

NÚMERO 292

IGNACIO LOZANO MOHENO, ROBERTO ARRIAGA Y GABRIELA YÁÑEZ

Atención a la Población Infantil Migrante: ¿Qué programas y qué recursos?



Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

D.R. © 2015, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Dirección de Publicaciones
publicaciones@cide.edu
Tel. 5081 4003

Resumen

El análisis de las reglas con las que operan ocho programas federales que buscan atender, directa o indirectamente, la educación de la población infantil migrante en México (PIM), es el eje del presente documento. La atención a esta población resulta urgente y compleja, debido a que los problemas que enfrenta no conciernen exclusivamente al sistema educativo. Alrededor del fenómeno migratorio para el trabajo agrícola (jornaleros) en general, y del infantil migrante en particular, confluyen otros problemas que justifican diversas intervenciones gubernamentales. Este estudio utiliza como fuente primaria de información y, por lo tanto, como objeto de análisis, las reglas de operación de cada programa (RDO) y la normatividad relacionada para su operación, así como las evaluaciones realizadas a dichos programas. Aquí se analizan los supuestos normativos que rigen la atención gubernamental a jornaleros agrícolas migrantes, tanto quienes adquieren esa condición de manera temporal, como quienes lo hacen permanentemente.

Palabras clave: Población infantil migrante, Jornaleros agrícolas migrantes, Reglas de operación, Educación.

Abstract

The purpose of this document is to analyze the operative rules of eight federal programs that address, either directly or indirectly, the education of child migrant population in Mexico. Attention to this specific population is urgent and complex, because the problems it faces concern themselves not only with the educative system. Around the domestic migratory phenomenon of agricultural migrant workers (jornaleros), in general, and migrant children, in particular, converge other problems that justify different government interventions. This study uses, as primary sources of information and, as such, as object of analysis, the programs' rules of operation and outcome evaluations. Those are the normative assumptions upon which the government founds its attention to temporary or permanent agricultural migrant workers and the infants traveling with them.

Keywords: Child migrant population, Agricultural migrant workers, Rules of operation, Education.

Introducción

Desde su surgimiento, al Estado moderno se le ha conferido la realización de diversas tareas entre las que se encuentra no solamente la fundamental de proteger el territorio y a sus habitantes, sino las relacionadas con la protección subsidiaria de algunos grupos poblacionales. El proceso de agregación de funciones se ha desplegado lentamente, hasta abarcar un número considerable de responsabilidades en diversas áreas y para distintos grupos sociales: temas de salud pública, seguridad, desarrollo económico, empleo, medio ambiente, producción agrícola, finanzas y seguros, energía, educación, entre muchos otros, forman parte de lo que en la actualidad se configura como lo que algunos denominan "el gran Gobierno" (Aguilar, 2007).

El Estado se rige, en principio, por el Derecho y todas sus acciones se expresan en normas. En consecuencia, el Estado únicamente puede realizar lo que expresamente le permite la ley y su quehacer se manifiesta en programas específicos, con normas que regulan su instrumentación, y que constituyen el reconocimiento de la existencia de un problema público. Sin embargo, más allá de destacar el reconocimiento formal de la existencia de un problema público y la necesidad de iniciar una intervención estatal a través de la individualización de normas, es conveniente identificar los factores que ayudarían a distinguir si un programa gubernamental es parte de una política pública bien diseñada.

El diseño de una política pública comienza con la definición de un problema público, para luego, recolectando datos y analizando información disponible, construir argumentos y persuadir a los tomadores de decisiones para elegir la ruta que mayor probabilidad tiene de reducir un problema, sin perder de vista la viabilidad política de la solución seleccionada. Si bien una política pública se diseña con base en métodos e información que cumple con ciertos criterios metodológicos es al final del día, un asunto que se resuelve en escritorios gubernamentales, en los que funcionarios públicos, con base en convicciones, intereses, racionalidades, responsabilidades y conocimientos, toman decisiones y alteran el diseño y objeto de las decisiones políticas originalmente tomadas.

Un aspecto relevante para comprender la pertinencia y eficacia de las respuestas gubernamentales a problemas públicos es el contenido de las normas que regulan la operación de los programas, particularmente si las consideramos como la concreción del proceso de decisión relacionado con la intervención gubernamental. Este es el principal aspecto por revisar en este documento de trabajo, al analizar las reglas con

las que operan ocho programas federales que por diseño buscan atender a la población infantil migrante en México (PIM). La atención a esta población resulta urgente y compleja, debido a que los problemas que enfrenta no conciernen exclusivamente al sistema educativo. Alrededor del fenómeno migratorio para el trabajo agrícola (jornaleros) en general, y del infantil migrante en particular, confluyen otros problemas que justifican diversas intervenciones gubernamentales.

Este estudio utiliza como fuente primaria de información y, por lo tanto, como objeto de análisis, las reglas de operación de cada programa (RDO) y la normatividad relacionada para su operación, así como las evaluaciones realizadas a dichos programas. Las siguientes páginas se ocuparán de analizar los supuestos normativos que rigen la atención gubernamental a jornaleros agrícolas migrantes, tanto quienes adquieren esa condición de manera temporal, como quienes lo hacen permanentemente.

Conviene hacer algunas precisiones sobre los términos que se emplearán más adelante, en consideración de nuestro objeto de estudio. En primer lugar, es necesario establecer que, en términos generales, adoptamos la definición de migración como el cambio de residencia de una persona, familia o grupo desde su lugar de origen hacia otro, y que este desplazamiento necesariamente implica para los migrantes cambiar de residencia, empleo y relaciones sociales (Simmons , 1991, en Velasco, 1993). Ahora bien, se pueden identificar distintos tipos de migración de acuerdo con las condiciones en que ésta ocurre. De esta forma, al considerar el periodo de tiempo en que transcurre, la migración será temporal cuando el migrante sale de su lugar de origen por un lapso y regresa después de una temporada de trabajo. En cambio, la migración será permanente cuando el sujeto sale de su lugar de origen con la intención de no volver a residir en ese lugar.

Por otra parte, los migrantes jornaleros agrícolas son conceptualizados como aquellos trabajadores que se ven obligados a migrar en correspondencia a ciclos de cultivo o de recolección de forma estacional de algunos productos agropecuarios (por ejemplo hortalizas o jornadas de pesca), con el fin de obtener sus medios de subsistencia. Generalmente, éstos se desplazan junto con sus familias y pueden o no regresar a sus lugares de origen al terminar el periodo de recolección. Esto último ocurre debido a que una proporción creciente de trabajadores agrícolas toma la decisión de no volver a su localidad, con el objeto de incorporarse a la cosecha de otros productos fuera de su circuito tradicional. En este sentido, este tipo de migración (que la literatura en México llama “golondrina” (Romo, *et. al.*, 2013), se encuentra en un punto intermedio entre la migración temporal y la permanente, debido a que rompieron la etapa de retorno a su localidad, pero sin establecer lazos duraderos con las zonas de destino.

Las experiencias tanto nacionales como internacionales suelen comparar las condiciones de los jornaleros agrícolas migrantes con las de otros grupos de migrantes para contrastar las condiciones y carencias que pueden hacer a los primeros más vulnerables. Por ejemplo, las condiciones de vivienda, salud y educación de los

jornaleros migrantes suelen ser más precarias que las de otros grupos de migrantes y de jornaleros, debido a que su tiempo de residencia en el campamento de recolección es muy breve. Acerca de las condiciones laborales, los jornaleros migrantes obtienen un ingreso promedio menor, ya que no cuentan con un contrato y los periodos de paro y traslado son frecuentes. Estas condiciones se agudizan por el constante movimiento en el que se encuentra este grupo migratorio, por lo que la mayoría de ellos no se encuentra afiliado a programas de asistencia social como Oportunidades/Prospera o Seguro Popular (SEDESOL, 2011). Así pues, la suma de estas condiciones obliga a muchas familias a migrar constantemente a nuevos campos de cultivo para contar con un ingreso monetario constante.

Ahora bien, con respecto de los niños que pertenecen a estas familias, conviene tomar la definición de *estudiante migratorio* para identificar los problemas asociados con la atención de esta población. De acuerdo con Rodríguez y otros autores (2009), un estudiante migratorio es aquel cuyos padres poseen un empleo agropecuario y que se ven obligados a viajar de una región a otra durante el periodo escolar regular. Como consecuencia de esta situación, el menor interrumpe sus estudios de manera temporal o permanente, ya sea por los tiempos de traslado a la siguiente zona de trabajo o por la ausencia de servicios educativos accesibles.

La siguiente sección desarrollará los factores que contribuyen a considerar como relevante la atención subsidiaria de esta población, además de complejizar la respuesta o intervención estatal para atenderlos.

Condiciones de vulnerabilidad asociadas a la PIM

a. Desplazamiento constante

Uno de los problemas más importantes para presentar un diagnóstico confiable sobre la situación de niños jornaleros agrícolas migrantes en México, es la escasa disponibilidad de información acerca de su número, distribución y patrones migratorios. La rotación constante de jornaleros entre regiones productoras y cultivos, la falta de documentos oficiales que prueben su identidad y los escasos registros de actividades agrícolas y escolares, dificultan sin duda la estimación precisa de personas en esta condición.

Una de las estimaciones probablemente más confiables sobre el tamaño de la población en condición migrante, proviene del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de la Secretaría de Desarrollo Social, que se basa en la demanda de mano de obra en las principales zonas agrícolas, para luego multiplicar este resultado por el tamaño de familia promedio, con el fin de obtener el número total de personas que migran. La realización de este procedimiento arroja un estimado de 2.3 millones de personas viviendo en esta condición (SEDESOL, 2009), lo que ofrece una

perspectiva de la relevancia que adquiere. Sin embargo, esta metodología supone que sólo uno de los miembros de la familia se dedica a labores agrícolas, por lo que excluye aquellos casos en los que más de un miembro de la familia (como la esposa y los propios hijos) se encuentra en estado de ocupación.

Otro estudio que hace un esfuerzo por identificar la magnitud de esta población, es un diagnóstico acerca de la situación de los niños jornaleros en México comisionado por la UNICEF durante el año 2005. Del trabajo de UNICEF se desprenden algunos datos interesantes acerca del “perfil” de estas familias de jornaleros migrantes. Así, pues, salta a la vista que, durante 2006, el trabajo que se realiza en campos agrícolas por migrantes jornaleros es realizado en un 43% por familias nucleares y extensas. A este grupo le sigue el trabajo que realizan personas solas con 35%, en tanto que familias monoparentales representan el 8%, y parejas jóvenes y personas que migran en grupo con un 7% cada uno (UNICEF 2006, p. 39). Aquél 43% de familias que se dedica al trabajo en el campo, es un indicador de los desplazamientos migratorios en los que toda la familia se “mueve”, siguiendo los ciclos de recolección y, posiblemente, incluyendo población infantil.

Los constantes cambios entre escuelas e incluso entre subsistemas educativos, así como la adaptación frecuente a nuevos ambientes, demandan del estudiante migrante un gran esfuerzo de concentración y disciplina para mantenerse al día con sus estudios, condición que puede disminuir gravemente su interés en la educación (Martínez y Cranston, 1996, p. 33). En este sentido, una práctica común entre los profesores es excluirlos intencionalmente durante las prácticas de instrucción, dado que desafortunadamente comparten la expectativa de que “no vale la pena” invertir tiempo y esfuerzo en un estudiante que muy probablemente desertará de la escuela, o bien que no completará el ciclo escolar, por lo que en su racionalidad, resulta mejor orientar ese esfuerzo en otros estudiantes (Anderson y Cranston-Gingras, 1991). Adicionalmente, es necesario considerar que con frecuencia los instructores o docentes rara vez hablan la lengua de los estudiantes migrantes.

b. Barreras de lenguaje

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

Tal como señala Schmelkes, en la mayor parte de las escuelas indígenas predomina el uso del idioma español: durante el año 2010 “sólo el 63% de los maestros indígenas

hablan una lengua indígena, [lo que resulta en] una desubicación lingüística de los docentes indígenas (docentes que hablan una lengua indígena pero que trabajan en una comunidad que habla otra) cercana al 20% – o bien [que se presente] el uso instrumental de la lengua indígena, [la cual] se maneja sólo mientras los alumnos adquieren suficiente dominio del español como para proseguir las clases en esta lengua” (Schmelkes 2010, 215). De esta forma, los alumnos con problemas de comunicación en español suelen retrasarse con los contenidos de la clase, así como para comprender conceptos complejos. El funcionamiento de un sistema educativo para indígenas ha provocado un subsistema de educación preescolar y primaria de calidad inferior (Schmelkes 2010, 216), lo cual afecta particularmente a la población estudiantil migrante.

Método para el análisis

En las leyes y reglamentos institucionales se encuentran descritos los alcances, facultades, potestades y composición organizacional de las agencias gubernamentales. En buena medida, la definición de los programas gubernamentales se encuentra acotada por las disposiciones legales que constriñen a la autoridad para que cumplan con lo que expresamente le ordenan las normas.

Con el objeto de determinar la relevancia y probable eficacia de los programas públicos en la atención de la PIM, se realizó un análisis de contenido de las Reglas de Operación de los diversos programas que contenían expresamente al menos un componente destinado a brindar apoyo a esta población. Una vez que se identificaron algunos aspectos relevantes que determinarían los resultados obtenidos por estos programas con relación a la resolución de problemas de la población objetivo, se definieron catorce variables para el análisis de los ocho programas identificados como relevantes para la atención de la PIM, que se señalan a continuación:

- *Horizonte temporal*
- *Horizonte espacial*
- *Actores institucionales*
- *Población: potencial, objetivo y atendida*
- *Reglas de operación*
- *Estructura de los recursos*
- *Infraestructura*
- *Coordinación interinstitucional e intergubernamental*
- *Cruzada contra el hambre*
- *Participación social*

- *Objetivos/Metas/Resultados*
- *Seguimiento y evaluación*
- *Transparencia*
- *Problema público*

Los resultados de cada variable en lo individual, y en su conjunto, se presentan, para efectos de una interpretación homologada de las mismas, como un valor entre cero (0) y uno (1), bajo dos supuestos: a) que a cada variable se le asigna un mismo peso con relación al efecto que tendría cualquiera del conjunto de 14 variables con respecto a los posibles efectos del programa entre la población por atender, de la misma forma que se asume un peso similar a los componentes que conforman cada variable; b) que la apreciación realizada para evaluar la condición de cada variable es uniforme entre los revisores que codificaron los resultados correspondientes.

La contribución de cada variable al modelo de análisis es descrita a continuación:

a) Horizonte temporal

Toda acción gubernamental (programa, política o proyecto) se ve delimitada en términos de alcances temporales. Se considera fundamental que el programa prevea claramente tres tipos de plazo para operación y observación de resultados: corto, mediano y largo. Los valores asignados a los componentes de la variable Corto plazo, Mediano plazo y Largo plazo, son de un tercio (0.33) en cada caso, de modo que si todos son considerados en la construcción de la normativa analizada, el programa obtiene uno (1), como valor máximo. Existe la posibilidad de que el horizonte temporal no esté definido, en cuyo caso, representado por el componente Indefinido, el valor es cero (0).

b) Horizonte espacial

Se trata del ámbito espacial de validez (de una norma), que se manifiesta en términos del territorio y que implican acciones de calado federal, estatal (incluido el D.F.) o municipal, atendiendo a la división político administrativa, pero también en comunidades o localidades. Cuando se trata de todo el país, no hay necesariamente una mención específica al respecto, sino que se asume que el programa lo abarca. Esta presunción debe ser suficientemente clara. Esta variable la integran cuatro componentes: nacional, regional, estatal, y municipal; cada uno de ellos equivale a una cuarta parte (0.25) del total.

c) Actores institucionales

Se refiere a las dependencias, secretarías y entidades de la administración pública de los tres ámbitos de gobierno que participan en el programa, así como organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Esta variable la integran los componentes: gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal, instancias

comunitarias, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. A cada uno de ellos se le asigna un valor de un séptimo del total. Debe entenderse, por supuesto, que en cada caso, basta con la presencia de un actor institucional para considerar que ahí se satisface la variable en cada categoría.

d) Población

Se refiere a la definición de una población objetivo, es decir el grupo poblacional que dadas ciertas circunstancias se busca atender. Es una población potencial, es decir el número probable de beneficiarios que podría alcanzarse, y una población atendida, que toma en cuenta a la población que fue beneficiada con el programa. A cada uno de estos componentes le corresponde una tercera parte del total (0.33 aprox.) Es posible que esta medida sea injusta con algunos programas que cuentan con padrón de beneficiarios, como el Seguro Médico Siglo XXI, para el que quizá sea difícil determinar, *ex ante*, la población potencial. Sin embargo, siempre es recomendable hacer un esfuerzo por definirla para los fines del programa.

e) Reglas de Operación (RDO)

En las RDO y la normatividad específica al programa de gobierno se delimitan la acción de las instancias que participarán en el programa, así como el acceso a los recursos por parte de los beneficiarios). No obstante, es necesario decir que la variable, una vez realizado el análisis de programas federales, resultó de poca utilidad, pues todos ellos cuentan con alguna normativa lógicamente concebida. Hay dos componentes en la variable: reglas de operación y normativa, por lo que en cualquiera de los dos casos, la proporción en el total será de 100%.

f) Estructura de los recursos

Usualmente, la normativa debe contener referencias sobre la proporción de recursos, tanto en términos de su origen institucional (si hay más de un aportante o si sólo se trata de fondos presupuestales) cuanto de su aplicación en los distintos (posibles) subprogramas o entidades federativas y/o municipios. Para efectos del análisis, se ha considerado suficiente con cuatro componentes: Federales, Estatales, Privados e Internacionales. Como cabría esperar, cada componente tiene un peso de una cuarta parte (0.25).¹

¹ Conviene aclarar, por otra parte, que ningún programa precisa esta información, de modo que se consideró oportuno otorgar el beneficio de la duda cuando las RDO del caso, ofrecían datos de porcentajes de asignación de apoyos a los distintos tipos de beneficiarios.

g) Infraestructura y equipamiento

Se refiere a las construcciones públicas o privadas utilizadas por el programa. Dado que en este estudio se está considerando únicamente a la PIM, la infraestructura y el equipamiento se refiere a escuelas, aulas, albergues, bodegas y bienes muebles. Así, los componentes de la variable son: aula/escuela, albergue escolar, bodega (misma que a veces se acondiciona como aula) y otros, en este se incorporan materiales y equipo. Cada componente aporta una cuarta parte del total (0.25).

h) Coordinación

Hay que considerar dos tipos de coordinación: interinstitucional e intergubernamental. La primera se refiere a la que sostiene la organización responsable del programa bajo análisis con otras organizaciones del mismo nivel de gobierno; la segunda, a la que sostiene con instancias de los otros niveles de gobierno (federal, estatal y/o municipal) que son, por lo general, los interlocutores obligados para efectos de implementación ("ejecutores", se les llama) e, incluso, con organismos comunitarios, OSC o empresas. La variable recupera tanto la coordinación interinstitucional, la que ocurre entre agencias del mismo nivel de gobierno, como la coordinación intergubernamental, la que tiene lugar entre agencias de distintos niveles de gobierno. La proporción de cada una corresponde a la mitad del total (0.5).

i) Cruzada contra el hambre

Como se sabe, este es un programa prioritario del gobierno federal que ha incorporado a otros programas en su intención de ampliar su impacto. En el decreto que crea al Sistema, se obliga a todas las dependencias del gobierno federal a actuar intersectorialmente para hacer converger sus esfuerzos en materia de salud, educación, vivienda, economía y servicios básicos (agua, luz y drenaje). Esta variable sólo se toma en cuenta si la normatividad menciona a la Cruzada contra el hambre entre sus obligaciones para la complementación de recursos. Si el programa alude a la "Cruzada", el valor que obtiene la variable es uno (1), en caso contrario es de cero (0).

j) Participación social

Un número de programas gubernamentales consideran la participación de la sociedad civil en algunas actividades, señaladamente, en la vigilancia en lo que se considera, genéricamente, como contraloría social. No obstante, es posible que existan otras formas de intervención de la sociedad civil. Al igual que en la variable anterior, los componentes pueden tomar los valores de uno, si se incluyen la participación de la sociedad en el programa, o de cero en caso contrario.

k) Objetivos, metas, resultados

Todo programa gubernamental cuenta con objetivos expresamente declarados (no importa su claridad o su precisión) y, usualmente, sus alcances son de mediano o largo

plazo. Importa identificar, por lo tanto, si entre los objetivos del programa y las metas previstas, existen alguna clase de alineamiento que, por lo menos, sugiera que los logros de la política también satisfarán las expectativas planteadas en el presupuesto.

l) Seguimiento y evaluación

Se refiere a las tareas de control, seguimiento, evaluación y auditoría, llevados a cabo por algún agente previsto en la regulación del programa, ya sea algún sistema informático de seguimiento, terceros contratados al efecto, Órgano Interno de Control (OIC), contraloría social, o a la ASF, la SHCP y la SFP. Cada componente equivale a una quinta parte (0.2) del total de la variable.

m) Transparencia

En esta se considera todo mecanismo de publicidad de información relacionada con el programa, desde su concepción hasta su implementación y evaluación; Mismos que deben estar claramente expresado en los documentos, de preferencia, como publicación en el portal del organismo gubernamental dueño del programa. Para efectos de la variable, se consideraron tres componentes: Portal, es decir, su uso como herramienta tecnológica para la máxima publicidad del programa, y no sólo de su normativa; Medios impresos; y Otros (medios) para la máxima publicidad. Cada componente aporta una tercera parte (0.33) del valor total de la variable.

n) Problema público

Toda política pública, en cualquiera de sus variantes, se caracteriza por un conjunto de acciones y de recursos públicos para atender un problema que los responsables definen de manera deliberada. Esa definición es posible siempre que exista una teoría causal del problema, teoría que debe narrarse explícitamente a efecto de entender las acciones concretas previstas en el programa. Los componentes de la variable son tres: definido, colegido, no definido. El primero equivale a 100% del total de la variable, es decir, uno (1); el segundo, a la mitad (0.5); y el tercero, a cero (0).

Análisis de los programas federales que atienden a la PIM

Luego de revisar los programas que el Gobierno federal tiene implementados y que podrían incidir en las condiciones en que se encuentra la población migrante, se seleccionaron ocho de ellos por su pertinencia para el estudio de la PIM y su acceso a la educación. Para ello, se tomaron en cuenta los siguientes factores: el objetivo del programa, la población objetivo y que esta tuviese la condición de migrante, además del organismo responsable y la unidad operativa. Una vez realizado este análisis, los programas seleccionados fueron los siguientes:

- Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Albergues Escolares Indígenas) (PAEI)
- Programa de Infraestructura Indígena (PII)
- Normas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica
- Programa Nacional de Becas/Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)
- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)
- Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (PEI)
- Seguro Médico Siglo XXI (SXXI)
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

Estos programas dan cuenta de la atención a PIM nivel federal, ya sea como foco principal de la acción pública o como una de sus vertientes. Los objetivos de los mismos programas lo revelan, pese a su carácter enunciativo (ver anexo 1). El programa mejor posicionado, tras la aplicación de las catorce variables utilizadas en el análisis (véase Gráfica 2), es el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) (0.67), a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). El objetivo de éste consiste en “[a]poyar la permanencia de niñas, niños y jóvenes indígenas inscritos en escuelas públicas, a través de diferentes modalidades, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad”. El programa con la ponderación más baja fue el sustentado con las Normas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica, cuyo responsable es la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública. Éste presenta como objetivo “[q]ue las escuelas oficiales y particulares incorporadas al sistema educativo nacional, inscriban de manera inmediata a las y los alumnos/as nacionales o extranjeros/as que estén en edad de cursar preescolar, primaria y secundaria”.

CUADRO I. PONDERACIÓN PROMEDIO DE LOS PROGRAMAS FEDERALES

PROGRAMA	PROMEDIO
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (albergues escolares indígenas; PAEI)	0.67
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	0.62
Programa de Infraestructura Indígena (PII)	0.59
Programa Nacional de Becas. Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	0.50
Seguro Médico Siglo XXI	0.46
Programa de Educación Inicial y Básica Para la Población Rural e Indígena	0.45
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)	0.41
Normas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica (2014)	0.30
Promedio	0.50

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar aparece el *Programa de Jornaleros Agrícolas (PAJA)*, con un valor promedio de 0.62 y cuya gestión recae en la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa presenta como objetivo “[c]ontribuir a la reducción de la vulnerabilidad y exclusión social de la población jornalera agrícola, mediante acciones y apoyos para la protección social, en materia de alimentación, educación, promoción del ejercicio de los derechos humanos y servicios básicos”.

A primera vista, mientras las *Normas de Control Escolar...* no constituyen un programa sujeto a RDO y el PAEI, sí, sus objetivos difieren en que aquél abarca a toda la población en edad de escolar, incluida la población indígena y a la PIM, el de *Apoyo...* atiende sólo a niños, niñas y jóvenes indígenas. Concentrar los esfuerzos como lo hace este programa, asegura una mayor eficiencia en el uso de los recursos y, eventualmente, la obtención de mejores resultados. Las *Normas de Control Escolar...* carecen de los incentivos para un impacto profundo, y no parecen garantizar el seguimiento de la PIM en los propios términos del programa: inscripción, reinscripción, certificación y control escolar.

Por su parte, el *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)*, a cargo de la Dirección General de Educación Indígena de la SEP, se coloca en el penúltimo lugar del análisis con un valor de 0.41 en el promedio. Su objetivo es:

“[b]rindar atención educativa en escuelas públicas de educación básica (indígenas o generales) y en centros educativos para la atención a población migrante, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Promover acciones para el logro de aprendizajes, la retención, la reinserción y el egreso oportuno en educación básica con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión o en contexto de vulnerabilidad”. Este programa es heredero del *Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*, en buena medida esto explica el bajo promedio que obtuvo durante el análisis dado que el PIEE amplió espectro de atención a la población, lo cual pudo disminuir su efectividad.

Entre los programas con menor puntaje aparece el *Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (PEI)*, conducido por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), con un valor promedio de 0.43. Su objetivo se expresa en términos de “[c]ontribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para combatir el rezago educativo en Educación Básica mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa” (PEI Reglas de operación, 2013). Desafortunadamente este programa deja muchos elementos básicos indefinidos en sus reglas de operación y normatividad correspondiente, tales como los actores institucionales involucrados o la escasa atención a las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, así como su débil compromiso con la transparencia.

Por otra parte, el *Programa de Infraestructura Indígena* (PII) de la CDI, presenta un resultado aceptable (0.59); le sigue el *Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas* (PROMAJOVEN) que administra la Dirección General de Educación Indígena (0.46) que, si bien queda por debajo del promedio (0.50), le permite estar entre los primeros cuatro lugares; por último, el programa *Seguro Médico Siglo XXI* (SXXI), a cargo de la Comisión Nacional de Prevención Social en Salud, obtuvo un promedio de 0.44. El objetivo del PII es “[c]ontribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda”; en tanto que el objetivo de PROMAJOVEN se plantea como “[c]ontribuir a la reducción del rezago educativo mediante el otorgamiento de becas a niñas y jóvenes en contexto y situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana”; en SXXI se pretende dar “[f]inanciamiento de la atención médica y preventiva para la población menor de cinco años de edad, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social, con la finalidad de proponer las mejores condiciones posibles de salud y de oportunidades para su desarrollo”.

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

En un principio, para entender la lógica de intervención de los programas bajo estudio, se debe calcular el promedio de los valores obtenidos en cada programa en cada una de sus variables. Vale la pena señalar que respecto a la variable de “horizonte temporal”, sólo PROMAJOVEN hace mención expresa de un horizonte a corto y mediano plazo. En el resto de los programas, aunque se sobreentiende que debido a las restricciones legales las transferencias líquidas están sujetas a periodos anuales, todos estos contienen en su normativa cierta vocación más allá del año de ejecución, pero sin expresarla meridianamente.

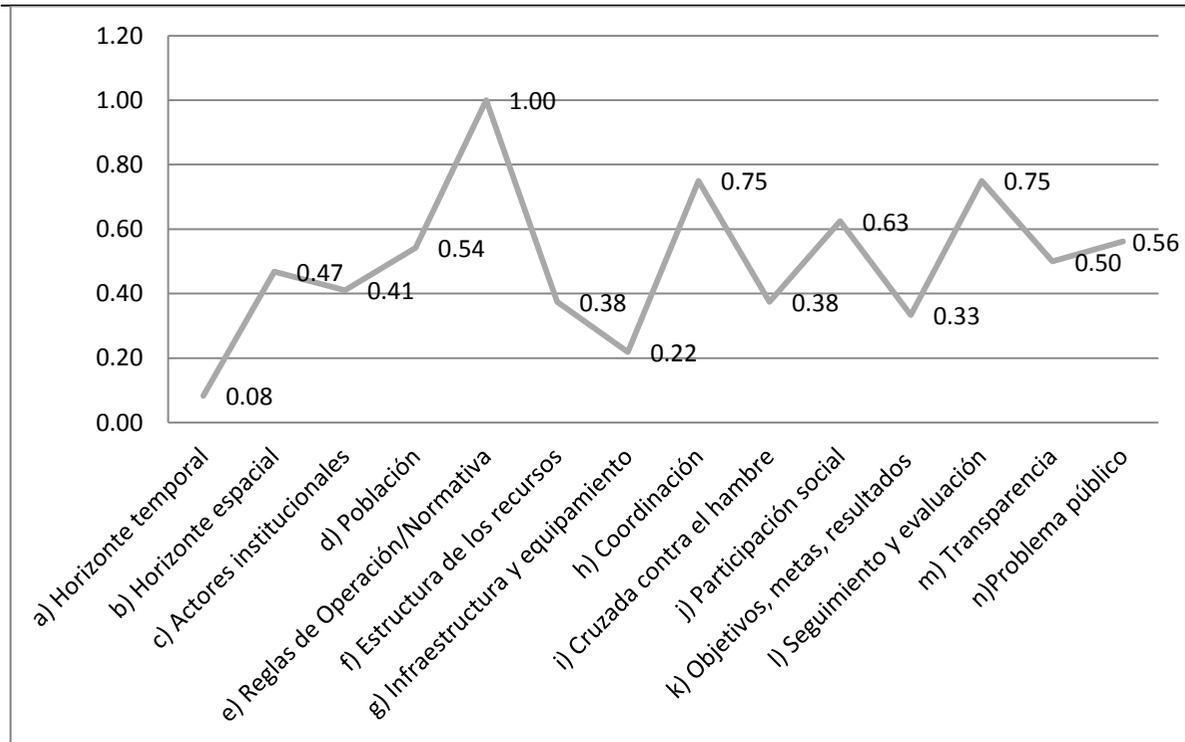
En cuanto al “Horizonte espacial”, el valor promedio asciende a 0.47, debido a que la mayoría de los programas presentó un resultado en el promedio: 0.50, excepto SXXI, que sólo manifiesta su vocación federal. Por lo que puede verse, el valor de “Actores institucionales”, alcanza apenas 0.41; de los ocho programas, seis se encuentran por abajo del promedio, con cuatro de ellos en 0.29 (Normas de Control Escolar..., PROMAJOVEN, PII, y PEI). Esto quiere decir que hay deficiencias para determinar con claridad a las instancias que intervienen en algún momento del proceso de la política, por lo menos con la claridad necesaria para una coordinación aceptable. En términos generales, se hace mención de gobiernos estatales, municipales o de organismos federales, mismos que tendrían alguna participación en el programa, pero

no se señalan con exactitud quienes intervienen, así como plazos y responsabilidades específicos.

Por ejemplo en el PAJA (0.71) los actores institucionales contemplados de manera expresa además de SEDESOL como instancia normativa, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, se refieren expresamente a los ejecutores, es decir las dependencias operadoras del Programa como las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal, municipal e incluso organizaciones de la sociedad civil. Dentro de las previsiones de cooperación y coordinación, en PAJA se delegan estas tareas a la Unidad Administrativa Responsable del Programa (la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, DGAGP), para fomentar el acceso a los servicios y apoyos de otros programas o Instituciones que otorguen beneficios relevantes para los hogares jornaleros. Entre estos destacan el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el Programa de Inclusión Social PROSPERA, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Educación Pública, el CONAFE y el INEA.

Con respecto a los actores institucionales, la variable “Coordinación” presenta un valor alto (0.75) en el promedio, aunque se presentan algunos casos en los extremos. Así, por un lado, en Normas de control escolar, no se observan relaciones significativas por parte de la institución responsable (SEP) tanto en términos interinstitucionales como intergubernamentales. De hecho, para llevar a cabo la coordinación intergubernamental no se encontraron disposiciones explícitas, con la salvedad de la relación existente entre sistemas educativos durante la transferencia del estudiante durante su migración. Por otro lado, en PAJA se experimenta una situación diferente. En materia de coordinación interinstitucional, las RDO establecen que “[s]e promoverá la participación de otros programas sociales, para complementar los recursos y las acciones realizadas en las comunidades de origen de los jornaleros”, lo cual tiene una mayor probabilidad de potenciar los alcances de las acciones concurrentes.

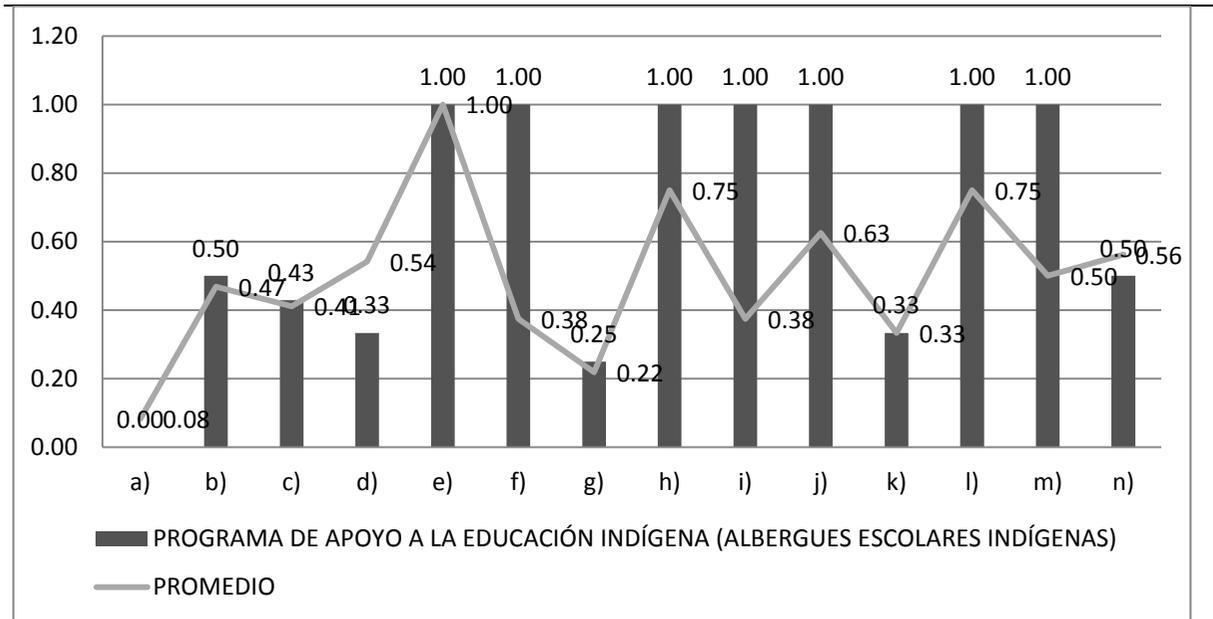
GRÁFICA I. VALOR PROMEDIO DE LOS PROGRAMAS FEDERALES POR VARIABLE



Fuente: Elaboración propia

Sin duda, una brecha se extiende entre la narrativa de las RDO y la realidad. Sin embargo, a falta de información sobre resultados del programa en el pasado, debe tomarse en consideración, de nueva cuenta, que las normas constituyen el primer referente para entender las dimensiones del programa en cuestión. De modo que, en materia de coordinación, cinco programas extienden sus relaciones a los dos ámbitos, el de las interinstitucionales y el de las intergubernamentales; dos se inclinan por uno u otro; y una no presenta mecanismos al respecto.

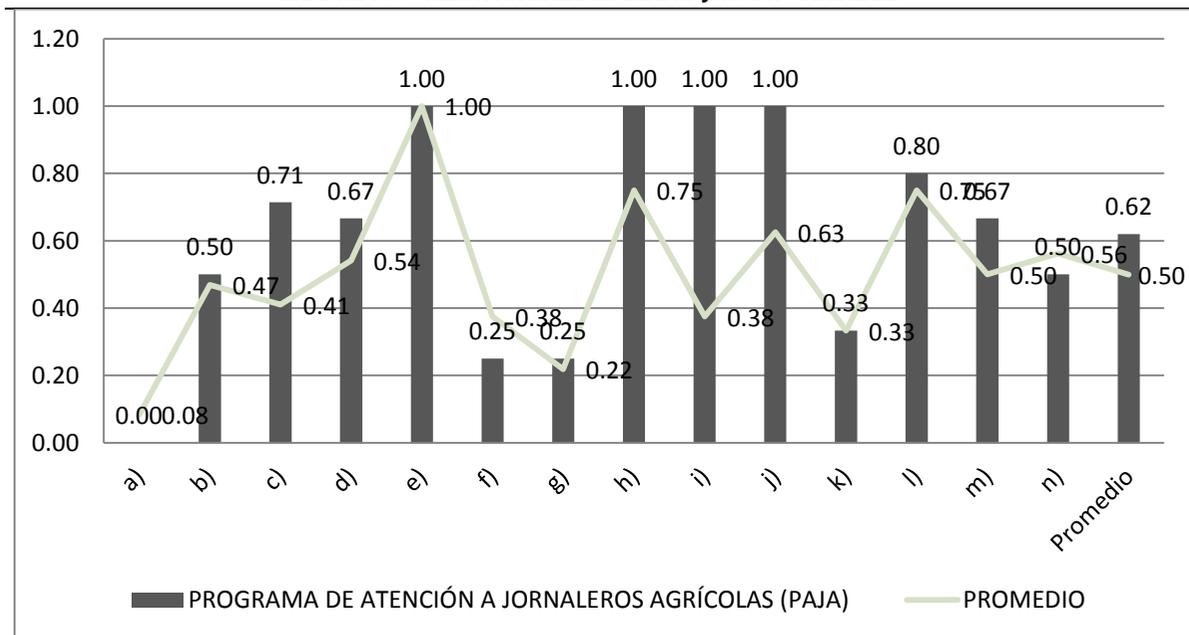
GRÁFICA 2. VALOR PROMEDIO DEL PAEI POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia.

En algunos programas, la población potencial se halla determinada por su residencia en localidades con características particulares, mismas que conforman el espacio en el cual el gobierno va a actuar. Pero en otros programas, la indefinición de la población potencial se debe a que no se distingue de la propia población objetivo, o bien se ignora. Dado que la variable califica la presencia de los tres tipos de población, únicamente el programa Seguro Médico Siglo XXI reúne los tres tipos. En el otro extremo PAEI, PROMAJOVEN, PIEE y PIE únicamente definieron un solo tipo de población, por lo que obtuvieron la valoración más baja (0.33).

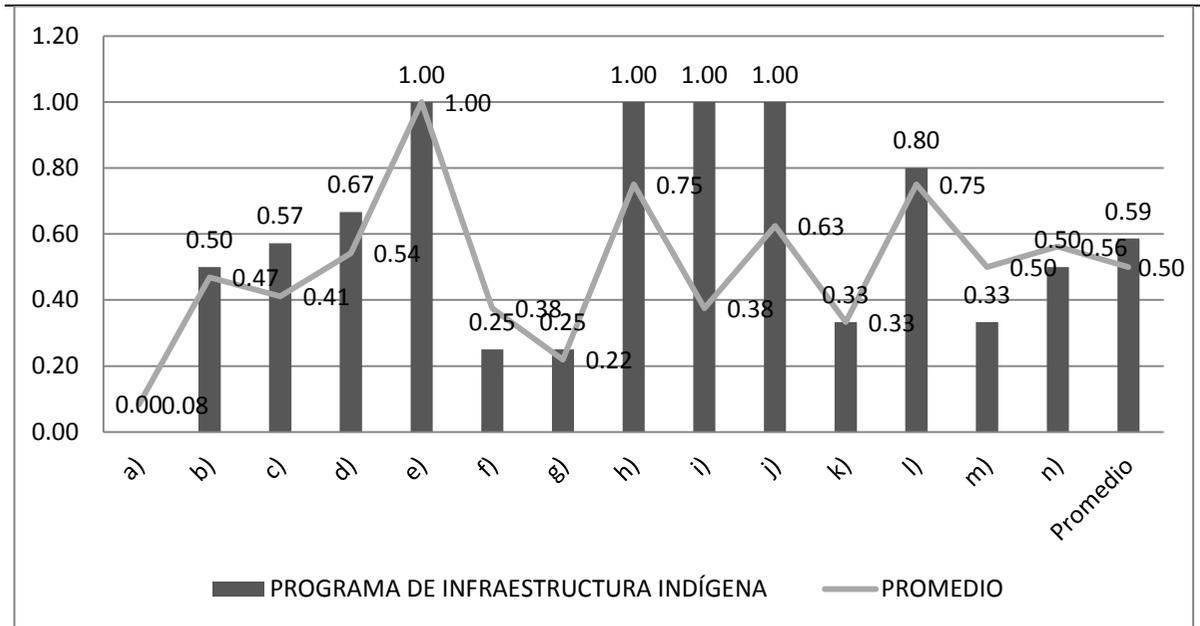
GRÁFICA 3. VALOR PROMEDIO DEL PAJA POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia

Respecto a la variable “Estructura de los recursos”, sólo el PAEI presenta el más alto resultado (1), el resto exhiben resultados de 0.25, excepto el programa de Normas de control escolar... con cero. Dado que este último es un programa sin recursos que transferir como parte de su operación, de ahí este resultado. Ahora bien, respecto a los otros programas, estos no tienen la claridad del PAEI; si bien sus RDO no aclaran el origen de sus recursos (se entiende que son federales), en cambio sí indican los porcentajes en que podrían destinarse de acuerdo al tipo de acciones a las que se dirijan, por ejemplo comedores, becas, etc. Los programas con valores bajos en la variable, además de su ambigüedad en la estructura de los recursos en términos de su origen, pueden explicar el destino, pero no necesariamente en términos de proporciones en una estructura que quizá se explicara por sí misma gracias al detalle con que acaso se realizara.

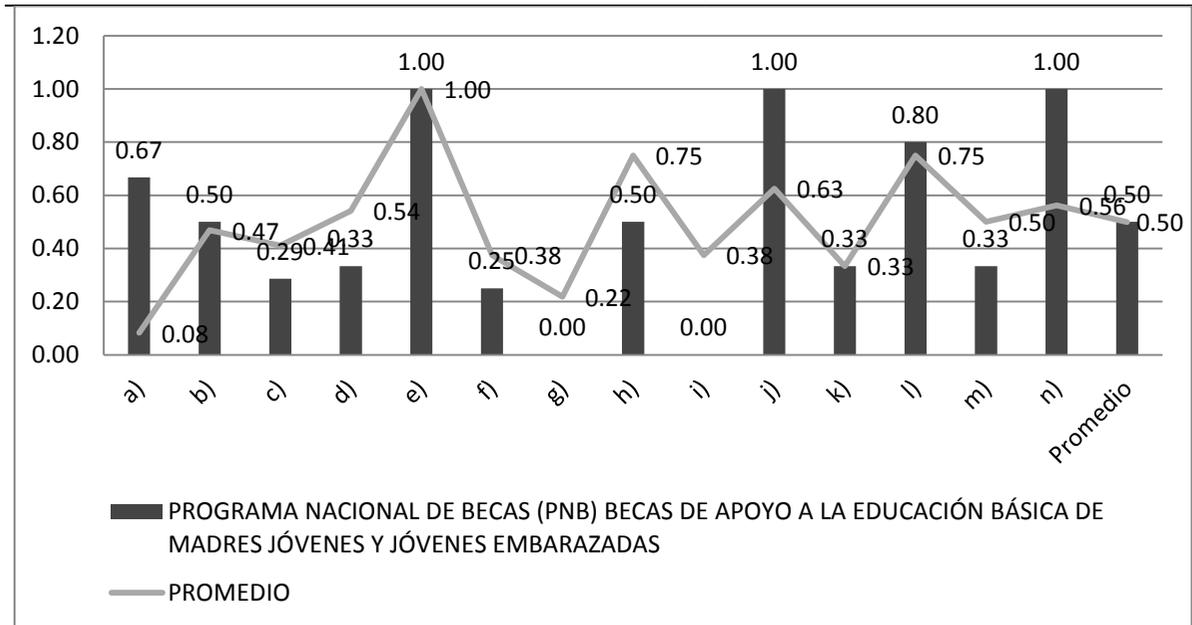
GRÁFICA 4. VALOR PROMEDIO DEL PII POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia

En cuanto a Infraestructura y equipamiento todos los programas obtienen un resultado muy pobre con un valor de 0.25. Las excepciones son el PEI que obtiene un valor de 0.50, el más alto; así como “Normas de Control Escolar” y PROMAJOVEN, que no tienen previsiones en esta materia. Los programas adolecen de falta de recursos para infraestructura y equipamiento escolar, particularmente, en materia de aulas o escuelas. Sólo el PIIIE y el PEI presentan acciones para ello y éste, además, recursos para materiales didácticos.

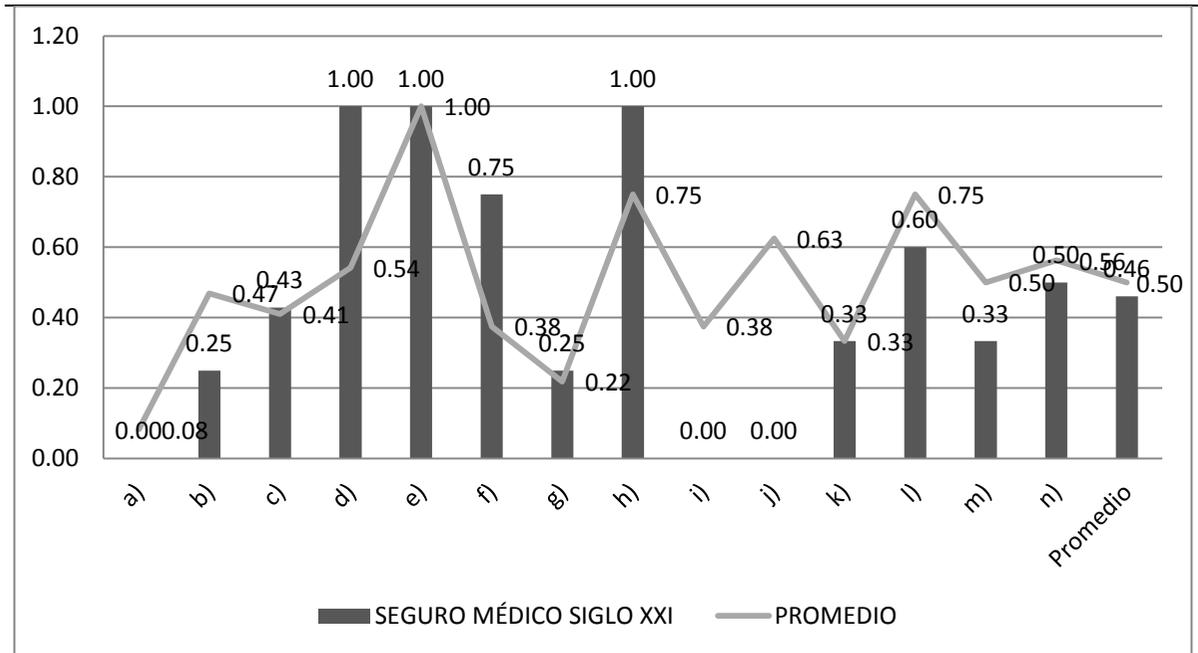
GRÁFICA 5. VALOR PROMEDIO DEL PROMAJOVEN POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia

Con relación a la Cruzada contra el Hambre, sólo PAJA, PAEI y PII declaran alguna relación con ÉSTE. Esto se debe a que el Gobierno federal espera que la Cruzada coordine los programas existentes en materia social, de modo que se maximice el efecto conjunto. Como cabría esperarse, dado que SEDESOL es responsable por la Cruzada y PAJA, este último está alineado a ella. En contraste, el PAEI solamente señala en sus RDO la posibilidad de apoyar en la instrumentación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, mismo que supone la participación concertada de distintas instancias de los gobiernos federal y estatal. Por su parte, el PII prevé tomar en cuenta a los municipios contemplados en la Cruzada para participar en la edificación de vivienda y coadyuvar con este programa.

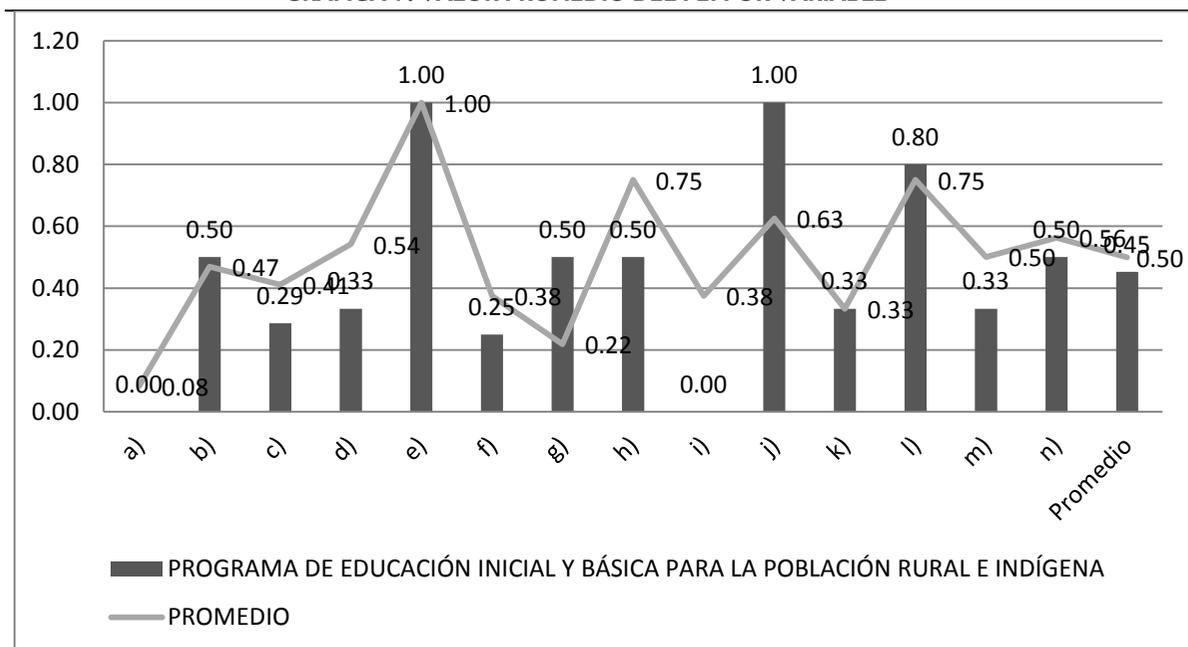
GRÁFICA 6. VALOR PROMEDIO DEL SXXI POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la participación social, sólo hay dos alternativas: los programas que contemplan esta posibilidad y los que no. Tanto PAJA, PAEI, PII, PROMAJOVEN como PEI recurren a instancias organizativas de carácter comunitario. En el caso de PAJA, en sus RDO se destina un apartado ex profeso a este rubro. Esta participación con tintes de control social, sin embargo, no aparece en el apartado de Contraloría social ni de evaluación, de modo que parece más bien una declaración de buenas intenciones. Por otro lado, las RDO establecen que por medio de las redes sociales se realizarán acciones diversas destinadas, por ejemplo, a incidir en el empoderamiento de los beneficiarios.

GRÁFICA 7. VALOR PROMEDIO DEL PEI POR VARIABLE



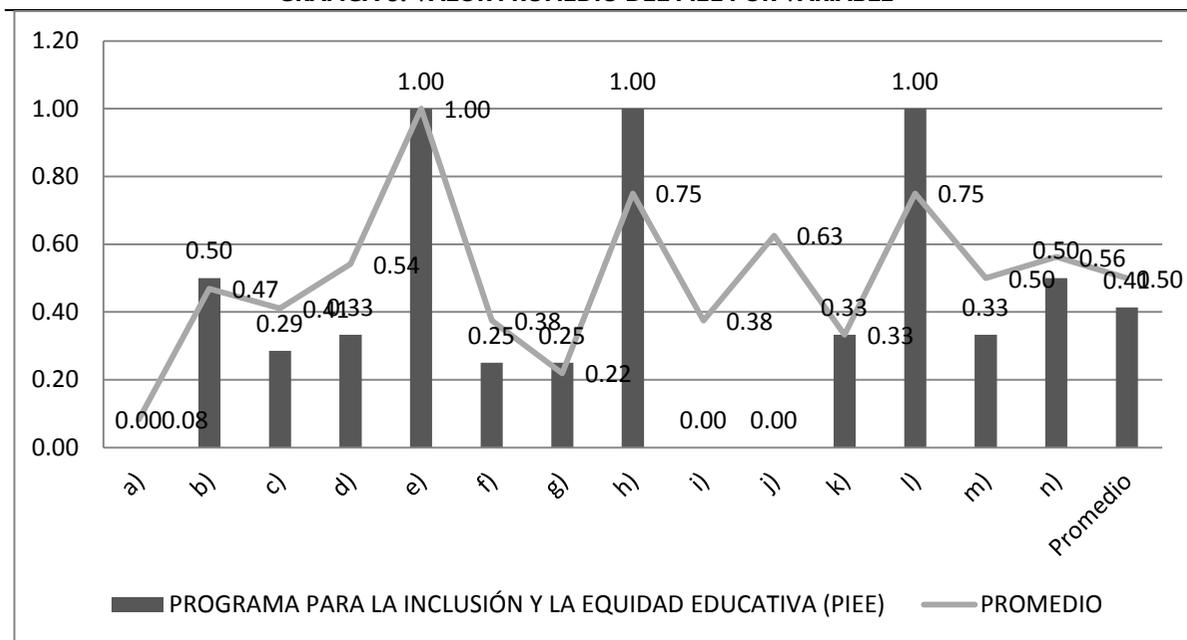
Fuente: elaboración propia.

En el PAEI la participación social está prevista como intervención de las comunidades a través de los padres de familia. El PII tiene contemplado un esquema de contraloría social, desarrollado con cierta amplitud. Parece que en el PEI, la participación social encuentra un poco más de resonancia que los anteriores, descontado el PAJA, que abunda en el tema. En efecto, la instancia formal de contraloría social en las comunidades la constituyen los comités locales correspondientes cuyas funciones tienen que ver, sobre todo, con difusión y promoción. El CONAFE ha diseñado, además, documentos para orientar su trabajo: Esquema de Operación, Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS). PROMAJOVEN, en cambio, es muy lacónico, porque la participación social sólo se prevé a través de los comités de contraloría social. Nótese que los programas asumen que contraloría social es más una instancia participativa que un mecanismo comunitario de control efectivo y vigilancia acuciosa de la ejecución de los recursos. Usualmente se les encuentra subordinados a la autoridad con una misión testimonial que contribuye a llenar el expediente de la participación.

Nada más intuitivo que concatenar objetivos, metas y resultados en el proceso de planeación de las acciones públicas. En los programas revisados, esta secuencia parece estar rota. Las RDO declaran objetivos del programa, pero las metas y resultados conforman un paquete separado de intenciones. Quizá por esa razón, los programas remiten a un portal o a un anexo para revisar metas y resultados con sus indicadores, mientras que las RDO, desde el comienzo, es obvio, plantean objetivo general y

objetivos específicos. Ningún programa contiene el paquete completo de objetivos, metas y resultados.

GRÁFICA 8. VALOR PROMEDIO DEL PIEE POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia

Pero existe aún otro aspecto interesante que destacar en el tema de objetivos, metas y resultados, aparte el hecho de que metas y resultados no están manifiestamente alineados dentro de la narrativa de las RDO. Algunos de los programas son prolijos en objetivos específicos y otros únicamente mencionan uno de ellos, pero más importante aún, la forma en que se aborda el tema de objetivos sugiere una cierta imbricación de un programa a otro. Los programas dedicados, *ex profeso*, a la educación (PAEI, PII, NCE, PROMAJOVEN, PIEE y PEI) se intersecan de alguna manera, lo que invita a creer que la integración es posible, por lo menos desde una posición estratégica superior que, en efecto, contribuya a tal armonización de esfuerzos.

GRÁFICA 10. VALOR PROMEDIO DE NORMAS DE CONTROL ESCOLAR POR VARIABLE



Fuente: elaboración propia

Por último, todos estos programas no se refieren explícitamente a metas y resultados, solamente hacen una mención genérica de su existencia, en distintas porciones de las RDO, por la obligación de apegarse a la Matriz Interna de Resultados (MIR) y la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML). En muchos casos se remite al lector al portal oficial correspondiente para consultar las metas y objetivos, aunque no en todos se precisa el sitio exacto.

En materia de seguimiento y evaluación, variable que también comprende las actividades de control y auditoría, ningún programa se compromete a fondo con ello, así como tampoco lo hacen respecto de la transparencia. Los dos temas van de la mano, pero no es posible asegurar que el público en general tenga acceso a información sobre el desempeño de los programas, salvo por la difusión de las propias RDO, los formatos que acaso se utilicen y las convocatorias para acceder a los recursos. Además de la alusión a la SHCP, la SFP y la ASF, sin excluir al OIC correspondiente, en los programas se hace referencia a una contraloría social, una instancia que se conforma con los integrantes de las comunidades beneficiarias, pero que carece de atribuciones más allá de un seguimiento testimonial. En el caso de PAJA, la contraloría social se ejerce por medio de los extensionistas de la llamada Red Social, mismos que, si acaso, limitan su proceder a las instrucciones que cada año se inscriban en las RDO.

En los programas revisados se observa que, en casi todos, el problema público que atienden no se encuentra definido, ni mucho menos explicado, aunque en todos se advierte una aproximación a un problema que difiere en forma y fondo. En algunos casos, se trata de una definición más o menos lograda que, a veces, se atreve a explorar algunas causas; en otros, logra abrirse una explicación más acabada que justifica de mejor manera la intervención. PROMAJOVEN se distingue de los demás precisamente en este sentido, al ser el único programa en que en los antecedentes de las RDO, hay una exposición amplia del problema público. La deficiencia también es manifiesta en el PAEI, un programa que, como se ha visto, obtiene valores altos en el análisis. En él, no está expresamente planteado el problema público ni su explicación causal. No obstante, es posible colegir que la población indígena objetivo del programa se encuentra en condiciones de alimentación precaria y, por eso, es necesario transferir recursos para asegurar acceso a alimentos de calidad.

Otro ejemplo es el caso de SXXI, donde tampoco está definido el problema público. Sin embargo, en su Introducción las RDO declaran que "... nuestro sistema sanitario debe resolver las desigualdades en el acceso a los servicios médicos, las cuales son una de las principales causas por las que las personas más pobres tienen mayor riesgo de morir a edades más tempranas que el resto de la población (...)" Si bien se manifiesta el problema público que se intenta abordar el programa, se extraña una explicación sobre su causalidad.

Un último ejemplo es el del PEI, dado que presenta un problema público de "doble rizo". Por un lado, busca atender a una población objetivo, claramente definida, en condiciones de difícil acceso a la educación por marginalidad y rezago social, y por el otro, se propone formar a personas que cooperen con el programa en las comunidades de atención. Es decir, se trata de una doble marginación de la pobreza en el sentido de que los servicios educativos escasean en términos de instalaciones, material y personal docente. El programa ganaría si el problema público estuviera planteado con mayor precisión y con una explicación persuasiva de sus causas.

Alineamiento de programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil migrante jornalera

Como se desprende del análisis que precede, actualmente, no existe una dependencia que brinde atención educativa exclusiva a la PIM como núcleo base de sus intervenciones. En ello coincide Rojas (2015), quien observa que CONAFE y SEP sólo tienen una participación no central en la problemática definida, por lo que la atención a la educación de niños jornaleros migrantes está a cargo de actores heterogéneos con incentivos y experiencias difíciles de homologar. Hasta el año 2014, el principal programa que se ocupaba de proveer servicios educativos a la PIM era el Programa de

Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM). Derivado de las evaluaciones realizadas al programa, sabemos que la clave de su éxito (en los casos de Sinaloa y Morelos) era la combinación de dos factores: uno socioeconómico derivado del contexto del estado, el tipo de población jornalera, las lenguas que se hablen en la región, etc., y otro estructural derivado de la forma en que operaba el programa, así como su coordinación entre los tres niveles de gobierno, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los propios beneficiarios

El alineamiento de programas y acciones públicas implica un esfuerzo deliberado por parte del gobierno que no se encuentra presente. Las agencias gubernamentales se limitan a una adhesión formalista a mandatos legales, como, en algunos casos, su contribución a la Cruzada contra el Hambre, la creación de comités de contraloría social y el diseño de metas y resultados, pero que distan mucho de obedecer a un empeño institucional, de alineamiento que armonice acciones de manera transversal a lo largo del gobierno federal. Parece haber, incluso, una afinidad discursiva que se ha elegido deliberadamente para dar cuenta, ante quienes importa, que la norma se obedezca.

En principio, no existe un diagnóstico común, salvo los datos provistos en los estudios del CONEVAL y el INEGI, así como los generados internamente en cada organismo responsable. Cada quien usa los datos para justificar sus acciones sin siquiera referirse a ellos, con las excepciones que salvan la tarde. Como es posible percatarse de la revisión del problema público, sólo un programa, PROMAJOVEN, incluye datos duros. Los demás sólo asumen que hay un problema por atender.

Si los objetivos de los programas son un buen indicador del alineamiento, simplemente no hay un alineamiento integral, aunque hay contactos tangenciales. Veamos uno por uno, y sólo tomando en cuenta objetivos generales, empezando por los directamente vinculados con el tema de la educación. El PAEI se enfoca en la permanencia de población indígena en edad escolar que ya esté inscrita en escuelas públicas. Un tanto de manera contradictoria, quiere priorizar su atención en quienes no tienen opciones educativas en su comunidad. Más allá de esta contradicción, tiene poco en común con el PEI, pues ésta combate el rezago educativo mediante servicios educativos comunitarios en localidades de muy alta y alta marginación o rezago social. Es decir, el PEI no se apoya en escuelas ya existentes, sino que crea los servicios ad hoc, según las necesidades. En este sentido, ambos programas son excluyentes.

Sin embargo, ninguno de los dos programas anteriores podría de alguna manera coincidir con el PíEE en el nivel básico (los niveles medio superior y superior no quedan en el radio de acción de aquéllos). Sus alcances, “todos los grupos de la población”, rebasan los del PAEI y el PEI, si bien puede decirse que el PíEE contiene a la población de éstos. En un plano todavía más reducido de población objetivo, pero eventualmente coincidente, el PROMAJOVEN se dirige a la reducción del rezago educativo mediante becas a niñas y jóvenes madres o embarazadas en situación de vulnerabilidad. En cuanto a su intención de ir contra el rezago educativo coincide con

el PEI, y respecto de la población beneficiaria, ésta podría configurar un probable subconjunto del PAEI, el PEI y el PIEE. Pero nada esto puede afirmarse a ciencia cierta. La normativa no es explícita y no cabe esperar que en su ejecución, en manos de actores diversos y, con frecuencia, mal definidos, los programas encuentren afinidades que conduzcan a la maximización de los beneficios sociales a los que están orientados.

El programa con la ubicación más baja en los valores obtenidos tras la aplicación de las variables en que se basa el estudio, Normas de Control Escolar..., por lo que se erige en una oportunidad para el alineamiento de los programas relacionados con la educación. La razón es sencilla: apelando a sus objetivos, es fácil detectar que al regular los procedimientos de inscripción, regularización y certificación de alumnos y facilitar su tránsito en la educación básica, cruza a todos los programas concernientes y podría, por lo tanto, servir de incentivo para armonizarlos entre sí. Esto, sin embargo, no ocurre por el momento.

Ahora bien, por lo que toca al PAJA, al PII y al SXXI, sus coincidencias son marginales, en el mejor de los escenarios. El objetivo del primero centra su atención en incidir positivamente en la alimentación, la salud y la educación de la población jornalera agrícola; el del segundo, en construir obras de infraestructura básica y vivienda en localidades indígenas para que dispongan de bienes y servicios básicos; el del tercero, en atender a niños menores de cinco años de edad, no derechohabientes de seguridad social, mediante, y esto es lo esencial, el financiamiento que reciban los ejecutores del programa por cada niño incorporado al padrón.

Queda claro que si los niños menores de cinco años pertenecen a hogares en localidades de alta y muy alta marginación, forman parte de hogares jornaleros agrícolas y, además, pertenecen a alguna comunidad indígena, tal vez podrían beneficiarse por partida triple de estos programas. Lo descrito puede extenderse a los otros programas y proceder del mismo modo. Al final, el hallazgo fundamental se resume en la ausencia de una intención de alineamiento, deliberada, pensada y ejecutada o, por lo menos, manifestada en los documentos normativos de los programas.

Además de ello, las evaluaciones de los mismos son también un insumo importante para corroborar la evidencia encontrada en cada investigación. En este sentido, los resultados de las evaluaciones (de los diferentes programas) coinciden en que la principal debilidad de estas acciones es la coordinación institucional interna y externa (Ver cuadro 1). De acuerdo a las evaluaciones, desde 2004 se señaló en las recomendaciones (a nivel estructural) la necesidad de establecer de manera explícita y clara las responsabilidades de los actores que participan en el programa, que aunque están contemplados en las reglas de operación, no existe normatividad que regule y dé seguimiento a los resultados que se espera de cada uno (especialmente de los empresarios y organizaciones de la sociedad civil).

Las evaluaciones que realizaron estudios de caso lograron identificar, también, aquellos estados que tuvieron mejores resultados derivados de la aplicación de los programas. Los casos de éxito son aquellos que lograron mantener una coordinación eficiente entre las dependencias participantes y, además, incorporaron de manera activa a otros actores contemplados en las RDO (empresarios y asociaciones civiles). Son casos que también lograron permear el compromiso del programa a todos los involucrados y en los que la operación fue más horizontal que en el resto, y las trabas administrativas disminuían debido al bajo grado de dependencia en la cadena de toma de decisiones.

El diagnóstico de las evaluaciones puede resumirse en que hay una “deficiente coordinación interinstitucional, una baja coordinación a nivel local, falta de apoyo a la población jornalera migrante no originaria del estado, desfase entre el diagnóstico federal y realidad local diferenciada y diferencias en el nivel de prioridad en la agenda pública. Existe una baja coordinación entre dependencias federales y locales. En el nivel federal hay baja compatibilidad entre planes de estudio (CONAFE, SEP, INEA) y a nivel local una falta de coordinación con otros actores (OSC, Universidades, empresarios). Una deficiente gestión pública: Insuficiente coordinación intrainstitucional. Alta inconsistencia en las reglas de operación (PIEE/PRONIM) pero deficiente coordinación de la federación hacia lo local (inconsistencia en la delimitación de funciones); y una limitada capacidad de los funcionarios públicos a nivel local (inadecuada capacitación y personal insuficiente)” (INEE, 2015).

Aunque se hable de una estructura horizontal como la más conveniente para la articulación, las evaluaciones reconocieron la necesidad de mantener el mando de las decisiones al centro, pero desarticular la operación al resto debido a que se corre el riesgo de reducción administrativa y, por ende, resultados ineficaces.

Conclusiones

La intervención del Estado en la sociedad, cualquiera sea la forma que tome, va más allá de lo que la burocracia se empeña en determinar. No lo hace con premeditación y ese es el peor escenario. Los programas sociales, como muchos otros, languidecen en los laberintos burocráticos desprovistos de toda referencia histórica a la autoridad de la que emana el sentido del quehacer administrativo, y atados a la aspiración de un poder sin fines últimos. La normativa carece de información sólida que le dé sustento a la descripción del problema público que se pretende resolver. Salvo por PROMAJOVEN y algunos datos en otras RDO, los programas parecen proceder a ciegas. Sin esta condición, las acciones contenidas en el programa están condenadas a repetirse sin certeza sobre su efectividad. Por otra parte, falta precisión en cuanto a quiénes son los interlocutores involucrados en el programa y bajo qué condiciones operan. No es lo mismo referirse a los actores institucionales de manera genérica (si bien, en ocasiones, se especifica su contribución) que definir su participación.

En la medida en que los programas dependen de la intervención de terceros para su ejecución, resulta difícil asignar responsabilidades claras y un seguimiento consecuente de resultados. En prácticamente todos los programas, la participación social es testimonial. Hace falta una mayor participación de los interesados para asegurar el éxito práctico de los programas. Adicionalmente, ningún programa es transparente. La conclusión deriva de compromisos superficiales para difundir la normativa y algunos elementos contenidos en ellas, como convocatorias y formatos.

Los programas tienen severas restricciones en cuanto a la temporalidad de su aplicación. Todos, sin necesariamente precisarlo, se limitan a un año, pese a que su vocación explícita o implícita rebasa la anualidad. El alineamiento es inexistente. En primer lugar, porque está claro que no hay una instancia que coordine la elaboración de las RDO; en segundo lugar, porque al no haber un sistema de retroalimentación eficiente de metas y resultados, la elaboración o reelaboración anual de RDO, se hace no sólo a destiempo sino, además, con desconocimiento de resultados; en tercer lugar, porque no hay noticia de que las dependencias intenten formular sus normativas con las demás.

Por otra parte, la jerarquía en la toma de decisiones entre niveles de gobierno permite observar la desarticulación que el municipio guarda con los objetivos definidos, a pesar de ser la instancia de gobierno que puede tener mayor claridad de la problemática de la población objetivo. Las autoridades estatales asumen un papel de gestión operativa mientras que el municipio funciona como unidad administrativa - burocrática (de registro) encargada de vigilar la articulación de los apoyos designados desde el estado con las necesidades de la comunidad migrante. Con el tiempo, el

gobierno federal ha aprendido a transferir recursos a las entidades federativas, aunque éstas no intervienen en el diseño de la normativa y sólo se limitan a ejecutar.

La ejecución significa cuantiosos recursos para las autoridades locales, independientemente de la eficiencia en su disposición. De los programas dirigidos a educación, sólo el PAJA está focalizado a la población jornalera migrante y sólo una línea de acción se destina al aspecto educativo, pues integra diversas temáticas dentro del horizonte de acciones que buscan evitar la exclusión de este grupo en materia de vivienda, salud, alimentación, etc. El otro programa que tiene relevancia dentro de la política social dirigido a este grupo prioritario es el PíEE. Sin embargo, su población objetivo abarca mucho más que a la población migrante, ya que incluye a cualquier grupo que se encuentre expuesto a la exclusión en el contexto nacional; por lo tanto, tampoco es un programa focalizado en la PIM.

Sólo dos programas (PAEI y PíEE) tienen una alineación relativa, al compartir parcialmente líneas de acción y población objetivo. Sin embargo, no han existido hasta ahora esfuerzos a nivel estatal por coordinar acciones o diagnósticos que posibiliten el ahorro de recursos o la potenciación de acciones en beneficio del grupo prioritario en cuestión. Uno de los principales aspectos identificados se refiere a aquellos programas QUE, dirigidos por una institución descentralizada y federada (como el SNDIF, el CONAFE o la CDI), tienden a ser evaluados mucho más homogéneamente entre las entidades, además de que existe mucha mayor información disponible. Se trata principalmente de programas como el PAEI, el PII y el PEI. Un fenómeno similar ocurre con los programas cuyo presupuesto es administrado de manera centralizada, como el SXXI.

Con base en las experiencias anteriores y en los elementos descritos que conforman los elementos clave para atender a los estudiantes jornaleros migrantes, se puede afirmar que el principal objetivo de todo programa de esta naturaleza es la cobertura total de su población objetivo. Para el caso de México, el incremento en la cobertura debe ser una prioridad, ya que se estima que alrededor de 5% de los menores en edad escolar son atendidos por programas como PRONIM (Rodríguez y Ramírez, 2006). También es conveniente identificar aquellos elementos que afectan la asistencia escolar y el aprovechamiento de las horas de clase.

De acuerdo con lo presentado anteriormente, es necesario establecer además, acciones que permitan disminuir el gasto familiar en educación por medio de un sistema de becas o apoyos económicos (condicionados y no condicionados) adicionales para las familias con PIM. Sin embargo, un problema de los programas de becas escolares es la dificultad con la que éstos se complementan entre sí, debido a restricciones en las reglas de operación de los mismos. Ejemplo de ello es que, de acuerdo con la OIT, las reglas de operación del programa Oportunidades no permiten que, en las comunidades pobres en las que no hay clínica, la población acceda a las becas para asistir a la escuela. De igual manera, los niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas migrantes que viajan con sus padres, pierden el apoyo económico al

momento de desplazarse hacia las comunidades de atracción laboral al no cumplir con los requisitos de residencia. Un último elemento es que el monto otorgado por Oportunidades es insuficiente para atender las necesidades de esta población. En este sentido, resulta conveniente que se reconozca en sus Reglas de Operación algún mecanismo de ajuste del monto de las becas con base en los distintos costos de oportunidad de ir a la escuela en áreas rurales, urbanas y agrícolas comerciales.

En cuanto al financiamiento recibido por las escuelas, el mayor reto son los recursos asignados para la educación inicial básica. En este sentido, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) no toman en cuenta la variabilidad en la demanda de servicios educativos de la población migrante, o solo los consideran en la entidad en la que residían al momento de recolectar la información del Formato 911. Es necesario que la distribución de estos recursos tome en consideración las variaciones de matrícula en los servicios educativos indígena y migrante.

En buena medida, el éxito de los programas para atender a la PIM depende de la percepción de los padres acerca de los beneficios que la educación tendrá para sus hijos. En un contexto de escasez de recursos, los beneficios tangibles de incorporar a los hijos al trabajo agrícola pueden ser mayores que los beneficios poco claros y de largo plazo de enviarlo a la escuela. En este sentido, se requieren acciones en dos vías. Por una parte, es conveniente que el currículo incluya contenidos relacionados con las actividades productivas de la familia, aunque es necesario llevar a cabo una campaña permanente de difusión sobre los beneficios y oportunidades a las que accederán los niños en caso de concluir al menos la educación obligatoria (Corrales, 2006; UNESCO, 2008).

Por lo general, los programas federales han encontrado en los gobiernos subnacionales a un aliado para su ejecución, aunque no siempre de manera voluntaria. En cierto sentido, incluso es intuitivo incluirlos en aras de la eficiencia: el Gobierno federal no puede involucrarse en cada etapa de la implementación. Sin embargo, recurrir a los gobiernos estatales y municipales como socios ejecutores implica aceptar que la implementación seguirá el curso que determinen los responsables institucionales y personales en estados y municipios, a pesar de que las RDO pretendan regular cada detalle de la implementación. El efecto se manifiesta en la presentación de datos, casi siempre favorables, de los resultados de cada programa, que los organismos federales suelen aceptar como condición de continuidad. Quizá sea por eso que éstos no presenten información en las RDO, que den cuenta de los resultados de años anteriores como una forma de justificar su permanencia en el presente.

De ahí, por lo tanto, la conveniencia de que el Gobierno federal entregue a los estatales la responsabilidad completa de cada programa, bajo condiciones claras. El programa SXXI (Seguro Popular) constituye, en ese sentido, un buen referente. Se

trata, de un fondo financiero que otorga recursos a las entidades federativas en función de ciertos requisitos regularmente monitoreados, como el padrón de beneficiarios. En el caso de los niños migrantes, las dificultades se han narrado ya en este documento, pero no debe ser óbice para encontrar una solución más eficiente. En otras palabras, se trata de descentralizar lo que la operación centralizada ha demostrado ser, por lo menos, ineficiente.

Anexos

ANEXO I. RESUMEN DE RECOMENDACIONES A NIVEL ESTRUCTURAL DE LOS PROGRAMAS QUE INTERVIENEN EN LA ATENCIÓN EDUCATIVA A NIÑOS JORNALEROS MIGRANTES

PROGRAMA	EVALUADOR	AÑO	RECOMENDACIONES PRINCIPALES SOBRE LA ESTRUCTURA/ARTICULACIÓN/COORDINACIÓN DEL PROGRAMA
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	COLMEX	2004	Expresar los mecanismos de participación ciudadana como una tarea más sistemática de forma explícita. Ligado a la rendición de cuentas. No se observa una activa participación de Organizaciones no Gubernamentales.
PRONIM	Universidad Pedagógica Nacional	2006	Establecer mecanismos para signar acuerdos de responsabilidad en todos los ámbitos y niveles que tengan que ver con la problemática. Hacer cumplir a las entidades las reglas de operación. Incorporar los estados al programa (la respuesta no ha sido favorable en todos los casos) Establecerse mecanismos de gestión adecuados con las Secretarías de Educación de los Estados para incorporar nuevos estados. Hacer cumplir a las entidades las reglas de operación. Los mecanismos de comunicación entre los agentes responsables del programa y los responsables estatales no son definitivos. Existen dudas respecto a quién es el encargado directo del Programa. Necesario establecer mecanismos de gestión interinstitucional entre estados y federación.
PRONIM	UNAM	2008	Ausencia de coordinación institucional para la acreditación y certificación de los estudios atendidos por el programa. Problemas de comunicación entre las coordinaciones estatales y las coordinaciones nacionales. La planeación del programa a largo plazo requiere de un acuerdo amplio de otras entidades políticas y sociales.
PRONIM	Universidad Autónoma de Hidalgo	2009	En las zonas más importantes de atracción se puede fortalecer el apoyo de los empresarios, de otros programas gubernamentales, de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, lo que puede llevar a una acción concertada en la que se canalicen recursos de distintas fuentes para mejorar la educación de los migrantes. No existe buena coordinación con el CONAFE. Los cambios políticos impactan en el movimiento de coordinadores estatales que deben iniciar el trabajo de alianzas cada administración. Falta de presencia de empresarios, instituciones académicas, productores
Acciones Compensatorias de CONAFE	GR.TR	2012	Se encontró mala relación y coordinación entre el Organismo Ejecutor Estatal y la delegación CONAFE en BCS, Durango, Querétaro y Veracruz. Lo que implica un nivel bajo de colaboración y baja intencionalidad para operar el programa. Además de poca coordinación para la ejecución de las acciones compensatorias y no se observaron incentivos para lograr una mejor colaboración. Desconocimiento por todos los actores de las funciones que realizan otros involucrados en el programa.
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e	CONEVAL	2012	Sin información*

Indígena			
Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en Educación Básica (CONAFE)	CONEVAL	2012	Sin información*
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	CONEVAL	2013	El programa ha desarrollado mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional con otros programas de la SEDESOL. Importante generar coordinación con otras dependencias para evitar duplicidades en la atención. Se recomienda promover investigaciones sobre el tema de los jornaleros agrícolas dentro de convocatorias CONACYT o SEDESOL

*Se trata de una evaluación de consistencia y resultados que no enfatizó en la articulación interinstitucional
Fuente. Elaboración propia en base a CONEVAL (2012a, 2012b, 2013), Rodríguez (2006), Ramírez (2012), Loyo (2008), Rodríguez (2009)

Bibliografía

-
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Álvarez McHatton, Patricia, Carlos Zalaquett y Ann Cranston-Gingras, "Achieving Success: Perceptions of Students from Migrant Farmwork Families", *American Secondary Education*, Vol. 34, No. 2, 2006.
- Anderson, Donna y Ann Cranston-Gingras, "Sensitizing counselors and educators to multicultural issues: An interactive approach", *Journal of Counseling and Development*, Vol.70, 1991
- Branz-Spall, Angela Maria, Roger Rosenthal y Al Wright, "Children of the Road: Migrant Students, Our Nation's Most Mobile Population", *The Journal of Negro Education*, Vol. 72. No. 1, 2003
- Bravo-Moreno, Ana, "Transnational mobilities: migrants and education", *Comparative Education*. Vol.45. No.3, 2009.
- Bray, Mark, "Community initiatives in education: Goals, dimensions and linkages with governments", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol.33, No.1, 2003, pp.31-45.
- Bray, Mark, "Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization", R. Arnove y C. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of global and local*, Rowan and Littlefield, Boston, 1999, pp. 207-32
- Caillods, Françoise, et. al., *Overcoming obstacles to EFA*, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paris, 2006.
- Christoph, Vanessa, "Migrants, early tracking and social mobility", Bruno Della Chiesa, Jessica Scott and Christina Hinton (eds.), *Languages in a Global World: Learning for Better Cultural Understanding*, OECD, 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 - 2012 del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena*, CONEVAL, México, 2012.
- _____, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 - 2012 de las Acciones Compensatorias para abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)*, CONEVAL, México, 2012
- _____, *Evaluación de consistencia y resultados 2010-2011. Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes*, CONEVAL-SEP, México, 2011.
- _____, *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012. Programa de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes*, CONEVAL-SEP, México, 2012.
- Corrales, Javier, "Political obstacles to expanding and improving schooling in developing countries", Joel Cohen, David Bloom y Martin Malin (eds.) *Educating all children: A global agenda*, MIT Press, Cambridge, 2006.

- Duron, S. B., *Migrant farmworker students: Decisions involved in post-secondary participation and success*, Geneseo, BOCES Geneseo Migrant Center, Nueva York, 1995.
- El Colegio de México, *Evaluación del diseño del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)*, El Colegio de México, México, 2004, pp. 23-25
- Field, Simon, Małgorzata Kuczera y Beatriz Pont, *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD, Massachusetts, 2007.
- G. Martinez, Yolanda y Ann Cranston-Gingras, "Migrant Farmworker Students and the Educational Process: Barriers to High School", *The High School Journal*, Vol. 80, No. 1, Additional Research on Dropout, octubre-noviembre 1996, pp. 28-38.
- Gibson, M., "Improving graduation outcomes for migrant students", *ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small Schools*, ED-RC-03-, 2003.
- Handa, S., "Raising primary school enrolment in developing countries: The relative importance of supply and demand", *Journal of Development Economics*, Vol.69, 2002, pp.103-128.
- Heath, A. y E. Kilpi-Jakonen, "Immigrant Children's Age at Arrival and Assessment Results", *OECD Education Working Papers*, No. 75, 2012.
- Johnson, Donna M., "The Organization of Instruction in Migrant Education: Assistance for Children and Youth at Risk", *TESOL Quarterly*, Vol. 21, No. 3, septiembre 1987, pp. 437-459.
- Krishnaratne, Shari, Howard White y Ella Carpenter, "Quality education for all children? What works in education in developing countries", *International Initiative for Impact Evaluation Working Paper*, No.20, New Delhi, 2013.
- Lara, Sara, "Violencia y contrapoder: una ventana al mundo de las mujeres indígenas migrantes, en México", *Estudios feministas*, No. 11, Vol.2, julio-diciembre 2003.
- Leal, Olivia, "Escuelas en campamentos y fincas en México: experiencias educativas con niños jornaleros migrantes", *Revista electrónica de psicología Iztacala*, Vol.14, No.2, 2011.
- López, Guadalupe, et. al., "Búsqueda de un modelo de formación docente para atender ambientes multiculturales: el caso de las niñas y niños migrantes en el noroeste de México", *Foro Invisibilidad y conciencia: Migración interna de niñas y niños jornaleros agrícolas en México*, 26 y 27 de septiembre de 2002.
- Loyo, Aurora y Rosa María Camarena, *Programa de educación preescolar y primaria para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM)*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2008.
- Loyo, Aurora (coord.), *Evaluación externa. Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*, Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, México, marzo 2008.

- Martinez, Y.G., Scott, J., Cranston-Gingras, A., y Platt, J., "Voices from the field: Interviews with children of migrant farmworker families", *The Journal of Educational Issues of Language Minority Students*, Vol. 10, 1994, pp. 333-348.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, "Política para una nueva frontera o Cómo transformar una división en una suma", *Serie Contar pedagogías. Experiencias de política pública*, Buenos Aires, 2009.
- Nusche, Deborah, "What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options", *OECD Education Working Paper*, No. 22, 2009.
- Oficina de Educación y Cultura de la Organización de Estados Americanos, *Mapeo de políticas públicas para el proyecto "Educación de niños y jóvenes migrantes"*, OEA, 2009.
- Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*, Paidós, México, 2014.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *International Migration Outlook. Annual Report 2014 Edition*, OECD, 2014.
- Ramírez Martínez, Edmundo, Consultoría de seguimiento de las acciones compensatorias, GR.TR consultores S.C., México, 2012.
- Ramírez, Silvia, et. al., *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*, Secretaría de Desarrollo Social, México, abril 2006.
- Reimers, Fernando, "Oportunidades y Políticas Educativas en América Latina", *Distintas Escuelas, Diferentes Oportunidades*, Fernando Reimers (Coord.), La Muralla, Madrid, 2000.
- Rodríguez Solera, Carlos Rafael, *Evaluación externa del programa de Educación Básica para niñas y niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2009.
- _____ (coord.), *Evaluación Externa del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*, Pachuca, diciembre 2008.
- Rodríguez Tapia, Irma y Claudia Ramírez Izúcar, *Evaluación Externa, Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM)*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2006.
- Rojas, Teresa, "La crisis del sector rural y el coste migratorio en México", *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Año IV, No. 8, julio-diciembre 2009, pp.40-81.
- _____, "La falta de equidad en la educación primaria de la población infantil jornalera migrante (PIJM): Sinaloa, un estudio de caso", *Foro Invisibilidad y conciencia: migración interna de niños y niñas jornaleras agrícolas en México*, 26 y 27 de septiembre de 2002.
- _____, "Resultados de una política orientada hacia la equidad y calidad de la educación primaria para las niñas y niños jornaleros migrantes" *Estudios sociales*, Vol. 14, No. 27, enero-junio 2006, pp. 93-122.

- Romo, Raúl, Yolanda Téllez y Jorge López, “Tendencias de la migración interna en México en el periodo reciente”, *La situación demográfica de México 2013*, Consejo Nacional de Población, México, Septiembre 2013.
- Salinas, Cinthia, “Creating Successful Academic Programs for Chicana/o High School Migrant Students: The Role of Advocate Educator”, *The High School Journal*, Vol. 87, No. 4, Chicana/o Activism in Education: Theories and Pedagogies of Trans/formation, April - May, 2004, pp. 54-65.
- Salinas, Samuel, *Demanda educativa de la población jornalera agrícola migrante. Estadísticas y conceptos*, Secretaría de Educación Pública, México, 2006.
- Sánchez Saldaña, Kim, “Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas”, Norma del Río (coord.), *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, UAM-UNICEF, México, 2000, pp. 79-94.
- Schmelkes, Sylvia, “Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible”, Álvaro Marchesi y Margarita Poggi (coords.), *Presente y futuro de la educación iberoamericana*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID-Fundación Carolina, Madrid, 2010, pp. 203-224.
- _____, “Visibilizar para crear conciencia: los jornaleros agrícolas de México a la luz de los derechos humanos”, *Foro Invisibilidad y conciencia: migración interna de niños y niñas jornaleras agrícolas en México*, 26 y 27 de septiembre de 2002.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009*, México, 2011.
- Selcen Bingöl, Aslihan, “Mother tongue instruction policies towards Turkish migrant children in Europe”, *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, Vol. 70, 2013, pp.1016-23.
- Taguma, Miho, et. al., *OECD Reviews of Migrant Education – Ireland*, OECD, 2009.
- UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo: Enseñanza y aprendizaje, lograr la calidad para todos*, UNESCO, París, 2014.
- _____, *Education for All by 2015: Will we make it? EFA Global Monitoring Report*, UNESCO, París, 2008.
- UNICEF y Ricardo Alberto Ortega Soriano, *Análisis de los anuarios estadísticos 2001-2007 de la red de albergues de tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes*, UNICEF, México, 2009.
- UNICEF, Silvia Ramírez Romero, Daniel Palacios Nava y David Velasco, *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*. UNICEF, México, 2006.
- Velasco, Laura, “Entre el jornal y el terruño: los migrantes mixtecos en la frontera Noroeste de México”, *XII Congreso Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas*, Ciudad de México, Agosto 1993.

Wang, Lihua y Tracey Holland, “In search of educational equity for the migrant children of Shanghai”, *Comparative Education*, Vol.47, No.4, 2011, pp. 471-487.

Fuentes electrónicas

OECD, *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*. OECD: 2012. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>

Cámara de Diputados, Organizaciones civiles y albergues migrantes. Disponible en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/050_asuntos_migratorios/15_espacio_migrante/00_organizaciones_civiles_y_albergues_migrantes [23 de febrero 2015]

Diario Oficial de la Federación de México (2013a, 28a de febrero). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2015. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377509&fecha=27/12/2014 [2015, 20 febrero].

Diario Oficial de la Federación de México (2013b, 28 de diciembre) ACUERDO número 711 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328358&fecha=28/12/2013 [19 de enero de 2015]

Diario Oficial de la Federación de México (2014, 1 de enero) REGLAS de operación e indicadores de gestión y evaluación de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2003/r11_educacion03/completos/ro_conafe_03.htm [24 de febrero de 2015]

Diario Oficial de la Federación de México (2013c, 25 de febrero) ACUERDO número 668 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288872&fecha=25/02/2013 [24 de febrero de 2015]

Dirección General de Educación Básica (2015) Programa de atención a población y escuelas en situaciones vulnerables (PESIV). Disponible en: http://portal2.edomex.gob.mx/dgeb/programas/programa_de_atencion_a_escuelas_y_poblacion_en_situacion_vulnerable/index.htm [19 de febrero de 2015]

ICASTIN (2013) ICASTIN y Save The Children entregan certificados de acreditación a niños jornaleros de campo agrícola del curso Windows e

Internet <http://www.icatsin.edu.mx/index.php/es/directorio/27-noticias/navolato/62-icatsin-y-save-the-children-entregan-certificados-de-acreditacion-a-ninos-jornaleros-de-campo-agricola-del-curso-windows-e-internet>

Línea directa (2012) Save The Children atiende a 43 mil niños y jóvenes en Sinaloa:

<http://www.lineadirectaportal.com/modulos/imprimir.php?noticia=108389>

Save The Children (2013) Informe anual 2013 en México. Disponible en <https://www.savethechildren.mx/qui%C3%A9nes-somos> [04 de marzo de 2015]

Save The Children (2015) Save The Children en Campo. Disponible en <https://www.savethechildren.mx/qui%C3%A9nes-somos> [03 de marzo de 2015]

Documentos
de trabajo
eBooks **Novedades**
Fondo
editorial **LIBROS**
Revistas **LIBROS**

www.LibreriaCide.com