

## RESUMEN EJECUTIVO

### *Presentación del programa*

El Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) empezó a operar en el año de 1997.<sup>1</sup> Constituye un esfuerzo de coordinación entre la federación y las entidades federativas, realizado por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) a nivel federal, y las Secretarías de Educación Estatales de las entidades federativas participantes, a nivel local. En las ROP 2007 se señala que el fin que persigue consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida de las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes a través de la atención educativa en nivel primaria y preescolar, garantizando el acceso, permanencia y logro educativo de esa población objetivo, en un marco de calidad, equidad y justicia que considere su movilidad geográfica y sus características y condiciones de vida específicas. Su propósito es el de promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, lo que se busca alcanzar a través de la operación, seguimiento, evaluación y ajuste permanentes de un modelo educativo que asegure equidad en la cobertura y en la calidad del servicio a las hijas e hijos, entre los 3 y 14 años de edad, de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, mestizas e indígenas.

Esta población se calcula en aproximadamente 400 mil niñas y niños en edad de educación primaria (6-14 años) y en una cifra aún indeterminada para el caso de preescolar. La cobertura en primaria de estos niños es de apenas 4.5% y casi inexistente en preescolar. Se estima que 40% de esta población es de origen indígena, viviendo toda ella en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial. Durante 2007 el PRONIM operó en 21 entidades federativas que tienen población jornalera agrícola migrante y han solicitado su participación en el programa, brindándoles apoyo técnico y pedagógico y transfiriéndoles recursos económicos que complementan las inversiones que hacen los gobiernos estatales para ofrecer el servicio educativo. Teniendo en cuenta los objetivos y metas del Programa y sus Reglas de Operación, cada entidad federativa diseña su propia estrategia de operación, manteniendo las coordinaciones estatales responsables de éste una

---

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

constante interacción tanto con las autoridades educativas de sus estados como con la coordinación nacional del programa y otros actores de la sociedad civil involucrados, especialmente los empresarios agrícolas de los campos y zonas en donde opera el Programa. El presupuesto aprobado para el ejercicio 2007 ascendió a la cantidad de \$6,235,090.00 para ser distribuidos entre las 21 entidades federativas participantes en el programa conforme a lo establecido en las Reglas de Operación y se otorgaron recursos adicionales por un monto de \$4, 700, 000.00. Las ROP 2008 (DOF, 30 de diciembre de 2007) introducen cambios importantes: el objetivo del programa se amplía para contemplar la educación básica y de manera concomitante el rango de edad de la población objetivo, para quedar entre los 3 y los 16 años. Igualmente se introducen otras modificaciones entre las que destaca el compromiso de publicar el padrón de beneficiarios y la definición de los beneficiarios. Por último se señala que los recursos autorizados por el H. Congreso de la Unión ascienden a \$11, 400, 000.00 de los cuales \$6 359, 792.00 corresponden a subsidios para ser transferidos a las entidades federativas y \$5 040 308.00 para gastos de operación centrales.

### ***Evaluación de diseño***

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

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

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

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

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

objetivo y unos de los principales retos del programa, así como parte de los factores que le confieren una identidad propia, quedan fuera de consideración.

A fin de subsanar estos problemas el equipo evaluador sugiere que los componentes del programa queden como sigue:

- Modelo educativo PRONIM en funcionamiento
- Docentes formados en el modelo PRONIM
- Sistemas de control escolar y de información funcionando
- Coordinación interinstitucional e intersectorial para los tres niveles de educación básica

4. Las modificaciones que se sugieren a nivel de componentes tienen su correlato en los otros rubros de la lógica horizontal de la matriz. Se ha señalado que el año 2007 debe ser considerado como año base por lo que la revisión de los indicadores y de sus fichas técnicas adquiere una mayor importancia. Para tal fin realizamos un conjunto de observaciones puntuales a los indicadores y a su forma de cálculo para darles mayor precisión.

5. En lo que se refiere a la población potencial y objetivo y a la vinculación de las ROP con la normatividad vigente el diseño del programa no presenta problemas serios. Por último, se discute la posible duplicidad con el programa de CONAFE para población migrante. Nuestra evaluación señala que a pesar de que ambos programas atienden al mismo tipo de población, no existe duplicidad a partir de las características específicas de PRONIM que se señalan al inicio de este resumen ejecutivo y que hacen que el programa constituya una alternativa innovadora en la atención educativa de los hijos de jornalero agrícolas migrantes.

### ***Evaluación de consistencia y resultados***

Los puntos más destacables de la evaluación en materia de consistencia y resultados señalan:

1.- La planeación a corto plazo está bien estructurada. La planeación a mediano plazo solamente se encuentra delineada. Consideramos necesario afrontar esta carencia si es que se quiere que el PRONIM realice el aporte que le corresponde para el logro de algunas de las ambiciosas metas de cobertura establecidas que para el año 2012 establece el PSE en el objetivo 2.

2.- El PRONIM si ha logrado llegar a la población objetivo tanto en las localidades de expulsión de jornaleros agrícolas como en los campamentos de trabajo agrícola. Participan

en el programa todas las entidades que tienen núcleos importantes de población jornalera. No obstante su matrícula es sumamente reducida en relación con la población potencial. El avance en materia de cobertura es exiguu. Como amenaza en este rubro señalamos que la ampliación en el propósito del programa para incluir los ciclos de preescolar (ROP 2007) y secundaria (ROP 2008), aunque responde al objetivo de ofrecer el ciclo de educación básica a este grupo de población vulnerable, en los hechos puede resultar perjudicial. Se puede prever que los muy escasos recursos humanos y financieros del PRONIM se dispersen en el afán de atender los tres niveles educativos, trayendo consigo una disminución en su eficacia para lograr que una mayor proporción de niñas y niños provenientes de familias de jornaleros agrícolas puedan completar la educación primaria.

3 En cuanto a las percepciones sobre el funcionamiento del PRONIM destacamos: los beneficiarios del programa son las entidades federativas y el programa recibe observaciones y recomendaciones de los coordinadores estatales. Aun cuando estos datos no se encuentran sistematizados sí se utilizan para mejorar la operación de la Coordinación Nacional. En cuanto a la población objetivo, en las evaluaciones externas 2002-2006 se encuentran datos interesantes. En los contextos locales en que opera el PRONIM, su labor es altamente valorizada. Subrayamos que ello no debe llevar a la autocomplacencia ya que se trata de un medio socio-económico de grandes carencias y por tanto muy poco exigentes en términos de calidad educativa.

4. El PRONIM es un programa muy valioso que representa la única oportunidad de miles de niños para acceder a una escuela. Su aporte en términos de innovación consiste en su modelo de educación intercultural y en la adecuación que realiza en muchos aspectos de su funcionamiento a las condiciones específicas en las que vive esta población infantil. No obstante, el trabajo que desarrolla el programa no rinde los frutos que debiera por problemas de control escolar así como de acreditación y certificación de los estudios que se realizan en sus centros. Sugerimos resolver errores que persisten en la forma en que las figuras docentes y por ende las Coordinaciones estatales registran los datos escolares, en la operación del Banco de Datos y concluir los acuerdos y la coordinación que se requiere para asegurar que realmente se acrediten y certifiquen los estudios realizados por los niños en los centros PRONIM. Estas son tareas que no dependen exclusivamente del PRONIM sino en las que existe co-responsabilidad con otros niveles e instancias.