

Resultados de la Evaluación de la política de atención educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes

Unidad de Normatividad y Política Educativa

Sesión ordinaria del CONSCEE

Ciudad de México, 9 de febrero de 2016.



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

Contenido

1. La evaluación de políticas y las directrices
2. Objetivos y preguntas de la evaluación
3. Metodología de la evaluación
4. Definición y caracterización del problema educativo
5. Programas, acciones de gobierno y servicio educativo
6. Hallazgos del análisis presupuestal
7. Hallazgos de los casos de estudio
8. Conclusiones
9. Recomendaciones

La evaluación de política y las directrices

La DGDME desarrolló un primer trabajo de investigación, el cual señaló que:

- El **trabajo infantil** es una condicionante para garantizar el derecho a la educación.
- **Falta de información confiable** para caracterizar a esta población, escolar y socialmente.
- **Problemas de coordinación y articulación** entre los servicios educativos y los programas sociales.
- La importancia del papel de **las OSCs y los agroempresarios** en algunos casos considerados exitosos.
- El **servidor público estatal** funge un actor clave para posicionar la problemática y gestionar estrategias a favor de esta población.
- La necesidad de **adaptar las características** del servicio educativo a la niñez jornalera.

La evaluación de política y las directrices

A partir de esto, se considero importante profundizar en:

- El estado de la situación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), ahora integrado en el **Programa de Inclusión y Equidad Educativa** (PIEE).
- Las problemáticas y buenas prácticas a nivel de la **mesoimplementación**.
- La operación del programa a nivel estatal y la **influencia de las unidades productivas**.
- Las estrategias para **adaptar el servicio educativo** a esta población a nivel estatal.

Objetivo general de la evaluación



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

Objetivos específicos

1

Problematizar la situación que enfrenta la población infantil jornalera migrante

2

Realizar un mapeo de acciones, programas y servicios educativos que atienden a esta población

3

Elaborar un análisis sistémico de coherencia, articulación y correspondencia de la política de atención a niños migrantes

4

Realizar un análisis presupuestal de los programas que ofertan educación básica a la población infantil jornalera migrante

5

Valorar el grado de cumplimiento del Derecho a la Educación para esta población

6

Proponer recomendaciones de política factibles para la mejora de la atención educativa de esta población

Preguntas de la evaluación

1. ¿Cuáles son los **programas, acciones y servicios educativos** que brindan atención a la población infantil jornalera migrante? ¿Existen **estrategias a nivel local**? ¿Cuál es la **lógica de intervención** de cada uno de ellos?
2. ¿Quiénes son los **actores gubernamentales clave** que participan en la atención educativa? ¿Cuál es el **rol de las autoridades estatales** en estos procesos?
3. ¿Existe **articulación entre órdenes de gobierno** para atender esta problemática?
4. ¿Es suficiente el **alcance y cobertura** de los programas y servicios educativos ofrecidos a esta población?
5. ¿Qué **presupuesto** se destina a estos programas y cómo se ejercen los recursos?
6. ¿Se cumple el **derecho a una educación de calidad** para los niños jornaleros migrantes?
7. ¿Qué **acciones** sería **factible** impulsar para contar con **políticas públicas coherentes, articuladas y coordinadas** que brinden atención integral a esta problemática y apunten a las causas del problema?

Metodología de evaluación

ANÁLISIS DOCUMENTAL

- Análisis del Marco Normativo
- Revisión de la investigación y evaluaciones educativas
 - Análisis Presupuestal



TRABAJO DE CAMPO

56 entrevistas semi estructuradas

con autoridades educativas federales y estatales; empresarios, miembros de OSC'S; figuras docentes y directores; y egresados del PRONIM.

4 Grupos focales

con docentes y directivos de PIEE y Albergues Escolares.

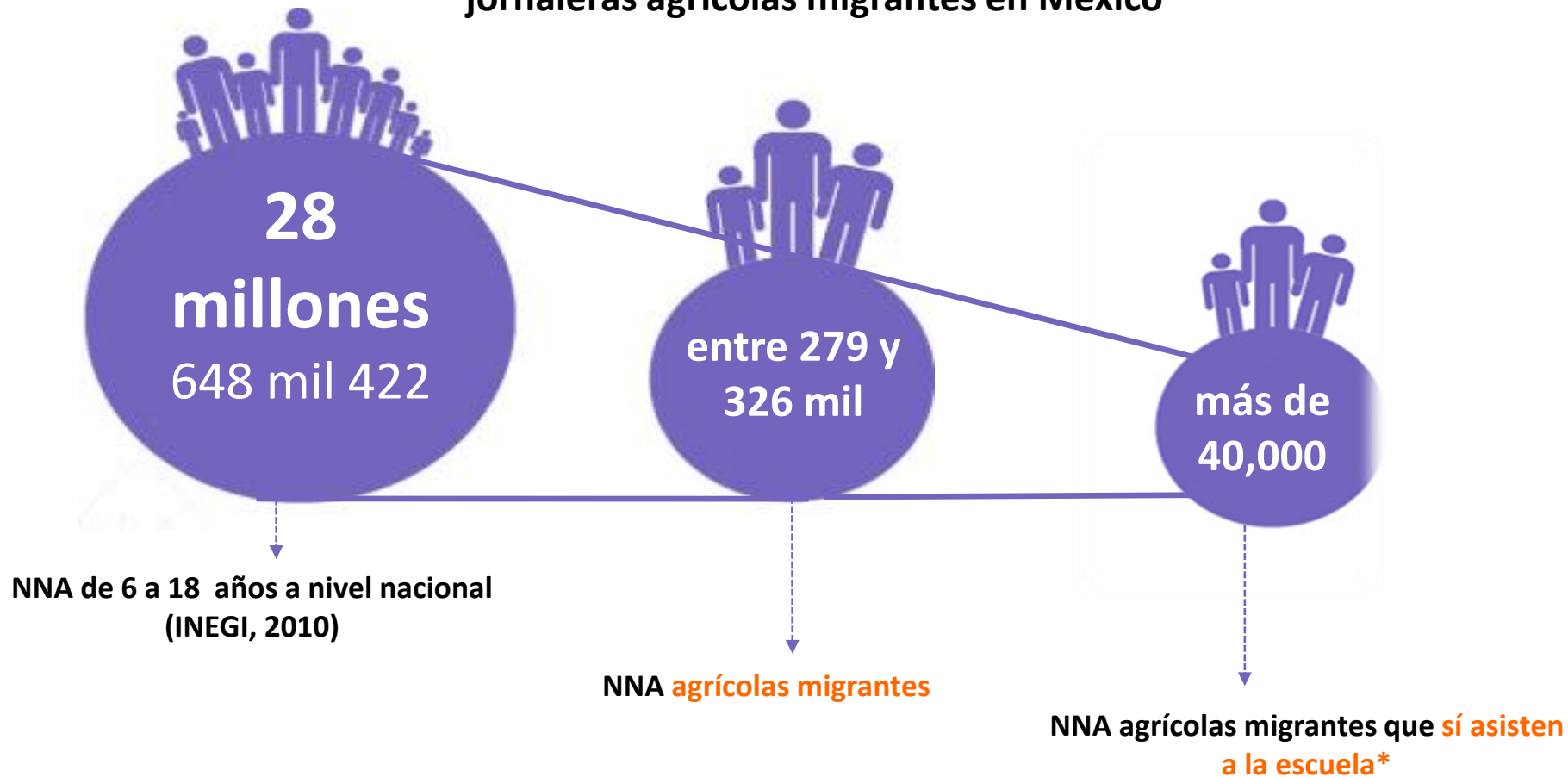
CUALITATIVA

Justificación de la selección de casos

	Sinaloa y Baja California	Hidalgo, Veracruz y Morelos	Guerrero
Tipo de migración	Principales estados receptores.	Estados receptores y expulsores.	Principal estado expulsor.
Tipo de unidades productivas	Los jornaleros agrícolas migrantes trabajan en grandes empresas agroexportadoras o bien en medianas o grandes unidades productivas.	Mediano y pequeñas unidades productivas.	Estados de los que son originarios los jornaleros migrantes y a los cuales regresan de forma periódica.
Presencia de trabajo infantil	En las empresas agroexportadoras, el trabajo infantil ha disminuido; mientras que en las medianas aún persiste.	Persistencia del trabajo infantil.	No Aplica.

Definición y caracterización del problema público

En México, **1** de cada **100** son niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes en México



Se estima que entre un **12 y 15 % de los NNA** asisten a la escuela

Particularidades de la educación a migrantes



Condiciones educativas:

- Acceso limitado a la educación
- Bajos índices de escolaridad
- Cambio constante de servicio educativo
- Fragilidad de perfil profesional de los docentes

Condiciones sociales:

- Migración entre diferentes regiones y periodos
- Altos índices de trabajo infantil
- Amplia diversidad cultural y étnica
- Altos índices de marginación



Programas y acciones educativas



- A) Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Migrantes (**PRONIM**) (1981-2013)
- B) Programa de Escuelas de Calidad (**PEC**) (2004- actual)
- C) Programa de Escuelas de Tiempo Completo (**PETC**) (2007 – actual)
- D) Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (**PIEE**) (2014- actual)

- A) Proyecto para la Atención Educativa de la Población Agrícola Migrante (**PAEPIAM**) (1989-1996)
- B) Modalidad Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante (**MEIPIIM**) (1997-2008)
- C) Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (**PREIBPRUIN**) (2009 – 2013)
- D) Prestación de los Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (2013- actual)

- A) Proyecto Campamentos de Educación y Recreación (1982-2000)
- B) Modalidad Educativa para la Vida y el Trabajo (**MEVyT**) en su versión para jornaleros y de 10 – 14 años (2000 – actual)

Programas y acciones sociales

SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

SALUD

SECRETARÍA DE SALUD

STPS

SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

A) Programa de atención a jornaleros agrícolas (**PAJA**) (1990 – actual)

A) Vete Sano, Regresa Sano (2001 – actual)

A) Distintivo “Empresa Agrícola libre de trabajo infantil” (**DEALTI**) (2001 – actual)
B) Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (**CITI**)
C) Distintivo “México sin trabajo Infantil” (**Mexsiti**) (2014 – actual)

Hallazgos del análisis presupuestal: PRONIM

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

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Hallazgos del análisis presupuestal: PRONIM

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

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El **aumento presupuestal no se reflejó en aumento de la cobertura**, sin embargo hay diferencia al comparar el gasto por alumno migrante contra el gasto de alumno a nivel nacional. De acuerdo al INEE, el gasto por alumno de primaria fue de \$14,100 pesos en 2012, mientras que el gasto por alumno PRONIM en el mismo año fue de \$3,735.

Hallazgos del análisis presupuestal: PRONIM - PIEE

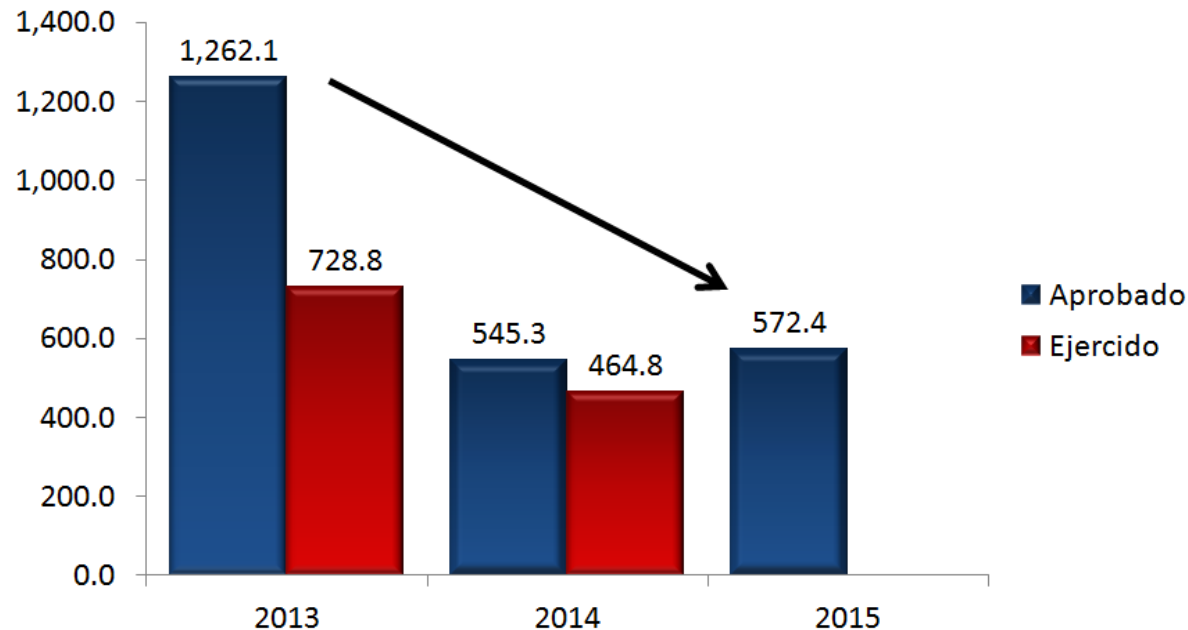
	Programas Fusionados en el PIEE	
	2013	
	Aprobado	Ejercido
Total	1,262,123,262	728,774,345
S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	100,000,000	85,963,977
S111 Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	223,226,902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

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013

**Incluye Educación Media Superior y Educación Superior*

Hallazgos del análisis presupuestal: PRONIM - PIEE

7 Estrategias 2013 vs PIEE 2014 y 2015
(millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La agrupación de siete programas presupuestales en el **Programa de Inclusión y Equidad Educativa** implicó:

1. Disminución presupuestal
2. Desdibujamiento de la atención específica a migrantes

Hallazgos del análisis presupuestal: CONAFE

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

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

La **estructura programática y estratégica** del programa institucional de CONAFE, implica:

1. Imposibilidad de conocer presupuesto asignado a los servicios a migrantes.

Hallazgos de los casos de estudio

	Estados receptores	Estados receptores y expulsores	Estado expulsor
ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> Servicio de educación básica en escuelas regulares y escuelas dentro de los campos agrícolas (PIEE, escuelas indígenas y CONAFE). Las condiciones de infraestructura y equipamiento se pueden considerar como buenas o muy buenas cuando hay apoyo de los empresarios. Más de dos terceras partes de las escuelas operan en jornada ampliada (apoyo PETC) y en vacaciones. Docentes con contrato por honorarios con mejor salario que en otros estados (4,000 vs 900 en estados como Veracruz) La contratación de docentes no es oportuna debido las variaciones del calendario agrícola. 	<p>La oferta educativa presenta condiciones diferentes en cada estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> En Morelos el acceso es generalizado en grandes empresas pero no en pequeñas. Además los docentes no cuentan con un contrato formal firmado y varios de ellos sin titular. En Veracruz el PIEE no llega a todas las zonas con migración. En Hidalgo, el alto trabajo infantil es un obstáculo para el acceso. Por cuestión de retraso en la llegada del recurso y las nuevas ROP del PIEE en 2015 no se operó el servicio. Ni en Hidalgo ni Morelos existe servicio migrante de CONAFE. La infraestructura es en la mayoría de los casos muy precaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Se estima que se atiende a la mitad de la población potencial debido a la falta de servicio educativo.

Hallazgos de los casos de estudio

	Estados receptores	Estados receptores y expulsores	Estado expulsor
PERMANENCIA	<ul style="list-style-type: none">• Hay un modelo pedagógico modular en BC adaptado a proyectos pero no hay estrategias de inclusión educativa.• En BC se imparten asesorías a docentes desde la coordinación estatal de la línea migrante del PIEE.• CONAFE sigue el modelo de cursos comunitarios (Dialogar y descubrir), con orientaciones para el contexto migrante.• La mayoría de los niños asentados permanecen y concluyen la educación primaria pero no hay datos de los no asentados.• No se cuenta con datos para medir el logro; pero los docentes perciben que es bajo.	<ul style="list-style-type: none">• La educación se adapta a las condiciones de la población migrante, en cuanto a tiempos y horario, sin embargo se requiere una propuesta curricular más pertinente.• El acceso a SINACEM es limitado y restringido para los docentes.• No se cuenta con datos para medir el logro.	<ul style="list-style-type: none">• Algunas escuelas PIEE cuentan con apoyos de material didáctico y ofrecen “nivelación pedagógica” a los niños migrantes durante 8 semanas en contraturno; sin embargo es un proyecto piloto (Guerrero).• En CONAFE se sigue el modelo de los cursos comunitarios (Dialogar y descubrir).• No se cuenta con datos para medir el logro.

Hallazgos de los casos de estudio

	Estados receptores	Estados receptores y expulsores	Estado expulsor
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Hay coordinación con otras dependencias, pero, en BC no hay coordinación entre la SEE y CONAFE, en parte por la Beca Progreso que genera disputas en la atención. • No hay coordinación con escuelas de origen de los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque se reportan Mesas de coordinación formal con SEDESOL y STPS, se desconocen sus resultados. • La coordinación entre el sector educativo es eventual en los tres estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La coordinación es prácticamente nula entre el sector educativo y los otros sectores; sin embargo, hay coordinación entre Delegaciones del CONAFE con otros estados para dar seguimiento a los alumnos.
PARTICIPACIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de la AARC apoyan en infraestructura, alimentos, útiles escolares y transporte escolar. • Hay trabajo colaborativo con <i>Save the Children</i>, UNICEF y OIT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con productores cañeros en Morelos que sostienen guarderías y alimentos para los niños. • En Veracruz la articulación gubernamental y la participación del sector privado es escasa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Consejos Técnicos Escolares, los padres de familia y los comisariados tienen la tarea de verificar de que el PIEE opere con regularidad. • No se reporta la participación de otros sectores.

Conclusiones

La lógica de intervención y diagnóstico de los programas y acciones educativas

- ❖ **Lógica de intervención con un carácter reactivo de intervención** porque han tratado de atender las demandas específicas de determinados actores, principalmente empresarios agrícolas.
- ❖ **Ausencia de un diagnóstico común** que permita conocer a detalle la problemática educativa que buscan atender los diferentes programas.
- ❖ **No se tienen datos precisos de la demanda que permitan conocer la efectividad de las acciones gubernamentales**, tales como la magnitud y características de la población potencial y tasas de cobertura de los programas.

Conclusiones

Perfiles y principales características de las figuras docentes

- ❖ En las escuelas que atendió PRONIM **la educación a migrantes fue impartida por maestros titulados o estudiantes universitarios de distintas carreras.**
- ❖ Los estados **no cuentan con suficiente personal, hay una alta rotación del personal docente, y éste no ha recibido formación específica.**
- ❖ Los docentes reciben una remuneración muy baja (entre \$900 y \$400 pesos por mes), y **sus condiciones laborales son muy precarias.**
- ❖ Las RO del **PIEE no** contemplan recursos para la **contratación de maestros (a cargo del SPD).**
- ❖ En el caso de **CONAFE**, la educación es impartida por estudiantes de bachillerato que reciben una **capacitación muy breve** para el desempeño de sus labores.

Conclusiones

Articulación, coordinación y comunicación entre acciones y programas para atender la problemática

- ❖ Hasta 2013, **no existió una clara delimitación de funciones** y atención a población objetivo entre los programas.
- ❖ Se presentó **duplicidad de funciones y falta de coordinación y comunicación** entre programas que atienden a esta población.
- ❖ **Multiplicidad y falta de articulación entre los Sistemas de Control Escolar**, modelos y enfoques. Los aprendizajes acreditados por un programa no son validados en otro.
- ❖ Los programas educativos y sociales que atienden a esta población están **desvinculados y desarticulados**.
- ❖ Con el PíEE, la escasa comunicación, coordinación y articulación se mantiene.

Conclusiones

Cumplimiento del DE de calidad

- ❖ **La mayoría de estos niños (85-88%) siguen excluidos del SEN**, por lo que no ejercen su derecho a recibir una educación de calidad.
- ❖ **Los que sí son atendidos por la política educativa (12-15%) reciben una atención poco eficaz, efectiva y equitativa**, debido a:
 - Problemas de acceso: baja cobertura de los programas de educación a migrantes (problema atendido de manera parcial).
 - Problemas de permanencia: la mayoría de estos niños interrumpen su asistencia antes de concluir el ciclo escolar.
 - Problemas de logro de aprendizaje: no reciben una educación pertinente y adecuada a sus características particulares, por lo que el nivel de logro obtenido es menor que el otros grupos de población.

Conclusiones

Eficiencia presupuestal y congruencia con las prioridades de política

- ❖ Se ha transitado de una estructura de programas presupuestarios específicos a programas generales (**bolsas presupuestales**) que atienden a NNA en situación de vulnerabilidad.
- ❖ Esta fusión integra **diferentes unidades conceptuales**: personas, modalidades educativas, estrategias educativas, lo cual supone que el **origen y causas de la vulnerabilidad son similares** e invisibiliza la problemática específica de la población migrante.
- ❖ Esto genera una **lógica programática indiferenciada** que incrementa la subjetividad en las decisiones de gasto entre los diversos grupos a atender y dificulta la rendición de cuentas.

Conclusiones

Eficiencia presupuestal y congruencia con las prioridades de política

- ❖ **Disminución considerable de recursos** que fueron integrados al PíEE. **Los presupuestos 2014 y 2015 fueron menores en más del 50% a la suma de lo recibido por las 7 estrategias que lo conformaban en 2013.**
- ❖ A nivel normativo se incluye una atención prioritaria a grupos con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones de desventaja, **sin embargo, la escasez de recursos destinados a ello, parecen contradecir esta intencionalidad.**

Recomendaciones

- ❖ Elaborar un **diagnóstico detallado sobre la situación educativa** de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en todo el territorio nacional.
- ❖ El Estado debe **elaborar una política de atención educativa** a niños migrantes, asumiendo su papel rector en la educación, que sea integral, coherente y articulada.
- ❖ **Definir con claridad las funciones y responsabilidades** que competen a las diversas instituciones y los programas que brindan atención educativa a dicha población.
- ❖ **Revisar y vincular los diversos sistemas de control escolar** que operan los diferentes servicios educativos que brindan atención a esta población.
- ❖ Los **docentes** deben ser contratados por los mismos criterios, procedimientos, con la misma preparación, salario similar y gozar de los **mismos derechos laborales que aquellos que enseñan en escuelas regulares.**

Recomendaciones

- ❖ **Establecer programas de formación y capacitación docente** en conocimientos y competencias pedagógicas particularmente dirigidos a la educación migrante.
- ❖ **Replantear la actual estructura programática** para la atención educativa a niños migrantes de la política general de atención a grupos vulnerables.
- ❖ **Asignar suficientes recursos presupuestarios** a los programas dirigidos a esta población y vigilar la eficiencia en el gasto público.
- ❖ **Revisar los mecanismos de coordinación federación-entidades federativas** para asegurar la entrega oportuna de recursos.



**Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación**

México

Av. Barranca del Muerto 341
Col. San José Insurgentes
Deleg. Benito Juárez, CP. 03900
México, D.F. Tel. 5482 0900

www.inee.edu.mx



INEE MEXICO



@INEEMX



INEE MEXICO



+ INEE