

Evaluación de la política de atención educativa de la niñez jornalera agrícola migrante en México

Evaluation of Educational Policies for Migrant Agricultural Child Laborers in Mexico

Francisco Miranda López
COMISIÓN NACIONAL PARA LA
MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN
(MEJOREDU), MÉXICO
francisco.miranda@mejoredu.gob.mx
<https://orcid.org/0009-0003-5903-5275>

Cecilia Mariel Bossi
COMISIÓN NACIONAL PARA LA
MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN
(MEJOREDU), MÉXICO
cecilia.bossi@mejoredu.gob.mx
<https://orcid.org/0000-0002-1123-0157>

Juana María Islas Dossetti
COMISIÓN NACIONAL PARA LA
MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN
(MEJOREDU), MÉXICO
juana.islas@mejoredu.gob.mx
<https://orcid.org/0009-0009-1977-0762>

RESUMEN

Se presentan los resultados de un ejercicio de evaluación de la política de atención educativa de la población infantil jornalera agrícola migrante en México, cuyo objetivo fue identificar y proponer mecanismos de coordinación entre entidades de origen y receptoras de la misma, con el fin de aportar elementos que contribuyan a mejorar su educación. Este ejercicio se realizó a partir de un enfoque metodológico cualitativo, participativo y de coordinación basado en un diagnóstico previo en torno a la problemática que implicó la reflexión conjunta entre autoridades educativas sobre contextos específicos, experiencias de atención y propuestas de mejora con base en la coordinación interestatal. Esta experiencia representa un avance en la evaluación de política con enfoque participativo en la cual las autoridades educativas, responsables de la política, pasan de ser objetos de evaluación a sujetos involucrados en la misma.

Palabras clave: autoridad educativa, coordinación interestatal, evaluación participativa, migración infantil, educación

ABSTRACT

The results of an evaluation exercise of the educational attention policy for the migrant agricultural day-laborer child population in Mexico are presented, whose objective was to identify and propose coordination mechanisms between states of origin and receiving states, in order to provide elements that contribute to improving their education. This exercise was carried out using a qualitative, participatory and coordination-based methodological approach based on a previous diagnosis of the problems that involved joint reflection among educational authorities on specific contexts, attention experiences and improvement proposals based on interstate coordination. This experience represents an advance in policy evaluation with a participatory approach in which the educational authorities, responsible for the policy, move from being objects of evaluation to subjects involved in it.

Keywords: educational authority, interstate coordination, participatory evaluation, child migration, education



INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presenta una experiencia de evaluación de política educativa centrada en la participación de autoridades en educación tanto del orden federal como estatal responsables de la atención de la población infantil jornalera agrícola migrante en México. Se trata de un esfuerzo institucional desarrollado por un equipo de evaluadores de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) durante 2023, para dar cuenta de la manera en que esta población, que probablemente sea la que sufre las mayores condiciones de exclusión y pobreza del país, es atendida por la política pública en la materia.

Desde 2021 no existe una política o programa nacional específico con presupuesto y sujeto a reglas de operación para dar atención educativa a población infantil jornalera agrícola migrante.¹ Sin embargo, las autoridades del ramo desarrollan diversas acciones y estrategias para atenderla, razón por la cual este ejercicio de evaluación se realiza respecto a las estrategias y acciones que promueven dichas autoridades en el ámbito estatal y federal, para responder a la problemática en el marco de sus funciones administrativas cotidianas.

Esta experiencia de evaluación complementa un primer esfuerzo realizado con fines de diagnóstico² sobre la situación educativa de esta población y la descripción de las políticas, programas o acciones desarrolladas por el gobierno mexicano. En específico, se buscó explorar la coordinación interestatal como uno de los aspectos cruciales para mejorar la atención educativa de esta población, dados los rasgos distintivos de la migración interna que caracteriza a esta niñez y a sus familias.

El trabajo se desarrolló mediante una metodología cualitativa y participativa, a través de diversos ejercicios de recolección de infor-

¹ En diciembre de 2019, se creó y se emitieron las reglas para la operación del Programa Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAEPEM), cuyo ejercicio fiscal correspondió a 2020 y su cobertura fue nacional. Sin embargo, este programa operó durante un año, pues para el ejercicio fiscal 2021 no se emitieron reglas de operación y, aunque en 2023 todavía formaba parte de la estructura programática de la Administración Pública Federal, desde 2021 no tuvo recursos asignados para operar.

² Este diagnóstico se presentó en el informe de resultados: Atención educativa a niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes. Situación actual y perspectivas a partir de las acciones de las autoridades educativas (Mejoredu, 2024).

mación basados en consultas sistemáticas a las diferentes autoridades educativas de orden federal y estatal, así como en entrevistas en profundidad con cada una de ellas. Asimismo, involucró un importante espacio de conversación y acuerdo en reuniones colegiadas en las que se intercambiaron puntos de vista sobre problemáticas, experiencias y propuestas de acción, todas ellas discutidas y analizadas desde el enfoque de la coordinación interestatal e interinstitucional. A partir de esta estrategia, se conjugó la investigación y el diagnóstico sistematizado, discutido de forma colegiada con las y los funcionarios responsables de la atención educativa de esta población, con la definición de propuestas concretas de mejora.

Debe destacarse que el trabajo fue en sí mismo un esfuerzo de coordinación que no sólo permitió reflexionar sobre los alcances y limitaciones de la política educativa en la materia, sino también detonar acciones concretas de mejora a través de mecanismos específicos de intervención incentivados por los procesos de coordinación interestatal, es decir, al tiempo de valorar y reflexionar sobre los problemas, se propusieron y acordaron acciones concretas de intervención.

La experiencia de evaluación aquí descrita es inusual en los esquemas de evaluación de política educativa en México y constituye un primer ejercicio de participación y acuerdo entre autoridades educativas que no sólo aparecen como “objetos” evaluados, sino como “sujetos” de evaluación, por lo que se inscribe en los marcos de evaluación de políticas con enfoque participativo y busca impulsar un nuevo referente de trabajo para fortalecer los procesos convencionales de evaluación de política pública en México.³

En este artículo se presentan los elementos conceptuales y metodológicos, los principales hallazgos de este ejercicio de evaluación, además de las conclusiones y recomendaciones que derivan del mismo.

³ La evaluación tradicional de políticas utiliza criterios técnico-formales y análisis externos para revisar el diseño, los objetivos, las estrategias y el presupuesto, evaluando la pertinencia, implementación, resultados e impacto de las políticas según su alcance.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

La migración de los Jornaleros Agrícolas Migrantes

La migración se ha definido como “el fenómeno social que altera la estructura, crecimiento y distribución de la población de un país; debido a que un número de personas realiza el cruce de algún límite o frontera administrativa, en búsqueda de asentarse en nuevas tierras para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, entre otros aspectos” (Gutiérrez *et al.*, 2020, p. 301). En esa línea, desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración se define como el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país” (OIM, s. f.).

Dentro de la población en situación de movilidad se encuentran los Jornaleros Agrícolas Migrantes (JAM).⁴ Estos trabajadores, cuya principal motivación es laboral, se desplazan siguiendo los ciclos de cosecha para responder a las demandas del mercado laboral agrícola. Esta movilidad no sólo afecta los patrones demográficos de los lugares que habitan temporalmente, sino que también influye en las dinámicas económicas, sociales y de política pública de las mismas (Mejoredu, 2024).

Las personas, en su mayoría indígenas y provenientes de regiones marginadas, se desplazan fuera de su lugar de origen para realizar actividades agrícolas temporales mejor remuneradas (Mejoredu, 2024). Esta movilidad, motivada por los ciclos agrícolas que demandan mano de obra en periodos específicos, los expone a condiciones laborales precarias, caracterizadas por hacinamiento, falta de servi-

⁴En el marco de los esfuerzos por sensibilizar sobre la situación de las personas que deciden abandonar sus lugares de origen, ha surgido un debate importante en torno a los términos migración y movilidad. Este debate, aunque inacabado, busca repensar las categorías tradicionales, que en gran medida se encuentran ancladas en el concepto de Estado nación y sus fronteras. Para algunos autores, la movilidad ofrece una perspectiva más amplia, que no sólo abarca los movimientos transfronterizos, sino también los desplazamientos internos y cotidianos de las personas. Este enfoque implica un esfuerzo por redefinir la manera en que entendemos las trayectorias de los individuos, más allá de las dicotomías clásicas de “inmigrante” o “emigrante”, que tienden a fijar a las personas en categorías específicas dependiendo de su localización geográfica. Por lo tanto, al referirse en este estudio a “niñez migrante” o “NNA JAM”, se considera su contexto de movilidad, evitando reducir sus experiencias y estigmatizarlas.

cios básicos y empleos informales sin contratos ni beneficios, lo que perpetúa su vulnerabilidad (Rojas, 2017).

Las principales rutas migratorias de las personas recorren el Pacífico, Golfo y centro del país; sin embargo, aunque han sido alteradas por factores como cambios en la agricultura, demanda laboral, cambio climático, la pandemia por Covid-19, movilidad internacional e inseguridad, siguen siendo un referente para el estudio de esta población (Mejoredu, 2024).

La movilidad de las personas implica el traslado de toda la familia, incluidas niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes enfrentan vulnerabilidades tanto en el trayecto como en el destino. Aunque el trabajo infantil en los campos agrícolas es poco frecuente y en su mayoría ha sido erradicado, la persistente pobreza conlleva a que en algunas familias de NNA desarrollen estas actividades para aportar a la economía de los hogares. Por su parte, las niñas y adolescentes suelen asumir tareas domésticas no remuneradas conocidas como “trabajo infantil invisibilizado” (Mejoredu, 2024; Miranda, 2015). En este contexto, el acceso, la permanencia y el aprendizaje en la educación se ve gravemente limitado para estos menores. A título de ejemplo, se estima que, entre los 279 000 y 326 000 NNA integrantes de estas familias en edad de cursar educación básica, apenas entre 13% y 16% recibieron atención educativa en 2020 (Mejoredu, 2024).

De acuerdo con lo anterior, es claro que considerar la movilidad de las familias jornaleras agrícolas como un fenómeno que se reduce al desplazamiento físico termina siendo simple y reduccionista. Por el contrario, esta movilidad es un proceso multidimensional, que se teje en un territorio donde convergen, en una relación dialéctica, la dimensión espacial, marcada por los desplazamientos a lo largo de rutas migratorias trazadas por la geografía del trabajo agrícola; la dimensión temporal, determinada por los ciclos estacionales que imponen un ritmo transitorio y fragmentado a la vida de estas familias; y la dimensión social, que refleja los cambios profundos en las dinámicas familiares, en sus relaciones comunitarias y en la adaptación constante a contextos nuevos, lo que afecta tanto los lugares de origen como los de destino. Esta amalgama de dimensiones transforma la experiencia de movilidad en un proceso cargado de significados

y desafíos, que trasciende al sujeto en movimiento para implicar también a los territorios de origen y destino, lo que exige respuestas y compromisos claros para garantizar sus derechos.

Además, se debe señalar que NNA JAM no constituyen un colectivo homogéneo, y evocar tal imagen sería incurrir en una falacia. Su heterogeneidad se entrelaza y despliega en una multiplicidad de identidades –género, situación de movilidad, pertenencia a pueblos indígenas, entre otras–, que se configuran y se entrecruzan, en las que cada capa de identidad amplifica las fronteras de la exclusión. Esta intersección de identidades no sólo revela las múltiples formas de marginalización, sino que también invita a reconocer la profunda y multifacética vulnerabilidad que cada uno de estos sujetos enfrenta en sus desplazamientos.

Ante este panorama, la política educativa requiere acciones integrales para abordar la complejidad de la movilidad, que afecta profundamente a NNA JAM. A continuación, se analizan los desafíos educativos de esta población y los esfuerzos de la política pública para enfrentarlos.

Valoración de las acciones gubernamentales para la atención educativa de NNA de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes

En México, se han desarrollado diversas acciones, proyectos, programas, modelos y estrategias para brindar atención educativa a NNA JAM a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).⁵

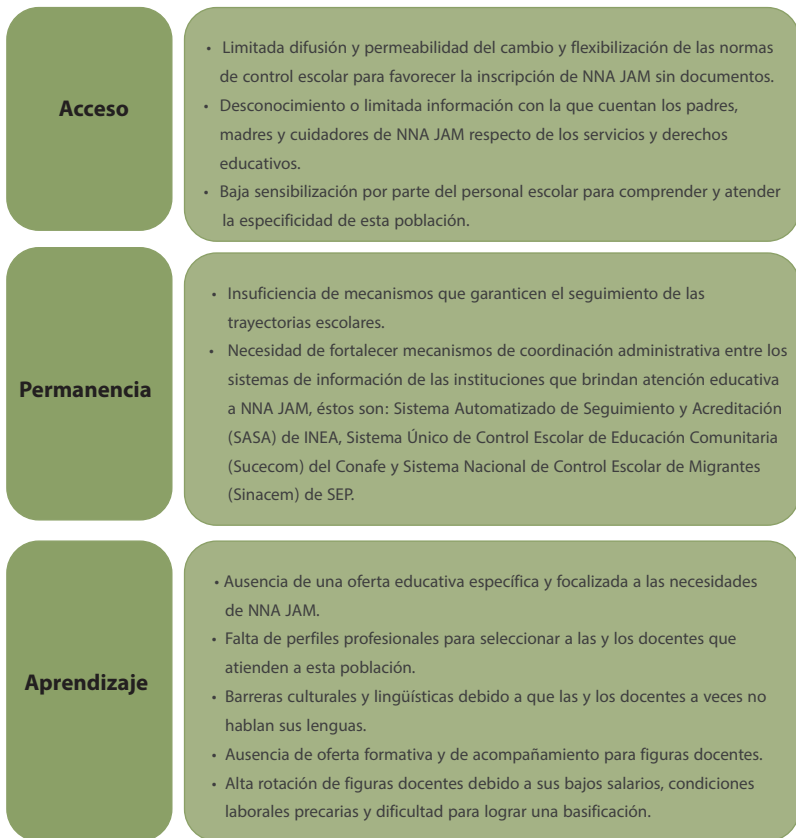
Durante las dos primeras décadas del presente siglo, se desarrollaron los proyectos iniciales caracterizados por una atención educativa focalizada para NNA JAM, a partir de los cuales se amplió el alcance de las acciones, la cobertura de servicios educativos e incluso el surgimiento de una modalidad educativa específica para esta po-

⁵ Para 2021, la SEP atendió a 29 903 NNA JAM en los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria a través de 752 escuelas. Para ese mismo año, Conafe inscribió a 5 723 alumnos de JAM de preescolar y primaria mediante 250 servicios, en tanto que en el INEA se brindó el servicio educativo a 497 personas de familias jornaleras agrícolas migrantes de 10 a 17 años en los niveles de alfabetización, primaria y secundaria (Mejoredu, 2024).

blación. No obstante, con el paso de los años se ha dejado de visibilizar a la niñez y adolescencia JAM en la política educativa, al punto de que en la actualidad no se cuenta con un programa con presupuesto federal que esté enfocado en este grupo poblacional.

Según diversos estudios e investigaciones, son claros los problemas de atención educativa de esta población infantil agrícola migrante en el acceso, permanencia y trayectorias educativas. La figura 1 sintetiza estos problemas y déficits de atención.

■ Figura 1. Problemáticas para el acceso, la permanencia y tránsito entre grados y niveles, y para el aprendizaje de NNA JAM



Fuente: elaboración propia con información de Mejoredu, 2024.

Como se observa en la figura 1, además del necesario fortalecimiento de una política nacional focalizada con suficiencia presupuestal, se han identificado varias problemáticas subyacentes, como el traslape y atomización de los sistemas de información y control escolar, la falta de condiciones laborales más favorables que eviten la alta movilidad de docentes, así como de una oferta formativa relevante y pertinente para atender a esta infancia. A ello se suma la carencia de materiales educativos adecuados y suficientes, además de la rigidez institucional que impide la transformación, flexibilización y ajuste de procesos, normativas y acciones para atender a estos grupos con las especificidades necesarias, que los colocan en una vulnerabilidad mayor respecto a otras poblaciones.

Dado el carácter complejo y dinámico de los procesos de movilidad de JAM, así como la fragmentación de acciones entre los niveles federal y estatal, que suelen limitarse a los marcos jurídico-administrativos de cada entidad, este estudio optó por un enfoque de relaciones interestatales, el cual busca trascender dichas barreras para analizar de manera integral las estrategias y coordinaciones necesarias en la atención educativa de esta población.

Enfoque de análisis: relaciones intergubernamentales e interestatales

Las relaciones intergubernamentales (RIG) exploran los complejos vínculos entre diversas unidades gubernamentales en la gestión pública, bajo la premisa de que “el estado no es una organización monolítica sino una realidad compleja, en donde destaca la interrelación e interacción de las diferentes unidades gubernamentales” (Martínez y Méndez, 1996, p. 11).

En torno a las RIG, Méndez (1997) distingue las relaciones verticales entre niveles de gobierno y las horizontales entre entidades del mismo nivel. Este enfoque también resalta que las interacciones pueden ser reticulares, involucrando a actores gubernamentales y no gubernamentales, lo que amplía la red y su complejidad. Rodríguez (2014) refuerza esta visión, al señalar que las RIG abarcan tanto relaciones multinivel como vínculos horizontales, subrayando

la “conducta pautada interdependiente y negociada entre funcionarios” (Rodríguez, 2014, p. 162). Por su parte, Camacho (2018) plantea la necesidad de incluir a estos actores en todas las fases del ciclo de políticas para mejorar los servicios.

Aunque los enfoques varían entre vínculos subnacionales y entre Estados nación, todos los autores coinciden en que el objetivo de las RIG es aumentar la capacidad de respuesta a demandas públicas (Hernández, 2006). En el marco de las RIG, las relaciones interestatales se caracterizan por la negociación y colaboración para resolver problemas, mejorar la gestión pública y extender competencias y autonomía.

Con todo, el término de relaciones interestatales hace referencia al conjunto de procesos e interacciones que establecen entre sí los gobiernos subnacionales, específicamente los de las entidades federativas, para atender conjuntamente los problemas públicos. En este caso, los concernientes a la atención educativa de NNA JAM.

Son pocas las experiencias y estudios sobre la política en México que demuestran la aplicación de las RIG y menos aún como consecuencia de las relaciones interestatales. La reducida expansión del enfoque se atribuye a un modelo de gobierno mexicano caracterizado por un funcionamiento administrativo vertical en el que las autoridades municipales y estatales mantienen una relación de subordinación y dependencia con las federales. Aunque se han realizado esfuerzos en la perspectiva de las RIG,⁶ éstos han sido poco consolidados como parte de una democracia institucional en el diseño e implementación de las políticas públicas. Este estudio representa uno de los escasos esfuerzos que retoman la aplicación de este enfoque en el marco de la coordinación interestatal, como parte de la evaluación de una política educativa.

DISEÑO METODOLÓGICO

Con base en el panorama anterior, este ejercicio de evaluación buscó identificar y proponer mejoras en los mecanismos de coordinación

⁶ Véase el Sistema Nacional de Planeación Democrática: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

interestatal entre entidades de origen y receptoras de NNA JAM, con el fin de aportar elementos que contribuyan a mejorar las diversas acciones y estrategias que se desarrollan para dar atención educativa a esta población.⁷ De esta forma, se orientó por los siguientes objetivos específicos:

1. identificar las principales problemáticas y retos de coordinación, en materia de atención educativa a NNA JAM, entre las entidades de origen y receptoras en las principales rutas migratorias, y
2. proponer mecanismos de coordinación entre autoridades educativas y actores clave de las rutas migratorias del Pacífico, Golfo y centro, en torno a la atención educativa de NNA JAM con el fin de contribuir a la mejora continua de la educación de esta población.

Para una más adecuada aproximación a los objetivos planteados, se utilizó una metodología cualitativa y participativa, de tipo descriptivo-exploratorio; complementada con la recolección de información cuantitativa. El proceso incluyó un análisis documental y delimitación de los ejes analíticos, así como tres fases de recolección de información a través de dos reuniones con autoridades educativas.⁸ A continuación, se describe cada fase.

Fase 1. Esta fase se enfocó en identificar las dinámicas y desafíos de la atención educativa a NNA JAM a través de entrevistas en profundidad y un cuestionario en línea aplicado a autoridades educativas de 20 entidades federativas.⁹ Este ejercicio buscó fortalecer la coordinación interinstitucional en cada estado, pues se solicitó

⁷De acuerdo con un diagnóstico previo, entre las acciones e iniciativas más sobresalientes para atender a esta población destacan: gestión y uso de sistemas de información; implementación de modelos y diseño de materiales educativos; selección, formación y acompañamiento de figuras docentes; difusión de información, acercamiento con las familias e involucramiento de la comunidad; provisión de becas y apoyos escolares; fortalecimiento de la infraestructura educativa, y coordinación institucional. Para mayores detalles sobre las acciones y sus características, consultar Mejoredu, 2024.

⁸En total, participaron 74 funcionarios estatales: 29 responsables gubernamentales, 22 de Conafe y 23 de INEA. A nivel federal, asistieron a las mesas de trabajo 12 representantes: cuatro de INEA, cinco de Conafe y tres de la DGEIIB de SEP. De organismos internacionales acudieron tres miembros de UNICEF y tres investigadores externos, junto 15 personas del equipo de evaluación de Mejoredu, lo que sumó en total 107 participantes.

⁹Las 20 entidades que respondieron el cuestionario fueron: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. En esta ocasión, San Luis Potosí no participó en la respuesta del cuestionario.

que el instrumento fuera contestado de forma colectiva entre los representantes de los tres servicios de atención educativa a NNA JAM (secretarías de Educación de los estados, Conafe e INEA).

Fase 2. Se desarrolló una Reunión de Coordinación Interestatal (31 de mayo, 1 y 2 de junio de 2023) entre las autoridades que atienden a NNA JAM, para abordar los retos de esta población y explorar soluciones a través de la colaboración entre estados. Participaron autoridades educativas de 21 entidades de las rutas migratorias del Golfo, centro y Pacífico.¹⁰ La discusión se centró en identificar necesidades de coordinación y definir acciones específicas para las autoridades educativas federales y estatales en tres ejes temáticos: I) acceso a servicios educativos, II) gestión administrativa y III) seguimiento académico.

Fase 3. Se realizó una reunión de seguimiento (12 y 13 de octubre de 2023), cuyo objetivo fue presentar a las y los responsables de la atención educativa a NNA JAM en los estados los hallazgos derivados del cuestionario y de la Reunión de Coordinación Interestatal para su retroalimentación.

De acuerdo con Tapella (2023), una evaluación participativa permite a los actores definir qué se evaluará, qué métodos se usarán y cómo se comunicarán los resultados, lo que genera corresponsabilidad y legitimidad. Así, se considera que las tres fases del proyecto evidencian un proceso de evaluación participativa, con un enfoque en la colaboración activa y el diálogo entre autoridades educativas estatales y federales. Desde el inicio, se involucró a actores clave en todas las etapas, lo que permitió un análisis construido en común y superó el enfoque evaluativo tradicional. Esta metodología facilita que las reflexiones provengan de quienes enfrentan el problema, a la vez que ayuda a identificar soluciones adecuadas y basadas en el conocimiento local. Además, reconoce que la evaluación no debe ser exclusivamente técnica o externa, sino que debe incluir perspectivas locales para fomentar la apropiación de los resultados (Ballart y Zapico, 2022).

¹⁰ Estas entidades son: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

RESULTADOS PRINCIPALES

Este apartado presenta los hallazgos clave del ejercicio de evaluación participativa, que abarcó las tres fases descritas. Para maximizar el uso de la información recabada y evitar repeticiones, los resultados se presentan en dos temas para cada eje.

- Problemáticas y necesidades identificadas (fase 1 y 2 del levantamiento).
- Sugerencias de mejora (fase 3 del levantamiento).

Esta estructura permite observar la evolución del proceso investigativo, desde la identificación inicial de problemas hasta la formulación de propuestas concretas, lo que refleja una congruencia en los discursos de las y los informantes y fortalece la validez de los resultados. Asimismo, para cada uno de los ejes analizados, se incluye una tabla resumen con los principales problemas identificados y propuestas de solución, con el objetivo de brindar al lector una visión integral de los hallazgos.

ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS

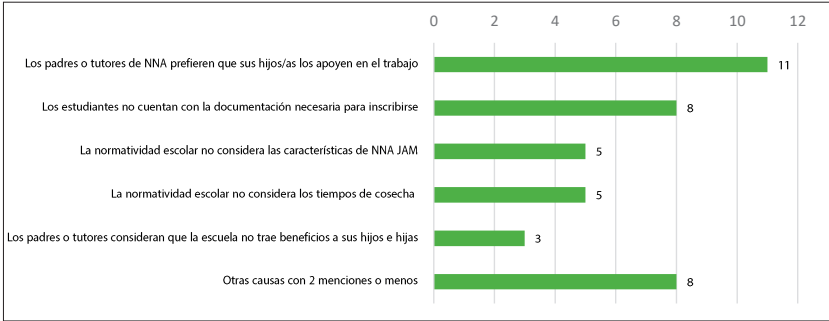
Problemáticas y necesidades identificadas

Como se mencionó en el apartado metodológico, la primera fase tuvo como fundamento, además de entrevistas en profundidad, el cuestionario de coordinación que se envió a las personas responsables de la educación de NNA JAM en las entidades participantes del estudio. En lo correspondiente al eje de acceso, dicho instrumento solicitó a las autoridades indicar las dos principales razones por las cuales consideran que NNA JAM no acceden a la escuela en la entidad (ver figura 2).

Al hacer un análisis de frecuencias se observó que la respuesta más recurrente a dicha pregunta fue “Los padres o tutores de NNA prefieren que sus hijos/as los apoyen en el trabajo”, con 11 menciones, seguida de “Los estudiantes no cuentan con la documentación necesaria para inscribirse” que fue referida en ocho ocasiones. Más

adelante se podrá observar que estas preocupaciones fueron consistentes con los aspectos conversados durante las reuniones de coordinación y seguimiento.

■ Figura 2. Principales causas por las que NNA JAM no acceden a la escuela*



Fuente: elaboración propia con base en la información de los cuestionarios de coordinación intraestatal.
 * Cada una de las 20 entidades que participó en el cuestionario identificó dos problemas principales, lo que resultó en que la suma de las frecuencias sea igual a 40.

Para la realización de la segunda fase de recolección de datos, consistente en la primera reunión de coordinación interestatal, el equipo evaluador propuso a las autoridades estatales, con fundamento en el estudio de gabinete y los resultados del cuestionario, cuatro temas que guiaron el desarrollo de las mesas de trabajo: i) documentación para acceder a los servicios educativos; ii) involucramiento parental; iii) normatividad federal, estatal y escolar, y iv) asociación con instancias involucradas en la movilidad de NNA JAM.

En dicha reunión, las discusiones se enfocaron principalmente en la documentación requerida para los servicios educativos y el involucramiento parental, uno de los principales problemas identificados en la fase anterior.

Propuestas de atención

Durante la reunión de seguimiento, se presentaron los resultados de las fases 1 y 2, con el fin de complementar la información antes identificada sobre el acceso a servicios educativos para la niñez migrante. Derivado de ello, los asistentes hicieron varios señalamien-

tos, el primero referente a la necesidad de mejorar la comunicación con los actores involucrados en la movilidad de esta población, particularmente, jefes de cuadrilla y capitanes de los campos agrícolas. Para reforzar este punto, un representante de las autoridades estatales compartió su experiencia en el diseño y aplicación de instrumentos orientados a la recolección de información escolar de NNA JAM de forma previa a sus traslados.

A partir de la información recabada sobre este eje se sintetizaron los temas o problemas que causaron mayor interés, así como las propuestas expresadas para cada uno de ellos durante las tres fases (ver tabla 1).

■ Tabla 1. Principales problemas y propuestas en el eje de Acceso a servicios escolares

PROBLEMAS	PROPUESTAS
Documentación para acceder a los servicios educativos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar jornadas de registro en las comunidades. • Establecer convenios de colaboración para que todos los estados faciliten los trámites (acta de nacimiento, certificado y boletas de calificación y corrección de CURP). • Procurar la regularización de los documentos personales y escolares.
Involucramiento parental	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de sensibilización o talleres con padres y madres de familia sobre los derechos de NNA. • Promover el trabajo de INEA para fomentar procesos educativos desde la experiencia de los padres de familia.
Normatividad federal, estatal y escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una política educativa específica para esta población.
Asociación con instancias involucradas en la movilidad de NNA JAM	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer vinculación con jefes de cuadrilla o capitanes en los campos agrícolas. • Diseñar y aplicar instrumentos para identificar NNA en movilidad.

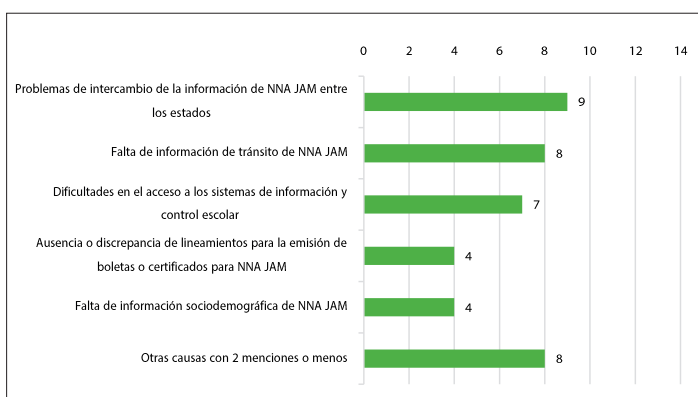
Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, existe congruencia entre los problemas abordados y las propuestas de coordinación que generaron los participantes, lo que significa que tienen bien definidas las necesidades que hay en el servicio y las posibles rutas para resolverlas.

Problemáticas y necesidades identificadas

En lo que respecta al eje administrativo, el cuestionario indagó sobre los dos temas que causan mayor preocupación en torno al registro, la generación y el intercambio de información sobre NNA JAM (ver figura 3).

■ Figura 3. Principales preocupaciones sobre el registro, generación e intercambio de información*



Fuente: elaboración propia con base en la información de los cuestionarios de coordinación intraestatal.
* Cada una de las 20 entidades que participó en el cuestionario identificó dos problemas principales, lo que resultó en que la suma de las frecuencias sea igual a 40.

Derivado de ello, se identificó que la principal preocupación estaba relacionada con “Problemas de intercambio de la información de NNA JAM entre los estados”, el cual fue seleccionado en nueve ocasiones. El segundo problema más recurrente fue “Falta de información de tránsito de NNA JAM” con ocho menciones. Al igual que en el eje anterior, estos temas y propuestas a nivel estatal resultaron congruentes con los diálogos e intervenciones que se desarrollaron durante las fases 2 y 3.

En la siguiente fase de recolección y generación de información, realizada a través de la reunión de coordinación, se plantearon tres temas a desarrollar en el trabajo en mesas: i) funcionamiento de los sistemas de control escolar, ii) proceso de certificación y iii) genera-

ción e intercambio de información sociodemográfica y estadística. Los siguientes párrafos, presentan los aspectos más relevantes de cada uno.

Propuestas de atención

Durante la reunión de seguimiento, las autoridades manifestaron su preocupación por la necesidad de que el gobierno federal impulse el uso del Sinacem, con el objetivo de que los gobiernos estatales asuman compromisos en torno a su llenado y actualización. En otra de las intervenciones, también se solicitó que el próximo acuerdo de evaluación reconozca al Sinacem como un mecanismo válido para evaluar, inscribir y certificar. En el mismo sentido pidieron subrayar su interés por acceder a la información de los distintos sistemas de control escolar. Entre lo propuesto se mencionó la posibilidad de obtener cuentas de visitante en el Sistema de Información y Gestión Educativa (Sigid).

Se elaboró una tabla para resumir los principales problemas y propuestas tratados en las tres fases, la cual se presenta a continuación (ver tabla 2).

■ Tabla 2. Principales problemas y propuestas en el eje de gestión administrativa

PROBLEMAS	PROPUESTAS
Funcionamiento de los sistemas de control escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Designar un enlace estatal. • Conformar un directorio de responsables. • Instaurar colegiados para la actualización de datos, seguimiento y toma de acuerdos. • Facilitar el acceso a los sistemas de control escolar locales a las y los responsables de la educación a NNA JAM (secretarías de educación de los estados, Conafe, e INEA). • Fortalecer la comunicación entre Sistema Nacional de Control Escolar de Migrantes (Sinacem), el Sistema Único de Control para la Educación Comunitaria (Sucecom) y el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). • Realizar capacitaciones para el uso de estos sistemas. • Comprometer el registro de NNA JAM en los sistemas de control escolar, particularmente en Sinacem.
Proceso de certificación	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la validez nacional de los documentos y certificados que se emiten para esta población. • Construir una tabla de equivalencias que permita ubicar al alumno en el nivel o grado correspondiente en cualquiera de los tres sistemas educativos.

PROBLEMAS	PROPUESTAS
Proceso de certificación	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los tiempos establecidos para la certificación sean sensibles a la movilidad de esta población. • Diseñar evaluaciones que coadyuven al proceso de certificación, por parte de Mejoredu.
Generación e intercambio de información sociodemográfica y estadística	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar, fortalecer o crear instrumentos estadísticos que recaban información sobre NNA JAM, incluida la realización de un censo. • Intercambiar diagnósticos de población jornalera agrícola migrante entre estados de origen y entidades receptoras. • Vincular actores que cuentan con información estadística relevante sobre el proceso migratorio.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 2 muestra que todos los problemas abordados tienen propuestas de coordinación para su atención. Sin embargo, destaca que una buena parte de las solicitudes se concentraron en el funcionamiento de los sistemas de control escolar. Esto indica las diversas limitaciones que enfrentan los representantes en este aspecto y la urgencia por establecer una mayor articulación entre los propios sistemas.

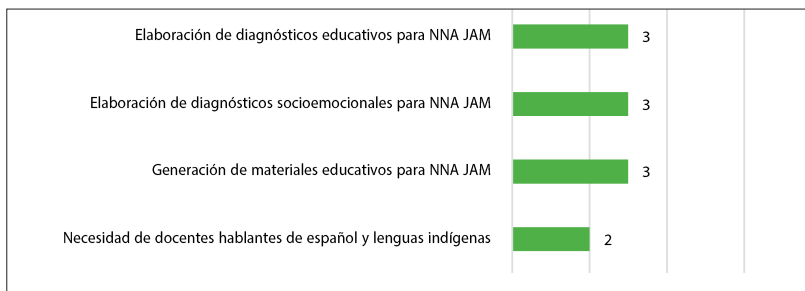
SEGUIMIENTO ACADÉMICO

Problemáticas y necesidades identificadas

En cuanto al eje de seguimiento académico, el cuestionario de coordinación indagó sobre las dos principales preocupaciones de escuelas y docentes para favorecer la permanencia y el aprendizaje de NNA JAM (ver figura 4).

Ante este cuestionamiento, la respuesta más frecuente fue “Adecuación de planes y programas para la atención educativa de NNA JAM” con 12 menciones, y en segundo lugar se señaló “Formación docente para la atención de NNA JAM”, la cual fue referida en 11 ocasiones. Más adelante se podrá observar que la adecuación de planes y programas también apareció durante las fases 2 y 3; sin embargo, la cuestión de formación docente no se manifestó con la misma recurrencia.

■ Figura 4. Principales preocupaciones para favorecer la permanencia y el aprendizaje de NNA JAM*



Fuente: elaboración propia con base en la información de los cuestionarios de coordinación intraestatal.
 * Cada una de las 20 entidades que participó en el cuestionario identificó dos problemas principales, lo que resultó en que la suma de las frecuencias sea igual a 40.

Para la segunda fase, se propuso a los participantes trabajar, en el marco de la reunión de coordinación, los siguientes temas: i) formación docente, ii) adaptación y flexibilización curricular y de materiales, iii) convivencia escolar y apoyo socioemocional y iv) diagnóstico y evaluación de aprendizajes.

Al igual que con los otros ejes, la reunión de seguimiento permitió presentar a las autoridades los hallazgos de las fases 1 y 2, con el objetivo de que éstos fueran retroalimentados y complementados. Derivado de este ejercicio, las y los representantes de las entidades hicieron nuevas aportaciones y puntualizaciones. En primer lugar, se expuso la necesidad de mejorar la comunicación entre entidades de origen y receptoras con el fin de establecer contenidos y estrategias de enseñanza básicas o mínimas.

De igual manera, pidieron enfatizar su interés por conocer y compartir las experiencias de enseñanza que ya se desarrollan en las entidades, así como de los instrumentos que emplean. Cabe señalar que dicho intercambio de experiencias se propuso desde una perspectiva de reconocimiento de prácticas, por lo que más allá de entregar documentos o materiales, implicaba visitar, observar y comprender la manera en que se desarrolla la enseñanza y el aprendizaje de esta niñez tanto en sus entidades de origen como en las receptoras. Finalmente, las autoridades señalaron la necesidad de desarrollar y consolidar colectivamente los materiales didácticos.

Por lo tanto, sobre el seguimiento académico, los representantes de las autoridades estatales añadieron la necesidad e interés por definir los contenidos mínimos que deben abordarse en todas las entidades; compartir, observar y analizar la manera en que aprende esta niñez a través de visitas e intercambios, y diseñar colectivamente e intercambiar material didáctico.

Propuestas de atención

Al analizar la información recabada en las diferentes fases, se identificaron cuatro grandes temas o problemas de interés. A continuación, se presentan las principales propuestas expresadas para cada uno de ellos (ver tabla 3).

■ Tabla 3. Principales problemas y propuestas en el eje de Seguimiento académico

PROBLEMA	PROPUESTA
Formación docente	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar un sistema de información educativa que permita consultar el historial académico de NNA JAM. • Promover un sistema de formación docente interestatal o intercambiar los modelos y esquemas formativos de cada institución.
Adaptación y flexibilización curricular y de materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar contenidos adaptados a las necesidades, intereses y tiempos de esta población de forma interestatal. • Intercambiar experiencias entre los estados y los tres servicios, considerando visitas. • Priorizar la formación de estudiantes reflexivos y el aprendizaje autónomo. • Generar estrategias para la implementación de la Nueva Escuela Mexicana. • Desarrollar y consolidar colectivamente materiales didácticos.
Convivencia escolar y apoyo socioemocional	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la escuela y el aula como entornos favorables para la salud socioemocional capaces de ofrecer herramientas para afrontar su entorno. • Aprovechar las experiencias de tutoría y acompañamiento de Conafe e INEA. • Involucrar a madres, padres y tutores, Instituciones de Educación Superior (IES), organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; así como empresarios en el cuidado de la salud socioemocional.
Diagnóstico y evaluación de aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar de forma colaborativa instrumentos diagnósticos para identificar conocimientos previos. • Flexibilizar los periodos de evaluación.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, los responsables de la educación NNA JAM identificaron diversas rutas para abordar las dificultades en el seguimiento académico de esta niñez. A la par de ello, también destaca que la “Adaptación y flexibilización curricular” es el rubro que generó un mayor número de propuestas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nunca había estado tan coordinado INEA, Conafe y Migrantes como ahora y gracias a la reunión [Reunión de Coordinación Interestatal]. Porque sí, sí nos hablábamos, sí somos conocidos, sí somos amigos, porque trabajamos en educación, pero no estábamos tan coordinados como con la reunión que tuvimos. Muchas gracias (Representante de Sinaloa, reunión de seguimiento, 12/10/2023).

El testimonio que abre este apartado es, con certeza, una de las mejores formas para comprender la manera en la que la coordinación interinstitucional es valorada por funcionarios responsables de la atención educativa a NNA JAM. Esta reflexión no sólo subraya la importancia de las reuniones de coordinación interestatal, sino que también revela cómo estos encuentros pueden transformar profundamente la colaboración entre instituciones.

No obstante, se debe precisar que la coordinación interestatal tiene sus propios límites en torno a la mejora educativa de NNA JAM, por lo que su implementación debe ir acompañada de otras estrategias y perspectivas que emerjan de lo federal y lo estatal, que permitan un abordaje integral de la misma.

En primer lugar, se observa que aun cuando existe comunicación y coordinación entre los estados, la intervención de la federación resulta esencial para orientar y articular el conjunto de acciones que se realizan en favor de esta población. Por ello, es necesario que el gobierno federal asuma a las familias jornaleras agrícolas migrantes como una población que requiere atención prioritaria y, por lo tanto, debe ser sujeta de programas y acciones dedicadas a la mejora de sus condiciones de vida, incluido el derecho a la educación.

En las últimas décadas, las acciones emprendidas para esta niñez han carecido de apoyo y continuidad, incluso en algunos periodos se

identifican tendencias a la desatención, abandono e invisibilización. Esta situación tiene que revertirse y, en su lugar, debe procurarse la instauración de una estrategia nacional que articule a todos los niveles y sectores gubernamentales en torno a la atención de esta niñez.

En particular, en el ámbito educativo es indispensable que el gobierno federal retome y replantee los programas y experiencias con resultados positivos como el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (Pronim) y el PAEPEM, los cuales también ayudaron a comprometer a los estados a dar atención educativa a NNA JAM.

En el plano local se observó que la atención educativa de NNA JAM es muy desigual entre los estados; en algunos casos hay avances considerables, pero en otros persiste un gran rezago (Mejoredu, 2024). La falta de reglas de operación del PAEPEM y, por tanto, de presupuesto federal, provocó que cada estado asumiera la responsabilidad del servicio según sus capacidades. Algunos pudieron continuar operando con normalidad, la mayoría se vieron mermados en sus recursos e infraestructura, otros desaparecieron por completo. Ante tal contexto, es fundamental que los gobiernos estatales reconozcan la deuda social y educativa que se tiene con esta niñez y que, de forma articulada con los gobiernos federal y de otros estados, dediquen esfuerzos a su atención.

Otro aspecto que destaca es que, junto con la coordinación interestatal se requiere consolidar la articulación de las instituciones que operan al interior de los estados, particularmente entre los Servicios Educativos Estatales (SEE), Conafe e INEA. El diálogo entre las tres instituciones resulta esencial para la escolarización y la mejora en los aprendizajes de esta niñez, considerando la riqueza experiencias y capacidades que tiene cada instancia, así como las diferencias de su población objetivo.

Además, cabe señalar que el ejercicio se centró en el análisis de los estados que forman parte de las tres principales rutas migratorias. Sin embargo, se observa que en la mayoría de las entidades hay presencia de NNA JAM, por lo cual es necesario que todas las autoridades educativas estatales, incluidas las 11 que no participaron en este ejercicio, desarrollen estrategias para identificar y atender de forma coordinada a esta niñez.

En el ámbito de la concurrencia, tanto el gobierno federal como los estatales deben repensar los alcances y objetivos planteados en torno a la educación de NNA JAM: no es suficiente que esta niñez ingrese y permanezca en las escuelas, también es necesario preocuparse por los aprendizajes que adquieren.

En el mismo sentido, se requiere establecer estrategias para garantizar la continuidad y fortalecimiento de las acciones que se desarrollan en favor de NNA JAM. Resulta de vital importancia apuntalar los esfuerzos de coordinación hacia la construcción de una gestión interestatal que lleve al Estado mexicano a asumir la importancia de dar atención educativa a esta niñez y fortalecer una política pública ante los cambios de gobierno y de personas.

Debe señalarse que muchos de los problemas que se estudiaron hace años en torno a esta niñez siguen siendo vigentes, algunos incluso se han agudizado ante la falta de una estrategia de atención nacional. Por ello, es fundamental continuar el desarrollo de estudios, investigaciones y evaluaciones sobre las condiciones educativas de NNA JAM para hacer visibles las regresiones y exclusiones, a efecto de contribuir a garantizar su derecho a la educación.

Tomando en cuenta lo anterior, se asume que este ejercicio también puede y debe servir de antesala para otras investigaciones y evaluaciones que involucren tanto el estudio de NNA JAM, como de la coordinación interestatal. Al respecto, hay todavía temáticas que requieren mayor indagación, como los roles que asumen otros actores sociales, como los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, en la educación de NNA JAM; el estudio de las trayectorias educativas y sociales de miembros de estas poblaciones que acceden y concluyen la educación media superior y superior, así como la investigación y la acción pública sobre las condiciones laborales de las y los docentes que atienden a esta población, la problemática de la infraestructura escolar, los materiales educativos de apoyo y los propios modelos educativos de atención para esta población.

Finalmente, en el ámbito de la coordinación, es necesario seguir estudiando e impulsando la articulación de los servicios educativos regulares de instituciones como Conafe e INEA, así como las estrategias de vinculación que siguen tanto el gobierno federal como los gobiernos locales, respecto a otras poblaciones migrantes de origen nacional e internacional.

Este ejercicio representa un primer paso hacia una evaluación participativa, e invita a todos los actores sociales a involucrarse activamente en la creación de soluciones. Este enfoque no sólo enriquece el proceso con diversas perspectivas, sino que también fortalece el compromiso de todos en desarrollar respuestas efectivas. En conclusión, integrar ejercicios de evaluación participativa dentro de procesos de coordinación interestatal, resulta fundamental para abordar problemas complejos como la atención educativa a NNA JAM. Este enfoque fomenta una reflexión conjunta y facilita acciones alineadas con las realidades locales, lo que fortalece la efectividad de las políticas públicas en contextos de alta vulnerabilidad.

REFERENCIAS

- Ballart, X., y Zapico, E. (2022). *Evaluación de políticas públicas: teoría y técnicas*. Editorial XYZ.
- Camacho, J. A. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (29), 20-47.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) (2024). *Atención educativa a niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes: Situación actual y perspectivas a partir de las acciones de las autoridades educativas*. Mejoredu. https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/atencion_jornaleros_migrantes24.pdf
- Gutiérrez, J., Romero, J., Arias, S., y Briones, X. (2020). Migración: contexto, impacto y desafío. Una reflexión teórica. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVI(2), 299-311. <https://www.redalyc.org/journal/280/28063431024/28063431024.pdf>
- Hernández, A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53.
- Martínez, H., y Méndez, A. (1996). *El estudio de las relaciones intergubernamentales: Una revisión bibliográfica*. CIDE.
- Méndez, J. L. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Miranda, F. (2015). *Preescolares migrantes: Diagnóstico y propuestas de política pública*. Editorial Praxis.

- Organización Internacional para las Migraciones (s. f.). *Términos fundamentales sobre migración*. OIM. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Rodríguez, C. (2014). Las relaciones intergubernamentales (RIG), herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estratégica Organizacional*, 3, 157-167.
- Rojas, T. (2017). Migración rural jornalera en México: la circularidad de la pobreza. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 23, 1-35.
- Tapella, E. (2023). *Mapeo de actores claves en evaluación participativa*. Editorial ABC.