

9

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes¹

Se estima que en México existen entre 279 y 326 mil niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes agrícolas en edad de cursar la educación básica.

Los datos más actuales indican que sólo entre 14% y 17%² de estas NNA asiste a la escuela, lo que sin duda refleja las limitaciones que enfrentan para acceder a la educación, además de que los servicios educativos que se ofrecen a esta población son inequitativos y de mala calidad.

Este documento de política presenta la situación que enfrenta la población infantil migrante agrícola, repasa la acción pública en la materia, las lecciones aprendidas a partir de ella, y plantea una serie de recomendaciones que buscan aportar soluciones viables para garantizar el derecho a una educación de calidad para esta población infantil.

RETOS DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA A LA NIÑEZ JORNALERA AGRÍCOLA Y MIGRANTE

Los jornaleros agrícolas migrantes son un grupo poblacional heterogéneo en términos culturales y sociales y, debido a su constante movilidad, son prácticamente invisibles para la sociedad mexicana. La Encuesta Nacional de Jornaleros 2009 (ENJO)³ los define como aquellas personas cuyo sustento principal es un salario percibido por realizar actividades en el sector agrícola, y que se trasladan a sitios de trabajo ubicados fuera del municipio o localidad donde se encuentra su hogar y duermen ahí por lo menos una noche. Es común que se trasladen en grupos familiares, por lo que la niñez de familias de jornaleros agrícolas migrantes está comprendida por la población menor de 18 años que forma parte de una familia en donde al menos alguno de sus integrantes es jornalero agrícola migrante.⁴

Según datos arrojados por la ENJO, hacia finales de la primera década del presente siglo, alrededor de 60% de esta población era originaria de localidades de alta o muy alta marginación, cerca de 40% pertenecía a una comunidad indígena y había hablantes de 29 lenguas distintas.⁵ En general, los jornaleros migrantes provienen de comunidades en donde el acceso a los servicios públicos (centros de salud, escuelas y sistemas de seguridad, entre otros) es limitado, y de zonas en las que la productividad de la tierra es baja y hay pocas opciones de trabajo remunerado. Estas condiciones los motivan a salir de sus lugares de origen para laborar por temporadas como jornaleros agrícolas. Dicho fenómeno ha generado la

¹ El presente documento de política se basa en las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2016).

² INEE (2016).

³ Esta encuesta fue llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2009 y publicada en 2011. La información que contiene sobre la población jornalera agrícola migrante es la última disponible, debido a que no existen censos o levantamientos periódicos de datos en la materia.

⁴ SEDESOL (2011).

⁵ Las predominantes son náhuatl, mixteco, tarahumara, zapoteco, tzeltal, tepehuano y tlapaneco (SEDESOL, 2011).

aparición de rutas migratorias a lo largo y ancho del país y la confluencia de diversas culturas, lenguas nacionales y cosmovisiones agrupadas en nuevos lugares donde se conforman los campamentos.

Además, la ENJO demostró que subsisten retos importantes en materia educativa, puesto que la escolaridad promedio de los jornaleros agrícolas migrantes de 15 años era de 4.5 años, en comparación con la media nacional de 8.1 años para el mismo año (Ver Gráfica 1).

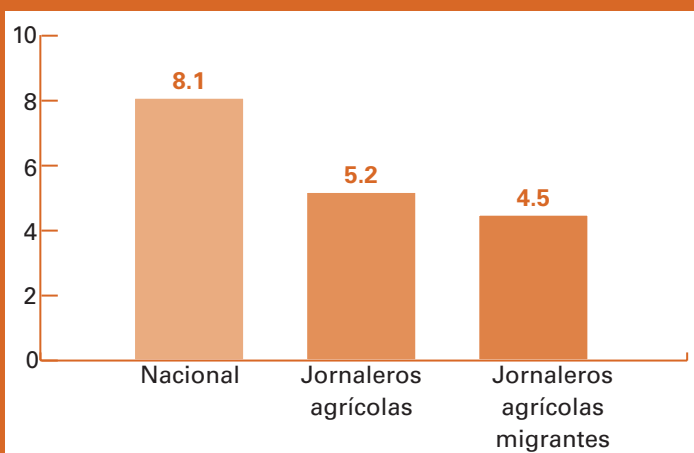
La encuesta también señaló un importante problema de trabajo infantil, pues 60% de las NNA llevaba a cabo actividades remuneradas en el campo; 10%, actividades comerciales, ganadería, albañilería, etcétera, y 30% desempeñaba actividades domésticas.⁶

Además de las condiciones económicas y laborales, otro de los factores que obstaculizan la entrada y permanencia de los NNA en el Sistema Educativo Nacional (SEN) se refiere a las propias condiciones de la oferta educativa.

La información disponible señala la falta de disponibilidad de servicios educativos, de oportunidades y de atención por parte de figuras educativas con formación o experiencia profesional suficiente, así como la carencia de mobiliario y condiciones adecuadas para el aprendizaje en sus escuelas.

Dichas condiciones reflejan que esta población es la que enfrenta las condiciones más precarias y de mayor vulnerabilidad en nuestro país.

GRÁFICA 1. PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS



Fuente: INEE, 2016.

AVANCES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA ATENDER A NNA DE FAMILIAS JORNALERAS AGRÍCOLAS MIGRANTES

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1989 y ratificada por México en 1990, promueve y protege los derechos de la infancia y reconoce como un principio rector la adhesión al interés superior de la niñez. Entre esos derechos se encuentra el del acceso a una infancia protegida, sin discriminación ni violencia, que transcurra en ámbitos escolares y de recreo.

Por su parte, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación de 1999, ratificado por México el 30 de junio de 2000, obliga a la articulación de diversas instancias estatales para establecer políticas que garanticen los derechos de la infancia, en particular el acceso a la educación de la niñez rural, a fin de evitar su incorporación a empleos donde sean explotados como fuerza de trabajo.

En el caso de México, la Ley General de Educación establece la obligatoriedad para el Estado de otorgar a la población servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior de calidad. El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) ha sido la iniciativa pública con mayor alcance y cobertura educativa enfocada a la atención de esta población, pues durante poco más de 30 años desarrolló una oferta educativa que buscó ser pertinente ante las necesidades de la niñez de familias de jornaleros agrícolas migrantes, y a lo largo del tiempo ha sufrido diversas modificaciones para dar acceso educativo a diferentes tipos de migrantes.⁷

En 2014 éste se subsumió, junto con otros seis que atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad de diferente tipo, en el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), lo cual invisibilizó sus necesidades específicas.⁸

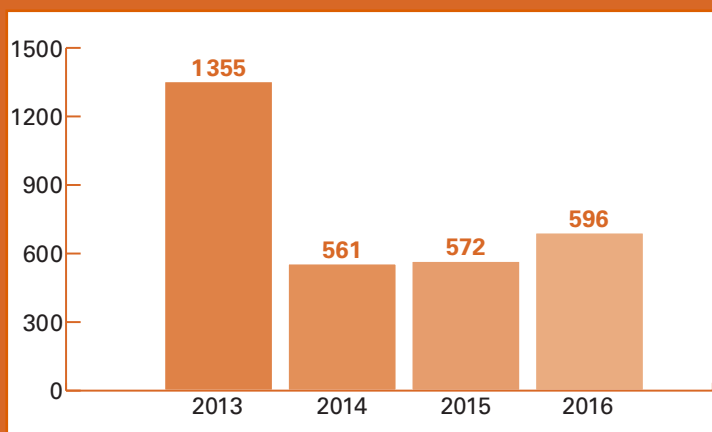
⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

La inclusión del PRONIM en el PIEE implicó también una considerable disminución del presupuesto destinado a la atención de este grupo: en 2014, el PIEE, en su conjunto, recibió 58.5% menos recursos que la suma del presupuesto aprobado para los siete programas en 2013 (Ver Gráfica 2).⁹

Un análisis detallado de la situación hace evidente la necesidad de diseñar mejores políticas públicas de manera inmediata. Entre éstas destacan la actualización de la pertinencia pedagógica en las prácticas educativas; el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y equipamiento en los servicios educativos; la erradicación del trabajo infantil, y el mejoramiento de la efectividad de los mecanismos de coordinación gubernamental e intergubernamental para implementar políticas de atención a esta población (Ver Tabla 1).

GRÁFICA 2. PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS SIETE PROGRAMAS (2013) Y AL PIEE 2014-2016 (CIFRAS DE MMP)



Fuente: INEE, 2016.

TABLA 1. NECESIDADES PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN A NNA DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES

- Trabajar sobre el carácter reactivo de la lógica de intervención de los programas, debido a la falta de información sociodemográfica y educativa sobre la niñez de familias jornaleras agrícolas migrantes.
- Atender la imposibilidad, en algunos casos, de instalar escuelas en ciertos campamentos agrícolas debido a que ello depende de la autorización del propietario, conforme al derecho de la propiedad privada.
- Actualizar la metodología, sustentada en el multilingüismo y la diversidad cultural de la niñez de familias de jornaleros agrícolas migrantes.
- Atender las precarias condiciones laborales y la alta rotación de los docentes y otras figuras educativas que atienden a esta población.
- Mejorar las insuficiencias en las condiciones de infraestructura, equipamiento, suministro de libros de texto y otros materiales, en los servicios educativos.
- Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades federativas para mejorar la atención brindada y fomentar la innovación.
- Erradicar el trabajo infantil y mejorar las condiciones sociales en las que viven los NNA que trabajan.
- Mejorar la efectividad de los mecanismos de coordinación gubernamental e intergubernamental para la implementación de una política integral de atención a esta población.

Fuente: creación propia con información del INEE, 2016.

⁹ *Ibidem.*

LECCIONES APRENDIDAS

Recientemente, en un esfuerzo de trabajo conjunto, derivado de las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),¹⁰ se llevó a cabo la firma del *Acuerdo interinstitucional para mejorar la atención educativa de la niñez jornalera agrícola migrante* por parte del INEE y las entidades ubicadas en la llamada Ruta del Pacífico: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Oaxaca y Guerrero. Este convenio busca impulsar acciones como “escuela siempre abierta” —para aminorar los desfases entre los ciclos escolares y migratorios—; definir indicadores y diagnósticos —para documentar la equidad y la calidad educativas—, e instaurar mecanismos académicos y administrativos para encauzar la trayectoria escolar continua de los niños mientras cruzan los estados involucrados en la ruta migratoria.

Por su parte, y en el marco de atención a las directrices en la materia, la Secretaría de Educación y Bienestar Social de Baja California, organismo descentralizado que inició labores en 2018, ejemplifica el trabajo de una entidad para institucionalizar el servicio educativo.

Destacan, asimismo, diversas iniciativas apoyadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC), lo cual es muestra de la amplitud del espectro en pro de la población infantil migrante (Ver Tabla 2).

A las experiencias desde la sociedad civil se suman los esfuerzos público-privados. Por ejemplo, la Unión de Productores de Caña que otorga becas escolares y despensas a las familias jornaleras en el estado de Morelos. En Nayarit, instancias como el Club Rotario Nayarit y la industria tabacalera colaboran con la SEDESOL y diversas áreas gubernamentales de Jalisco y Nayarit en campañas contra el trabajo infantil.

Con presencia en Nayarit, Oaxaca, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa y Veracruz, el proyecto Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes (FOMEIM), implementado de 2002

a 2006, trabajó para que las instituciones compartieran y armonizaran sus programas, socializaran las experiencias exitosas, establecieran metas compartidas, fortalecieran la educación intercultural bilingüe y evitaran duplicar tareas. Esta propuesta de coordinación interinstitucional fue promovida por el Sistema Educativo Estatal; SEDESOL; el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); la Dirección de Educación, a través del Departamento de Materiales y Métodos Educativos; la Coordinación Estatal de Educación Indígena, y la Coordinación Estatal del PRONIM.

En el ámbito internacional, según el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*,¹¹ algunos países están implementando acciones enfocadas a atender la situación de poblaciones migrantes mediante acciones gubernamentales que van desde departamentos ministeriales, comisiones a consejos especializados, y que se reflejan en acciones como escuelas residenciales y escuelas móviles (Ver Tabla 3).

Por su parte, las naciones que no cuentan con poblaciones nómadas internas, pero sí con población migrante —en especial en zonas rurales o agrícolas—, han desarrollado políticas para atender a NNA en educación preescolar y básica desde la biculturalidad y atención a grupos específicos, como minorías étnicas o poblaciones indígenas. Esto sucede en países como Francia, Estados Unidos y Paraguay.¹²

La revisión de las experiencias, programas y proyectos aquí presentados sienta las bases para reconocer posibles guías de políticas que permitan reconocer y resolver en México las necesidades de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

¹⁰ En 2016, el INEE emitió las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, que tuvieron como insumo fundamental los resultados de la Evaluación externa de la implementación de la política educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes migrantes agrícolas, así como las conclusiones y recomendaciones de 21 evaluaciones que se han hecho a los principales programas enfocados a la atención de este grupo, los hallazgos más relevantes de la investigación educativa y experiencias nacionales e internacionales.

¹¹ UNESCO (2018).

¹² Miranda (2015).

TABLA 2. PROYECTOS NACIONALES EXITOSOS OPERADOS POR OSC A FAVOR DE LA EDUCACIÓN DE NNA DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES

<p>Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña</p>	<p>Brinda acompañamiento a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes de Guerrero en su proceso migratorio. Ha documentado información sobre su situación, contexto familiar, laboral y condiciones de los campamentos a los que arriban; ha desarrollado estrategias de incidencia en política pública a partir de la información recolectada.</p> <p>En cuanto a lo educativo, señala la necesidad de un modelo intercultural que considere la diversidad lingüística y el entendimiento de sus valores comunitarios.</p>
<p>Save the Children</p>	<p>Ha documentado las condiciones de NNA que arriban al norte de Sinaloa, llevando a cabo un estudio que indica que, dependiendo del destino de los productos agrícolas, los empresarios otorgan más o menos prestaciones a las familias.</p> <p>Asimismo, ha generado convenios de colaboración para que se brinde servicio educativo a través del CONAFE en regiones que no habían sido prioritarias.</p>
<p>Proyecto Aulas Inteligentes</p>	<p>Es un salón dentro de los centros educativos, los que a su vez están al interior de los campamentos. Cada uno funciona con un docente, un psicólogo y un profesional de educación especial.</p> <p>Sus actividades dentro del aula son apoyadas en el exterior por un director y un asesor escolar. Este proyecto surgió en 2004 con la firma del Acuerdo de Concertación de Acciones para la Desincorporación de Mano de Obra Infantil entre la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), la SEDESOL y el DIF, con el apoyo del Departamento de Responsabilidad Social de la Asociación de Agricultores del Río de Culiacán (AARC) y la UNICEF.</p>

Fuente: creación propia.

TABLA 3. ACCIONES INTERNACIONALES EMPRENDIDAS PARA ADAPTAR LA EDUCACIÓN A LA MOVILIDAD Y ESTACIONALIDAD DE LAS POBLACIONES NÓMADAS, PASTORALISTAS E INDÍGENAS

País	Acciones
<p>Sudán</p>	<p>Se creó el Departamento de Educación de Nómadas del Sudán, enfocado exclusivamente en su población nómada.</p>
<p>Nigeria</p>	<p>Se seleccionaron docentes que impartieran temas no religiosos a NNA, como parte de la educación de las comunidades nómadas; para ello, se organizaron maestros tradicionales con apoyo gubernamental.</p>
<p>Kenia y Somalia</p>	<p>Se implementaron programas de docentes móviles, quienes viajan con los grupos para impartir educación a NNA.</p>
<p>Yibuti, Etiopía, Kenia, Sudán del Sur y Uganda</p>	<p>Se ha trabajado, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con las comunidades nómadas a fin de crear escuelas de campo para los pastores. Además de la educación tradicional, se imparten cursos sobre gestión eficiente de la ganadería y la mitigación de los efectos del cambio climático.</p>
<p>Canadá</p>	<p>Se han incorporado programas educativos y métodos especialmente diseñados para su población indígena migrante que vive en las ciudades, a fin de mejorar los resultados educativos de la primera infancia.</p>

Fuente: creación propia con base en datos de UNESCO, 2018.

En términos generales, es posible reconocer importantes acciones a realizar —derivadas de las lecciones aprendidas— para mejorar la educación que se ofrece a esta población. Entre ellas destacan las siguientes:

- Seleccionar las experiencias ejemplares desarrolladas por otras naciones que podrían ser benéficas al aplicarse en territorio nacional.
- Actualizar la oferta educativa, programas curriculares y materiales educativos.
- Establecer un enfoque intercultural con énfasis en la diversidad lingüística y cultural.
- Incrementar los recursos federales del rubro.
- Fortalecer la regulación presupuestaria y explicitar los mecanismos de rendición de cuentas.
- Dimensionar el papel central de las autoridades educativas locales y la colaboración de autoridades municipales.
- Garantizar el derecho de niñas y niños migrantes a la identidad.
- Sistematizar el seguimiento de los trayectos escolares interestatales y la promoción escolar.
- Diagnosticar el estado de los servicios educativos e implementar canales de comunicación entre ellos.
- Motivar la producción, socialización, análisis y uso compartido de la información sociodemográfica y educativa.
- Afianzar la coordinación sectorial e intergubernamental.
- Impulsar la profesionalización y el reconocimiento del trabajo docente.
- Definir perfiles docentes acordes con los contextos educativos y culturales de la niñez migrante.
- Convocar y valorar las opiniones de las comunidades sobre los procesos educativos.
- Formalizar la indispensable participación de las organizaciones sociales y las empresas agrícolas.
- Incentivar, publicar y utilizar la investigación académica sobre los diversos componentes sociales y educativos englobados en la atención educativa a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

CUATRO RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA MEJORA DE LA ATENCIÓN A NNA DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES

1 **Rediseñar las políticas de atención educativa a partir del fortalecimiento del presupuesto público, los procesos de planeación, la coordinación institucional y la participación social.** Esto debe partir de un diagnóstico nacional que permita identificar la dimensión y características de la niñez migrante, a partir del cual es necesario diseñar programas estatales articulados, impulsar la participación municipal y darle un máximo impulso a la generación de convenios interestatales entre entidades que comparten rutas migratorias de familias de jornaleros agrícolas.

2 **Asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como la disponibilidad, idoneidad y desarrollo profesional del personal con funciones de docencia.** Esto implica garantizar pertinencia curricular intercultural y de los materiales educativos; regularizar la contratación de los docentes para garantizar estabilidad laboral y desarrollo profesional; desarrollar mecanismos de actualización para los docentes y directores; generar procesos de especialización en los contextos educativos y culturales de la niñez migrante, y desarrollar plataformas que impulsen el diálogo entre docentes y garanticen su arraigo en las comunidades.

Tras el análisis de las realidades que confluyen en los retos y los aprendizajes de la educación de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, se sugiere desarrollar las siguientes recomendaciones de política educativa, mismas que han sido formuladas en las Directrices emitidas por el INEE para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros migrantes:

3 **Desarrollar un Sistema Unificado de Información Educativa y adecuar las normas de control escolar.** Además de integrar los distintos sistemas existentes que registran información sobre esta población, se debe buscar una mayor flexibilización de las normas de control escolar para asegurar la continuidad de las trayectorias escolares; desarrollar mecanismos institucionales para facilitar el acceso a los servicios educativos, y dar seguimiento a los registros escolares que permitan identificar a los estudiantes de familias jornaleras agrícolas migrantes.

4 **Fomentar la innovación, la evaluación educativa y la gestión social de proyectos.** El impulso a las investigaciones, las evaluaciones educativas y los proyectos de gestión social se reflejará en la mejora educativa. Esto significa incentivar, documentar y fortalecer iniciativas innovadoras a nivel regional, estatal y escolar; establecer y mantener los vínculos con instituciones de educación superior; impulsar el desarrollo de investigaciones aplicadas, e impulsar la gestión comunitaria de proyectos. En paralelo, es indispensable que los servidores públicos fortalezcan competencias para acompañar de la mejor manera estas propuestas.

REFERENCIAS

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*. México: autor.

INEE (2018). *Minuta de la Reunión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional celebrado entre el INEE, Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Oaxaca, en el marco de las Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes, suscrito el 25 de abril de 2017*. Llevada a cabo el 21 de agosto de 2018 en La Paz, Baja California. Documento interno.

Miranda, F. (2015). *Preescolares migrantes. Diagnóstico y propuestas de política pública*. México: Editorial Praxis.

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México. Resultados de la encuesta nacional de jornaleros agrícolas 2009*. Recuperado de <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018). *Resumen del informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002659/265996s.pdf>



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx

