

Una vía alterna podría ser un ejercicio de metaevaluación que establezca la compatibilidad o incompatibilidad de los enfoques con los que se ha evaluado de manera externa al PRONIM (2002-2007), se trataría de solventar con ello las debilidades en el procesamiento y uso de la información que hay en el programa y de determinar el alcance de los datos en función de la MML u otro enfoque compatible. Es en este sentido, que el diseño actual y la operación del programa no permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa.

Por el momento solamente podemos señalar que es importante mejorar los sistemas de información del programa y que los ajustes más importantes consisten en asegurarse de tener los datos confiables para la determinación de los indicadores de resultados provenientes de la matriz de marco lógico del programa.

*100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.*

Sí
----

Principales resultados, considerando el objetivo de origen del programa y su evolución hasta el 2007:

- ✧ Modelo educativo con enfoque intercultural.
- ✧ Programa de formación docente con enfoque intercultural.
- ✧ Elaboración de materiales educativos.
- ✧ Ampliación del número de entidades participantes en el programa.
- ✧ Avances en el sistema de información y en el control escolar.
- ✧ Establecimiento y formalización de lineamientos tendientes a establecer un sistema de acreditación y certificación de los estudios realizados en los centros PRONIM.
- ✧ Inicio de los trabajos para asegurar que PIFJAM en edad de preescolar y educación secundaria reciban atención educativa específica.

La información analizada para el tema de evaluación “6. Resultados”, visto en perspectiva, constituye evidencia documental de la cual se desprende la siguiente afirmación: el programa cuenta con instrumentos que le permiten medir el cumplimiento de sus objetivos a nivel de Propósito y Fin. Retomar algunos instrumentos y procedimientos de las evaluaciones externas 2002-2006, y la incorporación del resultado final de la MML 2007, aunado a una mayor atención al levantamiento, ordenamiento y uso sistemático de los datos que arrojen los sistemas de información propios del programa, contribuirá, sin duda, al mejoramiento del servicio educativo que ofrece. El mejoramiento de la calidad del servicio y el incremento sustancial de la cobertura, dependerán del cumplimiento de los supuestos de la MML, en particular los que se refieren a las autoridades institucionales y las entidades que participan en el programa.

## *CAPITULO 7*

### *Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones*

## Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

**Dependencia: DGDGIE, SEP**

**Programa: Programa de Atención Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Migrantes**

### 1. DISEÑO

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
El diseño del programa toma en consideración las condiciones de pobreza de estas familias, las dificultades que para el acceso y continuidad de los estudios de sus hijos representan los cambios frecuentes de lugar de residencia -siguiendo los ciclos agrícolas de las zonas de atracción que generalmente no coinciden con el calendario escolar- y su diversidad lingüística y cultural.	Respuesta 1.	No aplica
El modelo PRONIM para primaria se caracteriza por su flexibilidad y su enfoque intercultural. El programa ha desarrollado también una propuesta de formación docente vinculada al modelo.	Características del programa	
Ampliación del número de entidades que participan en el programa e interés por incorporar no solamente a los estados receptores de población jornalera, sino también a los estados de origen. Con ello se pretende que los niños, hijos de jornaleros puedan ser atendidos en su tránsito de ida y vuelta tanto en sus lugares de origen como en los campos o localidades a los que se trasladan con sus padres, siguiendo los ciclos agrícolas y las necesidades de mano de obra.	ROP	
<b>Oportunidades en el Diseño</b>		
El logro de una mayor visibilidad de la problemática educativa en la que se encuentra esta población infantil puede derivar en: a) la ampliación de los compromisos de los gobiernos estatales para atender a esta población infantil b) mayores apoyos y mayor participación por parte de los estados y de actores e instituciones nacionales e internacionales.	Matriz de indicadores propuesta	
<b>Debilidades en el Diseño</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>

Dificultades para lograr un control escolar completo y funcional de la población atendida en todos los estados por el PRONIM.	Matriz y conclusiones	Identificar los obstáculos y puntos conflictivos y canalizar los recursos materiales y humanos para su solución.
No todas las coordinaciones estatales proporcionan los datos completos y precisos que se les solicitan y la base de datos PRONIM aún tiene problemas técnicos que dificultan su utilización por parte de los usuarios.	Conclusiones	Monitoreo continuo de la información proporcionada y establecimiento de plazos para la publicación de esta información en la página web del programa. Recurrir a las instancias técnicas pertinentes para la resolución de los problemas que presente el sistema de información.
Insuficiente definición de aspectos importantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasgos de la "población asentada"</li> <li>• Mecanismos para asegurar mayor apoyo y cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de las autoridades estatales hacia el PRONIM</li> <li>• Criterios y requisitos para la ampliación del programa hacia otras entidades y/o otros niveles educativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta 23</li> <li>• Conclusiones</li> <li>• No se encuentra en el informe</li> </ul>	Definición del concepto de "población asentada" en las ROP. Revisión y análisis de las experiencias de interacción y cumplimiento de los compromisos de las entidades con el PRONIM. Definición de estrategias y mecanismos para el futuro. Análisis de las necesidades, recursos y condiciones contextuales como prerrequisito para ampliar la cobertura del programa.
<b>Amenazas para el Diseño</b>		
Los obstáculos existentes para lograr una solución integral a los problemas de acreditación y certificación de los estudios de los niños atendidos por el programa. La resolución de este problema es crucial para la eficacia del programa. Eliminar las trabas y encontrar el medio para acreditar y certificar los estudios que, con grandes dificultades y en un contexto de enormes carencias, realizan los niños es una exigencia que no se puede soslayar si es que se quiere efectivamente avanzar hacia la igualdad de oportunidades.	Resumen ejecutivo, matriz y conclusiones	Agilizar la solución de los aspectos pendientes para dejar establecida la normatividad relacionada con la evaluación, acreditación y certificación. Realizar una amplia campaña de difusión de esta normatividad entre todos los agentes involucrados, en especial con los encargados del control escolar a nivel local.
Recursos insuficientes y retrasos en la entrega de las ministraciones. Las Coordinaciones estatales en la información que proporcionan a la Coordinación Nacional del programa reportan siempre los graves inconvenientes que resultan de ello.	Fichas informativas de las Coordinaciones Estatales PRONIM	Hacer un llamado enérgico a las autoridades correspondientes para solucionar este problema.

## 2. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
La planeación a corto plazo del PRONIM está bien estructurada y en ella se precisan las metas y actividades conducentes	Respuesta 35	No aplica
<b>Oportunidades</b>		
La planeación de mediano plazo requiere insumos provenientes tanto de la Coordinación Nacional como de las 21 entidades que participan en el programa. Existen series de datos, evaluaciones y estudios varios que pueden servir de base para realizar esa planeación.		No aplica
El hecho de que la planeación del programa se alimente con insumos provenientes tanto de la planeación sectorial central como de la planeación que se realiza en cada una de las 21 entidades federativas que participan en el programa ofrece la oportunidad de que el programa tenga un mayor apego a la realidad del país y de las entidades federativas participantes, al recuperar e incorporar las necesidades, condiciones y posibilidades de acción de cada caso.	Respuesta 36	Establecimiento de un conjunto mínimo de lineamientos básicos de planeación a ser observados por todos los estados participantes
La dificultad para retener a los docentes, la baja paga de los mismos y su consiguiente rotación, que se traduce en pérdida de personal formado en el programa y con experiencia	Respuesta 47	
Carece de planeación a largo plazo	Respuesta 35	La planeación a largo plazo requeriría de una política educativa de Estado. Para ello se requeriría un acuerdo amplio de fuerzas políticas y sociales.
<b>Amenazas</b>		
El objetivo 2 del PSE establece metas específicas para el año 2012 en materia de cobertura educativa que	Respuesta 36	

<p>involucran a la población a atender por el PRONIM, pero la carencia de planeación de mediano plazo del programa pone en riesgo el aporte que ha de hacer para el cumplimiento de estas metas del PSE.</p>		
--	--	--

### 3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
<p>Cuenta con mecanismos que aseguran que se llega a la población que se desea atender tanto en las localidades de expulsión como en los campos de trabajo agrícola.</p> <p>Las entidades beneficiadas por el PRONIM son aquellas en las que existen núcleos importantes de población jornalera agrícola</p>	Respuesta 56	No aplica
<b>Oportunidades</b>		
<p>Los diagnósticos sobre las necesidades la población objetivo en materia de educación preescolar (2007) y de secundaria (en curso) proporcionarán insumos básicos para la tarea de planeación</p>	ROP 2007 y 2008	No aplica
<b>Debilidades</b>		
<p>La dificultad para contar con cifras confiables sobre la población potencial y objetivo y la dependencia para ello de las estimaciones realizadas por otras instancias (SEDESOL)</p>	Respuesta 50	<p>Avanzar en los esfuerzos por contar con datos más confiables sobre la población potencial y la consiguiente población objetivo, para lo cual se recomienda:</p> <p>Buscar asesoría técnica para evaluar la factibilidad y utilidad del procedimiento formulado por el programa para la estimación de la población potencial y objetivo a partir de cifras globales sobre población jornalera agrícola migrante.</p> <p>Incentivar la investigación sobre este tema, tanto a nivel nacional, como regional y local.</p>
<p>La matrícula es muy reducida en relación con las estimaciones de la población potencial.</p>	Respuesta 52	<p>Es urgente canalizar mayores recursos al programa y también realizar acciones que den visibilidad a los hijos de los jornaleros agrícolas a fin de propiciar la participación y apoyo de la sociedad.</p>
<b>Amenazas</b>		
<p>El avance de la cobertura ha sido muy</p>	Respuestas 52,	Se recomienda elaborar

reducido y la ampliación del programa hacia educación preescolar y secundaria puede dar lugar a la dispersión del esfuerzo que se realiza.	53 y 54.	estrategias de cobertura de corto, mediano y largo plazo que, utilizando criterios técnicos establezcan la factibilidad de avanzar en la cobertura de los tres niveles a un ritmo aceptable.
--	----------	--

#### 4. OPERACION

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
Las ROP establecen procedimientos claros para la selección de beneficiarios, el monto y destino de los apoyos y procesos de ejecución. Todo ello proporciona información valiosa para la operación y planeación del programa	ROP 2007 y 2008  Respuestas 57 y 58	No aplica
<b>Oportunidades</b>		
Para disminuir los tiempos que requiere la transferencia de recursos a las entidades se utilizó en 2007 un Convenio Marco. Existe la oportunidad de y es posible introducir innovaciones adicionales a fin de acortar y simplificar aún más estos procedimientos.	Respuestas 66 y 67	
<b>Debilidades</b>		
La información que proporcionan las Coordinaciones estatales no siempre se entrega con la oportunidad y precisión deseables	No se encuentra en el informe	
<b>Amenazas</b>		
La Coordinación central opera con un grupo muy reducido y por tanto insuficiente para el rango de acciones de apoyo que realiza.	Respuesta 68	

## 5. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
Las evaluaciones externas correspondientes al período 2002-2006 desarrollaron instrumentos enfocados al registro de las percepciones de las figuras docentes y la población objetivo	Respuestas 93 y 95	No aplica
<b>Oportunidades</b>		
Existen datos sobre las percepciones de diversos actores involucrados que pueden ser procesados a fin de tener elementos para mejorar la operación del programa	Respuestas 93 y 95	Recuperar y procesar la información sobre las percepciones de los diversos actores
<b>Debilidades</b>		
Hasta el momento las observaciones y recomendaciones que provienen de las Coordinaciones estatales sobre problemas y deficiencias del programa no han sido sistematizadas.	No se encuentra en el informe	Sistematizar y atender las observaciones y recomendaciones de las Coordinaciones estatales
<b>Amenazas</b>		
El grado de satisfacción que expresan los padres de familia sobre el PRONIM no debe conducir a la autocomplacencia ya que se trata de una población sumamente carenciada y poco exigente.	Conclusiones	

## 6. RESULTADOS

<b>Fortalezas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
<p>Modelo educativo con enfoque intercultural</p> <p>Formación docente con enfoque intercultural</p> <p>Ampliación en el numero de entidades participantes</p> <p>Los centros operados por PRONIM representa la oportunidad de acceder a la escuela para muchos niños cuyos padres migran hacia los campos agrícolas para contratarse como jornaleros.</p>	Respuesta 98	No aplica
<b>Oportunidades</b>		
Los sistemas de control escolar funcionando de manera eficaz pueden aumentar en gran medida la eficacia del programa.	No se encuentra en el informe	No aplica
<b>Debilidades</b>		
<p>El reducido tamaño y muy lento crecimiento de la matrícula.</p> <p>Dependencia de la voluntad y disposición de los productores agrícolas para la expansión de los servicios y las condiciones en que éstos se ofrecen</p> <p>El retraso en la resolución de los problemas de acreditación y certificación de los estudios realizados en los centros PRONIM</p>	<p>Respuestas 52 y 89</p> <p>No se encuentra en el informe</p>	
<b>Amenazas</b>		
Si persisten las débiles tendencias de crecimiento de la matrícula habrá de producirse un aumento del rezago educativo.	No se encuentra en el informe	

*CAPITULO 8*  
*Conclusiones*

## Conclusiones

### Diseño

1. La evaluación del diseño del PRONIM muestra que existe una relación lógica de sus propósitos y fines con los objetivos nacionales del PND (2006-2012). La atención educativa de los hijos de familias de jornaleros agrícolas es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de este grupo social y se inscribe de lleno en el tercer eje de propuesta de desarrollo del Plan: *la igualdad de oportunidades*. El análisis realizado indica también que el programa tiene bien definidos su fin y su propósito y que su razón de ser está ampliamente justificada en la medida en que solamente un programa federal puede realizar las funciones de coordinación interinstitucional y de apoyo técnico-pedagógico que se requieren para atender la compleja problemática educativa de esta población infantil. También se señala que las acciones que realiza el PRONIM, en especial su modelo educativo intercultural y flexible que se adapta a las necesidades de los niños de familias de migrantes agrícolas cuentan con sustento en la investigación educativa que ha reiterado la importancia de una oferta diversificada para grupos con necesidades específicas. Por último se menciona que el PRONIM ha emprendido un diagnóstico de las necesidades de educación preescolar de los niños de las familias de jornaleros agrícolas como un paso necesario para enfrentar el reto que implica la inclusión de este nivel escolar dentro de la educación obligatoria.

2. La matriz de marco lógico fue el aspecto que mayor atención requirió en la evaluación y dio lugar a una reelaboración de la misma que se incluye como anexo en el informe. En el informe se hacen múltiples señalamientos puntuales y se sugieren también cambios a nivel en la narrativa a fin de mejorar su comunicabilidad. Sin embargo la crítica más importante se refiere a la necesidad y suficiencia de los componentes para el logro del propósito.

3. El propósito del PRONIM exige componentes enfocados a distintos ámbitos: diseño curricular, formación docente, gestión, seguimiento y evaluación, e información y difusión. Es un programa federal cuyo éxito depende en gran medida de establecer una adecuada coordinación entre las autoridades educativas de las entidades federativas, así como con otras dependencias y programas federales y estatales. A partir de este planteamiento consideramos que los componentes de la MML propuesta por el programa no reflejan adecuadamente estas dimensiones de la acción del programa. .

4. No se captan problemas de duplicidad con otros programas pero es importante reforzar la coordinación con el programa de CONAFE que atiende a migrantes, así como con otras dependencias y programas orientados a la población migrante.

## **Planeación Estratégica**

La planeación a corto plazo se encuentra bien estructurada y en ella se precisan las metas y actividades conducentes. En cuanto a la planeación a mediano plazo sólo se encuentra formulada en líneas generales. Esta deficiencia pone en riesgo la contribución que debe hacer el PRONIM para el cumplimiento del objetivo 2 del PSE que establece metas específicas para el año 2012 en materia de cobertura educativa.

## **Cobertura y Focalización**

La matrícula del PRONIM es extremadamente reducida en relación con la población potencial. La insuficiencia se torna más crítica en la medida en que el programa ha ampliado su propósito para incluir la atención educativa de los tres niveles que conforman el ciclo de educación básica. El examen de los datos indica que en términos generales las tendencias de la matrícula del PRONIM son de ampliación muy lenta y poco sostenida.

## **Operación**

La Coordinación central opera con un grupo de personas muy reducido y por tanto presenta insuficiencias para el rango de acciones que implica su propósito. Otra limitación proviene de las Coordinaciones Estatales del PRONIM ya que no en todos los casos cumplen con el envío, en tiempo y forma de datos confiables lo que entorpece tanto la operación como la planeación a nivel central

Un problema crítico en la operación consiste en la falta de oportunidad en las transferencias de los recursos federales a las entidades. Con la introducción de un Convenio Marco se ha logrado una ligera reducción en estos retrasos, pero sigue representando un serio obstáculo que afecta la eficacia y eficiencia del programa.

## **Percepción de la población objetivo**

La percepción de los padres de familia sobre el PRONIM es muy positiva. No obstante se hace notar: a) que ello no debe conducir a la autocomplacencia ya que se trata de una población sumamente carenciada y poco exigente en términos de calidad educativa. b) que existen pocos datos recientes y que no se encuentran sistematizados.

## **Resultados**

Los sistemas de control escolar, como se puede constatar a través de una consulta al Banco de Datos no funcionan adecuadamente. Tampoco se han resuelto los problemas

de acreditación y certificación de los estudios que realizan los niños en los centros PRONIM. Aún cuando se reconoce el esfuerzo y los avances que se han realizado, estos son dos aspectos críticos que limitan en gran medida el impacto benéfico que pueden tener las acciones del PRONIM para reducir la dramática marginación educativa que aqueja a esta población.

### **Conclusión general**

Uno de los grupos sociales que mayores dificultades presenta para una adecuada atención educativa es el de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes quienes acompañando a sus padres, abandonan sus localidades de origen para dirigirse hacia campos agrícolas siguiendo la demanda de mano de obra y la temporalidad de ciclos agrícolas, distintos por cierto a los ciclos escolares. La igualdad de oportunidades, que es uno de los ejes del PND cobra todo su significado cuando lo referimos a las necesidades de esta población infantil de gran vulnerabilidad. Una oferta educativa diversificada es hoy en día la respuesta que a nivel internacional se ha encontrado para atender a grupos con necesidades específicas como las que presenta este grupo. El PRONIM forma parte de la respuesta que México da a este problema social y humano. Su propósito consiste en promover la atención educativa intercultural de nivel preescolar y primaria de las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, gran proporción de los cuales son indígenas, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales.

El diseño del programa es correcto en lo que a la definición de fin y propósito se refiere. El propósito refiere al desarrollo e implantación gradual del modelo PRONIM que posee un enfoque intercultural consistente en una propuesta curricular, materiales didácticos y formación docente mediante la coordinación interinstitucional con las autoridades educativas estatales y con otras dependencias y programas relacionados con la atención de la población de jornaleros agrícolas, así como con otros actores y organismos interesados en esta problemática. Estas dos dimensiones presentes en el propósito del programa se inscriben en la esencia del federalismo educativo vigente. El PRONIM opera con un equipo central y coordinaciones estatales y, sin atender directamente las escuelas, contribuye de manera decisiva a fortalecer las capacidades de los equipos estatales, proveer un modelo educativo innovador y a solucionar los difíciles problemas de control escolar y de acreditación que plantea una población infantil en permanente tránsito. En otras palabras, el PRONIM realiza tareas que ninguna entidad federativa por sí misma podría desarrollar, ya que la implantación de un modelo educativo específico, el seguimiento y la certificación educativa de estos niños, que con sus familias

se desplazan por el territorio nacional, requiere de la intervención del nivel federal actuando en estrecha coordinación con autoridades educativas estatales y municipales.

El reto que enfrenta es formidable y la evaluación señala, en cada rubro sus fortalezas y debilidades. A nuestro juicio el programa tiene ya una estructura; ha conseguido operar en todas las entidades que tienen núcleos importantes de jornaleros agrícolas; posee un modelo intercultural, que aunque tiene que ser mejorado y ampliarse para los tres ciclos de la educación básica constituye la modalidad adecuada para atender las necesidades educativas de este grupo que, en una alta proporción pertenece a grupos indígenas. Por último, el PRONIM ha conseguido operar con relativa eficiencia en contextos muy adversos; las entidades federativas reconocen su valor y proporcionan recursos que sumados exceden a los que aporta la federación.

Los recursos presupuestarios se asignan al PRONIM son insignificantes si se toma en cuenta la magnitud de las necesidades educativas de la población potencial; por esta razón es necesario y previsible que en el futuro cercano se incremente, de manera importante su presupuesto. Consideramos que si bien, como acabamos de explicar, el PRONIM tiene ya una estructura que hace viable invertir mayores recursos en él, sí se hace necesario atender ciertos problemas críticos señalados en la evaluación a fin de que un mayor flujo de recursos se traduzca efectivamente en mejoras sustantivas a la atención de esta población que tanto lo necesita.

# Bibliografía

## **Fuentes bibliográficas y documentales consultadas**

- Baker (2000), *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*, Washington D.C.
- De Grammont, H. and S. Lara (2004). *Encuesta nacional de hogares de familias migrantes en regiones hortícolas de México: Sinaloa, Sonora, Baja California Sur y Jalisco*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- DGDGIE (2007a), *Aportaciones para la formulación del Programa Sectorial Educativo 2007-2012. Subsector Educación Básica*, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Subsecretaría de Educación Básica
- DGDGIE (2007b), *Balance general 2007 (borrador)*, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Subsecretaría de Educación Básica
- DGDGIE (2008) *Reporte que presenta el Depto. de Asuntos Financieros sobre la situación que guardan los informes financieros de los estados participantes en el PRONIM.*
- DGIE, (2004), *Programa educación primaria para niñas y niños migrantes: Diagnóstico y líneas de acción*, Documento de trabajo, México, SEP.
- FLACSO-SEB-SEP (2007), *Avances del diagnóstico socioeducativo de la población en edad preescolar de las familias jornaleras agrícolas*, FLACSO-México, SEB-SEP, México, diciembre del 2007
- INEGI-STPS (2003). *Encuesta Nacional de Empleo 2003*. Aguascalientes, INEGI.
- Loyo, Aurora y Rosa María Camarena (2007), *Hacia un nuevo tipo de evaluación. La experiencia con el Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM)*, Revista EDUCARE, en prensa.
- Moreno Barrera, Francisco, *La inversión pública en el Programa de Educación Primaria para niñas y niños migrantes*, Foro: Educación de Niños Jornaleros Agrícolas Migrantes (Ponencia), El Mezquital, Hidalgo, s/f.
- Poder Ejecutivo (2007a), *Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas*. SEP. México, Diario Oficial de la Federación, 27 de febrero de 2007.
- Poder Ejecutivo (2007b), *Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*, SEP. México, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007.
- PRONIM (2004), "Comentarios a los resultados de la evaluación al 'Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes'. Ejercicio fiscal 2003, presentados por la UPN y perspectivas de evaluación para el ciclo ejercicio 2004", México, julio 2004.
- PRONIM (2006), *Acta de entrega recepción*, Documento de trabajo.

- PRONIM (2007a), Presupuesto requerido para el 2007,
- PRONIM (2007b), *Informe Trimestral, Periodo Enero –Marzo 2007*, México.
- PRONIM (2007c), *Informe Trimestral, Periodo Abril- Junio 2007*, México.
- PRONIM (2007d), *Informe Trimestral, Periodo Julio- Septiembre 2007*, México.
- PRONIM (2007e), *Presupuesto requerido para el 2007*, Documento de trabajo.
- PRONJAG, (2001), Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas Migrantes (1998) (base de datos inédita) SEDESOL-PRONJAG.
- Ranjan, R. and G. Lancaster (2005). "Efectos del trabajo infantil en la escolaridad. Estudio plurinacional." *Revista Internacional del Trabajo* 124 (2).
- Rodríguez Huerta, G. (2005). *Estimación de la cantidad de jornaleros agrícolas en edad de educación primaria*. México, SEP.
- Rodríguez Tapia, Irma A. y Claudia Ramírez Izúcar (2006a), *Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM). Evaluación Externa 2005*, Universidad Pedagógica Nacional, Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Marzo 2006.
- Rodríguez Tapia, Irma A. y Claudia Ramírez Izúcar (2006b), *Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM). V Evaluación Externa*, Universidad Pedagógica Nacional, México, Noviembre 2006
- Rodríguez Tapia, Irma A. y Claudia Ramírez Izúcar (2006c), *Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM). V Informe Parcial de Evaluación Externa*, Universidad Pedagógica Nacional, México, Septiembre 2006.
- Rojas Rangel, Teresa (2006). "Resultados de una política orientada hacia la equidad de la educación primaria de niños de familias jornaleras agrícolas." *Estudios Sociales, Universidad de Sonora*, XIV (027): 94-122.
- Rojas Rangel, Teresa (Coord.) (2003), *Resultados Finales de la Evaluación del Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (Ejercicio Fiscal 2002)*, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- Rojas Rangel, Teresa, Patricia Medina Melgarejo, Jaquelin Cacheux Eslava y Teresita del Niño Jesús Garduño Rubio (2004), *Evaluación del Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes*, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- Rojas Rangel, Teresa, Soledad Pérez López, Alicia Rivera Morales y Jaquelin Cacheux Eslava (2005), *Informe final de la evaluación externa del Programa Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes. 2004-2005*, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- Salinas Álvarez, S. (2006), *Demanda educativa de la población jornalera agrícola migrante, Estadísticas y conceptos*, SEP

- Sánchez Saldaña, K. (2000), Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas. *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. N. Del Río. México, UAM-UNICEF: 79-94.
- SEP (2005a), *Caracterización y expectativas del personal docente que participa en el Programa Primaria para Niños Migrantes*, México, SEP
- SEP (2005b), *Expectativas de los padres de los niños jornaleros agrícolas migrantes respecto a la educación primaria*, México, SEP.
- SEP (2005c), *Usos del español y la lengua indígena en los espacios escolares de educación primaria para niñas y niños migrantes*, México, SEP.
- SEP (2007) *Convenios marco de coordinación para el desarrollo de programas educativos federales celebrados entre la SEP y los Poderes Ejecutivos de los Estados participantes* (18 documentos).
- Stufflebeam, Daniel L. y Shinkfield, Anthony J. (comp.) (1993), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Paidós, Barcelona.
- UNICEF-Sedesol (2006). *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*. México. UNICEF
- Vargas Evaristo, S. (2006). "El papel de los niños trabajadores en el contexto familiar. El caso de los migrantes indígenas asentados en el Valle de San Quintín, B.C.", *Papeles de Población*, UAEM (048): 227-245.
- Villa Acevedo María Virginia *et al* (1999), *Usos del español y la lengua indígena en los espacios escolares de educación primaria para niños jornaleros agrícolas migrantes*, SEP-OEA, proyecto: diseño de un modelo de atención educativa de nivel primaria para niños y niñas jornaleros agrícolas migrantes, mimeo., México.
- Villa Acevedo María Virginia *et al* (1999), *Expectativas de los padres y madres de los niños jornaleros agrícolas migrantes respecto a la educación primaria*, SEP-OEA, proyecto: diseño de un modelo de atención educativa de nivel primaria para niños y niñas jornaleros agrícolas migrantes, mimeo., México.
- Ver otras fuentes consultadas en el archivo adjunto: Anexo V. Base de datos documental.xls

