

Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Baja California, 2014-2019: análisis de resultados

The Binational Migrant Education Program: An appraisal of findings in Baja California state, 2014-2019

José Candelario Osuna García
Doctor en Estudios del Desarrollo
Global, Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Autónoma de Baja
California, México
josuna7@uabc.edu.mx

Resumen

El presente artículo contiene un resumen de resultados del Programa Binacional de Educación Migrante durante la administración de Francisco Vega de Lamadrid, gobernador constitucional del estado de Baja California para el periodo 2014-2019, haciendo énfasis en los avances y limitaciones del plan de trabajo sexenal. Para ello, se llevó a cabo un análisis de documentos oficiales con el propósito de establecer la congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción de las declaraciones internacionales con el plan nacional y estatal de desarrollo, así como con el plan de trabajo de dicho programa federal en esta entidad federativa. Adicionalmente, se realizó una búsqueda y análisis de notas periodísticas en medios locales de comunicación escrita y digital para conocer los informes emitidos y los acontecimientos celebrados por la coordinación estatal de educación migrante, en el mismo periodo de tiempo, como una aproximación a la evaluación del desempeño.

Fecha de recepción:
18.1.21

Fecha de aceptación:
17.4.21

Palabras clave: educación migrante - política educativa - estudiantes transnacionales - análisis de prensa - México

Abstract

This article contains a summary of the results of the Binational Programme of Migrant Education during the administration of Francisco Vega de Lamadrid, governor of the state of Baja California for the period 2014-2019, stressing the outreach and shortcomings of the sexennial working plan. An analysis of official documents was carried out with the purpose of establishing the congruence between the goals, strategies and implementation guidelines of action of international documents and the national and state development plan, as well with the implementation of the federal program at the Baja California state level. In addition, a research and analysis of press coverage in local written and digital media was carried out to know about the reports issued and events held with regard to migrant education in the same period of time, as an approximation to performance evaluation.

Keywords: migrant education - education policy - transnational students - press coverage - Mexico

Introducción

En las escuelas públicas y privadas del estado de Baja California, existe un grupo de alumnos en condición de vulnerabilidad, con una presencia significativa en la matrícula estatal de la enseñanza básica, que demanda una política pública integral adaptada a sus necesidades migratorias y de formación académica. Son los estudiantes transnacionales, aquellos menores de edad que, con independencia de su origen o nacionalidad, tienen una trayectoria escolar comprobada en dos o más sistemas educativos federales (Zúñiga, 2013; Osuna y Rabelo, 2020). Principalmente, con experiencias académicas en las escuelas de México y Estados Unidos de América (EUA) (Vargas, Aguilar y López, 2018; Osuna García, 2018).

El Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) nace a principios de la década de 1980 con el propósito de acompañar a las niñas, niños y adolescentes transnacionales

que llegaban a México después de emigrar desde EUA, y viceversa. En la actualidad, el programa sigue vigente en las 32 entidades federativas mexicanas, ayudando a los estudiantes extranjeros a revalidar sus estudios y a formalizar su inscripción; sin embargo, con esta acción pública únicamente se les apoya en la superación de las barreras administrativas, enfrentando en solitario las barreras pedagógicas y socioculturales que, en la mayoría de los casos, ocasionan problemas de fracaso y deserción escolar (Osuna y Rabelo, 2020).

Las preguntas que guían el análisis y la discusión de la presente investigación son: ¿Con qué documentos oficiales en la escala internacional, nacional y estatal se relaciona el plan de trabajo del PROBEM, Baja California? ¿Hay congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción del plan de trabajo con los documentos de los tres niveles? ¿Cuáles fueron los principales avances y limitaciones del plan de trabajo de este programa público en la administración de Francisco Vega de Lamadrid? ¿A qué tipo de grupo benefició o perjudicó esta política pública según el modelo de construcción social de grupos objetivo?

Se optó por analizar los resultados del PROBEM con la finalidad de complementar el diagnóstico de la migración internacional de estudiantes en esta entidad federativa, que es objeto de estudio de algunas investigaciones empíricas locales (Sierra y López, 2013; Vargas, Aguilar y López, 2018), regionales (Rocha y Orraca, 2018; Osuna García, 2018; Osuna y Rabelo, 2020) y nacionales (Sánchez y Zúñiga, 2010; Kae y Solano, 2013; Román y Carrillo, 2017; Valdéz, Ruiz, Rivera y López, 2018). De esta forma, se aporta un balance del desempeño de una de las instituciones del gobierno estatal involucradas en esta problemática educativa transfronteriza.

Adicionalmente, se delimitó el sexenio de Francisco Vega de Lamadrid (2013-2019) como intervalo de tiempo del análisis por dos razones. La primera, debido a que, a mediados de su administración (a partir del año 2016) llegó a Baja California, especialmente al municipio de Tijuana, un grupo numeroso de migrantes internacionales, en su mayoría haitianos y centroamericanos, con la intención de solicitar protección o asilo en EUA (París Pombo, 2018). La segunda, porque a pesar de la crisis política y social que enfrentó este gobernador, los resultados en la atención de menores inmigrantes que solicitaron su ingreso a la escuela pública mexicana fueron positivos, principalmente por la coordinación entre autoridades educativas y por las características del plan de trabajo de dicho programa estatal.

El Programa Binacional de Educación Migrante

Desde un marco histórico, los primeros esfuerzos de colaboración entre los sistemas educativos de México y EUA se formalizaron en 1976, a iniciativa de las autoridades de educación básica de los estados de Michoacán y California. A raíz de los resultados educativos que se derivaron del trabajo conjunto entre los dos países y las dos entidades federativas para satisfacer las necesidades académicas de las niñas, niños y adolescentes

migrantes, es como surge oficialmente el PROBEM en 1982 (IEEPO, 2017). En el contexto de la administración pública federal, estos acontecimientos coinciden con el periodo de gobierno de José López Portillo, presidente de México de 1976 a 1982.

Entre 1990 y 1996, los gobierno mexicano y estadounidense firmaron diversos documentos de cooperación binacional, entre ellos el Memorándum de Entendimiento sobre Educación, en donde ratificaban la colaboración en materia educativa entre los Ministerios de Relaciones Internacionales y de Educación de ambos países (IEEPO, 2017). Es así que, tomando como antecedentes estos acuerdos, al año siguiente se publicó la primera versión del estatuto para los estados mexicanos miembros del PROBEM, que se actualizó en 1999, 2004 y 2006. De esta última modificación, siguen vigentes los objetivos, integrantes, estructura del consejo mexicano y sus respectivas atribuciones (SEP, 2006; IEEPO, 2017).

Según el Estatuto (SEP, 2006), este programa binacional tiene como objetivos:

- a) Contribuir para que se ofrezca a los niños y jóvenes que migran entre México y EUA una educación básica de calidad, equidad y pertinencia.
- b) Realizar acciones que aseguren la continuidad escolar de los niños y jóvenes migrantes en ambos países.
- c) Reforzar el conocimiento de la historia, la cultura, los valores y las tradiciones nacionales, en los alumnos mexicanos y de origen mexicano que migran entre México y EUA.
- d) Fortalecer las relaciones educativas y socioculturales entre México y EUA a través del intercambio de experiencias académicas y culturales con las autoridades educativas y los docentes de ambos países.
- e) Realizar investigaciones educativas para desarrollar propuestas pedagógicas y estrategias en beneficio de la población migrante.
- f) Orientar y capacitar a los padres de familia migrantes para apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.
- g) Difundir permanentemente los objetivos y acciones del PROBEM entre educandos, padres de familia, autoridades estatales, municipales, distritales y organizaciones educativas y sociales.
- h) Evaluar de forma permanente e integral el PROBEM para garantizar, cuantitativa y cualitativamente, su funcionalidad e impacto educativo.

En relación con los estados participantes, la coordinación del PROBEM en Sonora (SEC, 2015), reportó que el grupo mexicano está integrado por los 32 sistemas educativos estatales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Del otro lado de la frontera norte, el grupo estadounidense se constituye de 27 estados: Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Iowa, Kentucky, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Utah, Washington y Wisconsin.

La última ratificación de este convenio de cooperación binacional entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), por México, y el Departamento de Educación, por EUA, se concretó el 21 de julio de 2016 en la ciudad de Washington, D. C., donde se puso de manifiesto el deseo de fortalecer las actividades de colaboración encaminadas a lograr un mayor entendimiento mutuo y mejorar la educación en cada país durante el periodo 2016-2018 (SEP 2016).

Algunos de los temas que se incluyeron en el memorándum son: facilitar la transferencia y la inscripción oportuna de los estudiantes extranjeros en la escuela, sin importar su estatus migratorio; impulsar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones de educación media superior; reiterar el apoyo al programa “Jóvenes en Acción”, implementado por los gobiernos de los dos países; continuar promoviendo la movilidad académica de estudiantes, profesores e investigadores universitarios; apoyar el intercambio de experiencias en el área de recursos para la educación abierta y a distancia en el nivel superior; simplificar procedimientos para el reconocimiento de grados o de créditos académicos obtenidos en programas de estudio parciales o completos; apoyar otras áreas de interés mutuo: educación infantil, educación para adultos, educación indígena, educación especial, escuelas seguras, programas de capacitación docente, etcétera (SEP 2016). Por lo tanto, la cooperación entre los dos sistemas escolares demuestra avances significativos en la inclusión de otros niveles y temas educativos que también se ven afectados por la globalización y la migración humana.

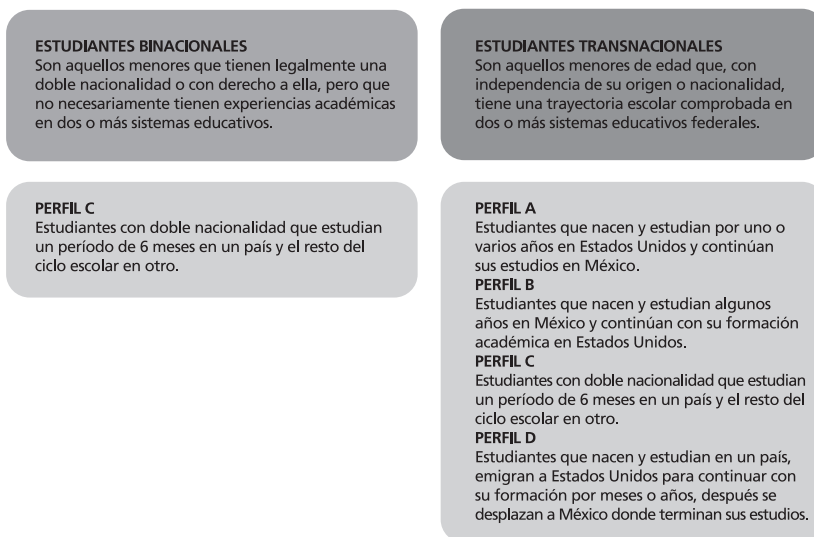
El fenómeno de los estudiantes transnacionales en el contexto local-regional.

Durante el periodo 2013-2019, el estado de Baja California fue escenario de múltiples investigaciones en torno al fenómeno de los estudiantes transnacionales, transfronterizos y de retorno. Sierra y López (2013) son pioneras en el diagnóstico de esta problemática educativa local; desde su experiencia y perspectiva reconocen cuatro perfiles de estudiantes transnacionales en relación con las trayectorias de migración (ver figura 1); además, resaltan la necesidad de capacitar a los maestros mexicanos en el desarrollo de conocimientos

y habilidades que los lleven a identificar, comprender y apoyar a todos los estudiantes transnacionales en los procesos de ingreso, adaptación e integración al sistema educativo.

Por su parte Arriaga Reynaga et al. (2015), a través de la observación de tres casos de adolescentes que estudian en escuelas secundarias de la ciudad de Mexicali pero con antecedentes de formación académica en el sistema educativo de EUA, identificaron que, al inicio del ciclo escolar, cuando los alumnos recién llegaron a Baja California, eran retraídos, estaban aislados y demostraban cierto grado de resentimiento hacia la institución educativa y su comunidad, hasta el grado de desarrollar actitudes hostiles con algunos compañeros de su grupo, y de desafiar las figuras de autoridad escolar. Pero al cierre del ciclo de estudios, se registraron cambios de conducta, ya que se integraron a la comunidad educativa, conviviendo con todos los estudiantes y docentes. Además, como en la investigación anterior, los autores destacan la ausencia de inversión en la capacitación de los profesores y los orientadores psicopedagógicos a fin de posibilitar la integración de los estudiantes transnacionales en menor tiempo.

Figura 1. Tipos y perfiles de estudiantes con antecedentes de migración internacional.



Fuente: Elaboración propia con base en Sierra y López (2013) y Osuna y Rabelo (2020).

En un estudio reciente Bustamante De la Cruz (2020) analiza 20 casos de estudiantes de retorno en 5 escuelas de educación secundaria de Mexicali. Sus principales hallazgos abonan a la explicación y discusión del tópico más importante de este fenómeno: las trayectorias migratorias de los menores transnacionales. Con la publicación de los resultados, la autora plantea la tesis de que la problemática de educación transnacional afecta

por igual a niñas, niños y adolescentes de origen mexicano y estadounidense; asimismo, se confirma la tendencia de estos alumnos a experimentar trayectorias migratorias complejas, como lo señalan Zúñiga et al. (2008) y Osuna García (2018), ya que en el 65% de los casos se identifican movimientos migratorios entre los dos países (México-EUA) en más de dos ocasiones, con rutas diversificadas.

La zona metropolitana de Tijuana también ha sido y es escenario de investigaciones empíricas en torno al mismo objeto de estudio. Mediante su proyecto de métodos mixtos, Camacho y Vargas (2017) encontraron una correlación entre la migración de menores de edad desde EUA y los riesgos de abandono escolar, así como de rezago académico por su ingreso tardío a la escuela. Aspecto que en su momento también fue señalado por Víctor Zúñiga y sus colaboradores en el libro *Alumnos transnacionales* (Zúñiga et al. 2008). El hallazgo más relevante del estudio es el vínculo entre el tipo de educación (pública o privada) y los procesos de inserción y adaptación escolar, ya que la asistencia a una escuela privada significó menos obstáculos burocráticos en su inscripción, además de mayores oportunidades para adaptarse a su nueva vida académica en comparación con la escuela pública, condición estrechamente ligada al capital económico de la familia (Camacho y Vargas 2017).

Por otro lado, los investigadores Rocha y Orraca (2018) partiendo de una nueva categoría de análisis, los estudiantes transfronterizos, (aquellos menores de edad y adultos jóvenes que residen en las ciudades fronterizas del norte de México, pero que se forman académicamente en escuelas de educación obligatoria y universidades de EUA, en condados próximos a la frontera, gracias a que tienen la doble nacionalidad), identificaron 13.572 personas en los municipios de Tijuana (9,199) y Mexicali (4,373) que viven del lado mexicano pero cruzan diariamente la línea internacional para educarse en escuelas y universidades de las ciudades de San Diego e Imperial, estado de California. Es muy probable que esta cifra incluya a varios estudiantes transnacionales debido a que hay casos de niñas, niños y adolescentes que terminaron algún nivel escolar en el sistema de Baja California, por ejemplo, educación primaria, y ahora cruzan todos los días para cursar la educación secundaria del otro lado de la frontera, como lo demuestran los resultados de Vargas y Aguilar (2018).¹

En una investigación sobre la escolarización binacional de la niñez migrante, Vargas y Aguilar (2018) identificaron que el 100% de los menores que recientemente llegaron a los municipios de la frontera norte de México procedentes de EUA, no continuaron con su formación académica. Del grupo de infantes nacidos en el segundo país, el 50,9% se educa en una institución educativa mexicana, el 41,2% cruza diariamente la frontera para continuar su formación del lado americano, y el 7,9% no asiste a la escuela; mientras que, en la población de origen mexicano, el 83% estudia de este lado, en México, el 5,4% continúa educándose en escuelas estadounidenses, y el 11,7% no registra una asistencia escolar. El principal motivo de abandono escolar es la carencia de acta de nacimiento mexicana (Vargas y Aguilar 2018).

Finalmente, en el contexto de la región binacional Tijuana-San Diego, Osuna y Rabelo (2020) estudiaron la trayectoria migratoria y la autopercepción del rendimiento académico en 493 adolescentes con experiencias de aprendizaje en los sistemas educativos de México y EUA. El 64,7% asiste a escuelas de educación secundaria en San Diego, y el 35,3% a las de Tijuana. Por el lugar de origen de los estudiantes transnacionales, 48,4% son estadounidenses, 47,8% mexicanos, 1,2% surcoreanos, y 0,6% de otros países (Cuba, Honduras e Irlanda).

En relación con las trayectorias, los investigadores encontraron cuatro rutas: México » EUA, EUA » México, EUA » México » EUA y México » EUA » México. El tipo de trayectoria que predomina es bidireccional, que sigue la ruta de Estados Unidos a México y de regreso, con el 37,5% de los estudiantes; la segunda más frecuente es unidireccional, de México a Estados Unidos, con 25,7%. Con menor porcentaje, se ubican las rutas México-Estados Unidos-México (23,5%) y Estados Unidos-México (11,3%) (Osuna y Rabelo, 2020:70).

En síntesis, gracias a estos y otros estudios de carácter local-regional se ha logrado comprender con mayor precisión la complejidad del fenómeno de los estudiantes transnacionales, hasta el punto de abonar a la visibilidad de una problemática y de un grupo de actores que parecen invisibles para las autoridades educativas, pero con una presencia en las escuelas locales desde hace décadas, en busca de ejercer su derecho humano a la educación con o sin el apoyo del Estado mexicano.

El modelo de construcción social de grupos objetivo

Para Ingram, Schneider y DeLeon (2010), los diseñadores de políticas públicas generalmente toman decisiones a partir de la construcción social de poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, distribuyendo beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones. Las autoridades y los formuladores no son indiferentes a la imagen que tiene la sociedad sobre el grupo objetivo de la política pública, ni tampoco a las características y al poder de este último (Pineda Pablos, 2013), que dependerán de la naturaleza de sus integrantes, ya que el grupo puede estar representado por un sector de la población, una comunidad, un conjunto de empresas, una asociación de profesionales, etcétera. “Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, hay abundante evidencia de que reciben distinto trato en las políticas públicas” (Ingram, Schneider y DeLeon, 2010: 104).

Los formuladores de políticas públicas, además de incluir en el diseño los beneficios y cargas que afectan al grupo objetivo, consideran otros elementos:

...los fines supuestos (o expresados) que deben lograrse o problemas que deben solucionarse, las herramientas previstas para cambiar el comportamiento, normas de inclusión y exclusión, fundamentos que legitimen las políticas y

ofrezcan una lógica interna de causa y efecto que relacione los medios con los fines y las estructuras de implementación (ibid 102).

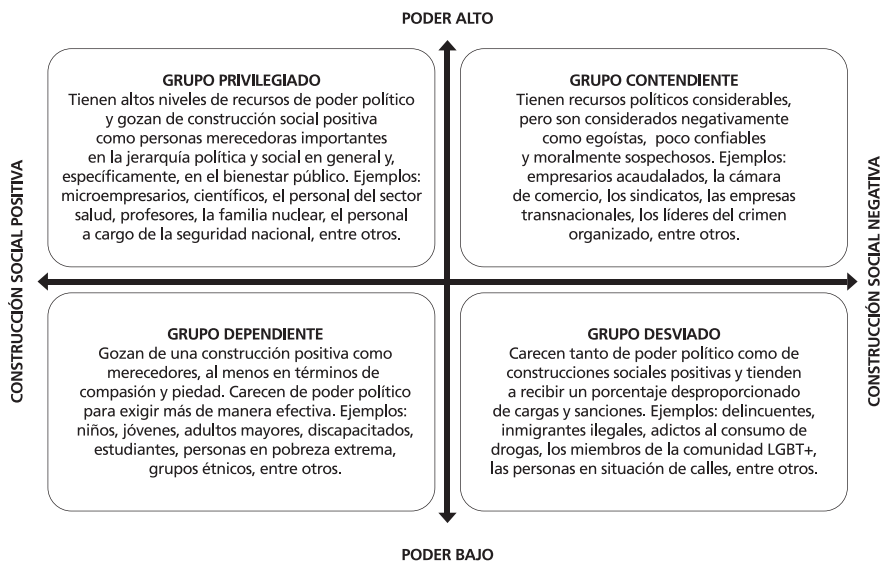
De acuerdo con Pineda Pablos (2013), en este modelo de análisis del diseño se identifican dos características definitorias cuya combinación hace que el grupo objetivo sea más o menos proclive a los resultados: 1) el tipo de construcción social en torno a él; 2) el poder político que acumula. La primera se refiere a:

...las características o imágenes populares sobre los grupos o personas cuyos comportamientos serán afectados por una política pública y resume las creencias de los individuos respecto al derecho o merecimiento que un grupo tiene sobre los beneficios o costos de dichas políticas (p.40).

La segunda característica se explica por el poder político del que dispone el grupo social, definido como los recursos materiales e intelectuales que tiene para intervenir en los asuntos y las decisiones de carácter público (Pineda Pablos, 2013).

Como resultado, el modelo reconoce la existencia de cuatro tipos de grupo: privilegiados, contendientes, dependientes y desviados (ver figura 2).

Figura 2. Caracterización de los grupos objetivo de la política pública.

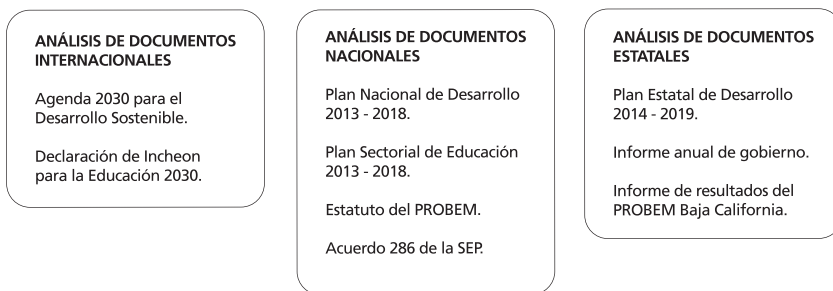


Fuente: elaboración propia con información de Ingram, Schneider y DeLeon (2010).

Metodología

En la primera parte de esta investigación se llevó a cabo un análisis de documentos oficiales de organismos internacionales (la Organización de las Naciones Unidas [ONU] y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]), ministerios del gobierno mexicano (la Oficina de la Presidencia de la República, la SEP y la Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]), y dependencias del gobierno de Baja California (la Secretaría de Educación [SE] y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California [COPLADE]), con el propósito de evaluar la congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción de las declaraciones internacionales con el plan nacional y estatal de desarrollo, así como con el plan de trabajo del PROBEM en esta entidad federativa (ver figura 3).

Figura 3. Lista de documentos oficiales analizados.



Fuente: elaboración propia.

En la segunda fase, se hizo un contraste entre las metas de la política de educación migrante, los objetivos del programa estatal y los resultados que se dieron a conocer en los principales periódicos locales y espacios digitales de noticias.²

Del análisis de medios de comunicación no oficiales, se localizaron 39 notas periodísticas publicadas entre enero de 2015 y noviembre de 2019, en donde los temas más reportados fueron: la matrícula transnacional en Baja California, la capacitación de docentes de educación básica para una práctica pedagógica inclusiva y bilingüe, la incorporación de niñas, niños y adolescentes extranjeros al sistema educativo, la visita de profesores estadounidenses a escuelas del municipio de Tijuana, la celebración de foros binacionales de educación migrante, etcétera.

Por último, se utilizó el modelo de construcción social de grupos objetivo (Ingram, Schneider y Deleon 2010), con el propósito de evaluar el diseño de la política pública de educación migrante en dicha entidad federativa, identificando costos y beneficios para las poblaciones involucradas; que, de acuerdo con el plan de trabajo 2014-2019, se dirigió a la atención de menores inmigrantes y a la capacitación de profesores de educación básica.

La migración de niñas, niños y adolescentes en tres niveles de análisis de las políticas públicas.

Desde 1960, la migración internacional de personas creció en forma sostenida en todo el mundo. En ese año, el 2,6% de la población humana eran inmigrantes, aproximadamente 77,1 millones; en el año 2017 dicho grupo logró cifras históricas al llegar a 257,7 millones, que representan 3,4% de los habitantes del planeta Tierra (CONAPO y Fundación BBVA, 2018).

Por grupos de edad, las mujeres y hombres de 30 a 39 años constituyen el grueso de la población migrante, con 55,5 millones de personas; mientras que la cifra de niños, niñas y adolescentes menores de diecinueve años suma 36 millones. Por sus características individuales y socioeconómicas, los menores de edad en tránsito representan un grupo social con un alto nivel de vulnerabilidad, y son parte un problema complejo y, hasta cierto punto, costoso para los gobiernos en todo el mundo, debido a que se les debe garantizar su derecho humano a la libertad, identidad, alimentación, educación, salud, vivienda, etcétera, en el país elegido como destino.

No obstante, por lo pactado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, todo Estado-nación está obligado a cumplir con los objetivos vinculados a la problemática de la migración internacional y del desplazamiento de niños, niñas y adolescentes, concretamente los que impulsan una educación de calidad y la reducción de las desigualdades, a fin de que ellos puedan continuar con normalidad su modo de vida, formación académica o la búsqueda de empleo después de emigrar a un lugar distinto al de su origen (ONU 2016). En ese sentido, algunas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mencionados suscriben la prioridad que debe gozar la inclusión de los menores de edad migrantes y desplazados a todos los planos del sistema social que los recibe: político, económico, educativo, sanitario, cultural, etcétera (tabla 1).

Tabla 1. La inclusión de los migrantes internacionales en los ODS

Objetivo	Meta
Educación de calidad	4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
Reducción de las desigualdades	10.2. De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Fuente: elaboración propia con información de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el plano educativo, la garantía del derecho a una educación de calidad para inmigrantes y desplazados también está expresada en la Declaración de Incheon para la Educación 2030 (UNESCO 2016). En ella se hace hincapié sobre el rumbo que debe tomar la educación mundial en los próximos 15 años, caracterizada por:

La importancia que se empieza a dar en la agenda de educación a la inclusión y la equidad, cuya finalidad es brindar a todos iguales oportunidades y no dejar a nadie atrás, pone de relieve otra enseñanza, esto es, lo necesario que resulta redoblar los esfuerzos, en especial aquellos dirigidos a llegar a las personas marginadas o que se hallan en situación de vulnerabilidad. Todas las personas, sea cual sea su sexo, edad, raza, color, origen étnico, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, así como las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas y los niños y jóvenes, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de otro tipo, deben tener acceso a una educación de calidad inclusiva y equitativa y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida (p. 25).

A pesar de que en los acuerdos internacionales y discursos oficiales se reconoce el acceso a la escuela y al aprendizaje como un derecho humano, en la práctica es violentado por autoridades, profesores y estudiantes al asignar etiquetas sociales o educar con base en estereotipos de género, raciales, étnicos, socioeconómicos, etcétera, que los lleva a discriminar a una minoría de alumnos al interior de la comunidad escolar por ser apreciados como “diferentes”.

La gravedad del problema radica en la identificación de algunos gobiernos que todavía niegan este derecho a los menores en tránsito; por ejemplo, los niños que buscan asilo y están detenidos en países como Australia, Hungría, Indonesia, Malasia y México tienen un acceso limitado o nulo a la educación (UNESCO, 2018).

Entonces, para eliminar las barreras que condicionan el acceso a la justicia y los derechos humanos de los inmigrantes, los gobiernos federales y sus respectivos sistemas educativos son los primeros responsables de diseñar e implementar políticas públicas en beneficio de la inclusión de niños, niñas y adolescentes extranjeros, retornados, transnacionales, transfronterizos, desplazados o binacionales, ya que hay diversas subcategorías de la población de menores en tránsito (tabla 2). Sin embargo, con el fin de cumplir el objetivo del presente análisis, únicamente se estudia el caso de los estudiantes transnacionales.

Tabla 2. Estrategias para alcanzar la meta 4.5 del objetivo “Educación de calidad”

Objetivo Educación de calidad	Estrategias
<p>Meta: 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.</p>	<p>4.5.1. Velar por que las políticas educativas y los planes sectoriales, así como la preparación de presupuestos, garanticen los principios de no discriminación e igualdad en la educación y mediante la misma, y formular y aplicar estrategias específicas urgentes para grupos vulnerables y excluidos. Elaborar indicadores para evaluar los progresos en favor de la igualdad.</p>
	<p>4.5.2. Garantizar que las políticas educativas, los planes sectoriales y la planificación presupuestaria incluyan la evaluación del riesgo, la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia en lo que respecta a la educación, e iniciativas para hacer frente a las necesidades educativas de los niños, jóvenes y adultos afectados por desastres, conflictos, desplazamientos y epidemias, entre ellos los desplazados internos y los refugiados. Respalda mecanismos y estrategias subregionales y regionales que satisfagan las necesidades educativas de los desplazados internos y los refugiados.</p>
	<p>4.5.3. Evaluar, controlar y mejorar el acceso de las niñas y mujeres a la educación de calidad, así como su nivel de participación, rendimiento y finalización. En contextos en los que los niños se vean desfavorecidos, centrar en ellos medidas específicas.</p>
	<p>4.5.4. Determinar cuáles son las barreras que impiden a los niños y jóvenes vulnerables acceder a programas de educación de calidad, y tomar medidas firmes para eliminarlas.</p>
	<p>4.5.6. Suministrar aprendizaje a distancia, capacitación en materia de las TIC, acceso a tecnología adecuada y la infraestructura necesaria para crear un entorno de aprendizaje en el hogar y en zonas de conflicto y áreas remotas, en especial para niñas, mujeres, niños y jóvenes vulnerables, y otros grupos marginados.</p>
	<p>4.5.7. Garantizar que los gobiernos examinen los planes sectoriales de la educación, los presupuestos, los planes de estudio y los libros de texto, así como la formación y supervisión de los docentes, a fin de garantizar que estén exentos de estereotipos de género y promuevan tanto la igualdad, la no discriminación y los derechos humanos, como una educación intercultural.</p>

Fuente: elaboración propia con información de la Declaración de Incheon para la Educación 2030.

Como resultado, el nivel de invisibilidad del tema de la inclusión de estudiantes transnacionales era muy alto al inicio de la administración federal. Lo anterior se puede deducir con base en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013), en la meta “México con Educación de Calidad”, debido a que sólo se dedica un párrafo para mencionar el segundo objetivo de este apartado: garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo por medio de incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, donde está incluido el alumno transnacional, así como la creación de nuevos servicios educativos dirigidos a grupos vulnerables.

A su vez, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el tercer objetivo se propone “asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP 2013:54). Para ello, se

delimitan una estrategia y diez líneas de acción que, si bien no están orientadas exclusivamente a resolver el problema de la exclusión de los menores inmigrantes o transnacionales de la educación nacional, ayudan a eliminar algunas barreras (administrativas, pedagógicas y socio-culturales) que comúnmente condiciona su inclusión al contexto escolar y social (ver tabla 3).

Tabla 3. Líneas de acción para la educación de grupos vulnerables.

Estrategia 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.
Líneas de acción:
3.6.1. Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.
3.6.2. Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.
3.6.3. Dotar de útiles escolares a los alumnos de educación básica para apoyar su proceso educativo.
3.6.4. Fortalecer la efectividad de la educación para grupos vulnerables mediante el trabajo estrecho con las familias de la población atendida.
3.6.5. Promover programas y selectivamente escuelas de jornada ampliada o tiempo completo para complementar la formación de los jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva.
3.6.6. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.
3.6.7. Impulsar por medio de los gobiernos estatales la conjunción de esfuerzos para la inclusión y la equidad con los gobiernos municipales.
3.6.8. Conjuntar esfuerzos interinstitucionales y de organismos de la sociedad civil a favor de una educación inclusiva, con reglas claras.
3.6.9. Apoyar programas que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América.
3.6.10. Promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa.

Fuente: Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Un aspecto crítico en la estrategia nacional para la atención educativa de grupos vulnerables es que con ella se pretende garantizar el acceso y la permanencia en la escuela a personas indígenas, afrodescendientes, migrantes, en condición de pobreza, que residen en zonas rurales, etcétera, ya que todas reúnen las características de grupo vulnerable; empero no hace distinción entre las necesidades educativas de cada grupo de población, que reclaman la implementación de una política pública diferenciada, ajustada a sus demandas.

Otro aspecto favorable para la problemática de los estudiantes transnacionales es la definición de la línea de acción 3.6.9, que tiene por objetivo “apoyar programas que faciliten

la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América (EUA)” (SEP 2013:57). Sin embargo, a pesar de que más del 95% de los menores extranjeros que llegan a México proceden del vecino país del norte (Jalili Zúñiga, 2015; Vargas, Aguilar y López, 2018; Bueno Medina, 2018), existe un pequeño grupo de estudiantes originarios de otros países, principalmente de Centroamérica y del Caribe, que se encuentra en expansión y demanda su inclusión en los programas de educación migrante.

Frente a este panorama es indispensable hacer un paréntesis para poner sobre la mesa de discusión el principio de adaptabilidad de la educación, que hace énfasis en adaptar las condiciones de la escuela a los menores de edad, revocando la antigua tradición de forzar a los educandos a ajustarse a las prácticas pedagógicas y culturales de las instituciones educativas (Tomasevski 2004). Para el caso de las políticas públicas dirigidas a las niñas, niños y adolescentes de origen extranjero, este principio es relevante y debe tomarse en cuenta, porque las necesidades educativas y socioculturales de esta población requiere que el currículo formal, el proceso educativo, las estrategias de evaluación del aprendizaje, el clima escolar, la infraestructura (hasta cierto punto), etcétera, se ajusten a ellos, por proceder de un sistema educativo o escuela que es cultural y pedagógicamente diferente. Sobre todo, si se parte de la idea de que los elementos del modelo educativo mexicano (incluyendo al currículo) se definen con base en las necesidades de las mayorías, no de las minorías (McCarthy 1994).

Continuando con el análisis, en el proyecto de gobierno de Baja California para el periodo 2014-2019, la atención a la población migrante se convirtió en una política pública transversal, principalmente por la posición estratégica de la entidad en la frontera México-EUA y el aporte del fenómeno migratorio a las características demográficas, sociales y culturales, desde su fundación como territorio federal (1823), y después como estado libre y soberano (1952) (Gobierno de Baja California 2014).

De esta decisión gubernamental se desplegaron seis estrategias, todas aplicables a las siete metas de la administración de Vega de Lamadrid: desarrollo humano y sociedad equitativa, sociedad saludable, desarrollo económico sustentable, educación para la vida, infraestructura para la competitividad y el desarrollo, seguridad integral y estado de derecho, y gobierno de resultados y cercano a la gente (tabla 4). Con ello, el apoyo a los migrantes ganó prioridad en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) sobre otros temas, y se transformó en un elemento articulador entre las metas. No obstante en la realidad el posicionamiento a postura del gobernador del estado frente a los movimientos migratorios en el último trimestre del año 2018 demostró una incompatibilidad con su proyecto de gobierno, al rechazar públicamente la presencia de migrantes centroamericanos en la entidad (Borbolla 2018; Rodríguez 2018; Gallego 2018; Contrapeso Ciudadano 2018; Milenio, 2018).

Tabla 4. Estrategias de la política transversal de atención a migrantes

<p>1. Realizar diagnósticos de las características y condiciones de vida de la población migrante, haciendo partícipes a los organismos de la sociedad civil de atención a migrantes, así como de las universidades y centros de investigación de la entidad.</p> <p>2. Fomentar la vinculación interinstitucional a favor de la población migrante a través del Consejo Estatal de Atención al Migrante.</p> <p>3. Gestionar recursos extraordinarios para hacer frente a los embates del fenómeno migratorio en la región.</p> <p>4. Capacitar y profesionalizar a los servidores públicos en general acerca de las condiciones de la migración y la vulnerabilidad de las personas en estas condiciones para ampliar las posibilidades de atención de calidad y de respeto a sus derechos incluyendo libre movilidad.</p> <p>5. Gestionar el apoyo de los gobiernos estatales de aquellos estados expulsores de migrantes, a fin de compartir las responsabilidades de búsqueda y reintegración familiar en particular en los casos prioritarios, como son las madres embarazadas, adolescentes embarazadas, menores migrantes, y adultos mayores que hayan sido deportados por nuestra frontera.</p> <p>6. Diseñar protocolos de actuación para la población migrante.</p>
--

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2014–2019.

Al profundizar en el análisis del PED 2014–2019, se identifica que los menores migrantes (tanto internos como externos), que pertenecen a grupos indígenas y con necesidades educativas especiales, gozaron de una atención prioritaria en la pasada administración estatal, gracias al establecimiento de la estrategia 4.1.1.7, que buscaba

Fortalecer la equidad e inclusión educativa con proyectos y programas interculturales, de educación especial, educación indígena y educación migrante, que considere la diversidad de capacidades, condiciones sociales, económicas y lingüísticas (Gobierno de Baja California, 2014, p. 188).

Con cuatro líneas de acción específicas:

- 1) Garantizar que los hijos de las familias agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes para alcanzar la retención, reinserción y logro educativo;
- 2) Ampliar la cobertura de programas para atender a estudiantes con necesidades educativas especiales y/o aptitudes sobresalientes asegurando ambientes inclusivos, docentes competentes y el establecimiento de prácticas educativas incluyentes en el contexto escolar;

- 3) Impulsar la educación indígena para garantizar la atención a la diversidad lingüística e intercultural acorde a su contexto y situación de migración e implementando la metodología de los marcos curriculares;
- 4) Promover acciones interinstitucionales que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados y/o migrantes extranjeros (Gobierno de Baja California, 2014).

Y con cinco metas fáciles de medir y alcanzar al finalizar el periodo de gobierno:

- 1) Atender al 100% de niñas y niños que solicitan el servicio de educación migrante;
- 2) Incrementar en un 21% las escuelas inclusivas;
- 3) Atender al 100% de niñas y niños que soliciten el servicio de educación especial;
- 4) Atender al 100% de niñas y niños que solicitan el servicio de educación indígena;
- 5) Atender al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros (Gobierno de Baja California 2014).

Con el fin de cumplir con este proyecto político-educativo, se pusieron en marcha algunos programas públicos federales que ya operaban en anteriores administraciones estatales: el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), las Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER), los Centros de Atención Múltiple (CAM), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) (Gobierno de Baja California 2014). Sin embargo, por el objetivo que aquí se persigue, únicamente se analizan los resultados del PROBEM 2014-2019 (tabla 5).

Tabla 5. Relación entre la meta y el plan de trabajo del PROBEM, Baja California

Línea de acción: Promover acciones interinstitucionales que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados y/o migrantes extranjeros.		
Meta	Indicador	Objetivos del plan de trabajo
Atender al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros.	Cobertura, permanencia y egreso oportuno de niños y jóvenes a la educación regular, atención especial a población en situación de vulnerabilidad con riesgo de rezago escolar, con modelos educativos y estrategias específicas que atiendan al mejoramiento de los indicadores.	Dar a conocer las acciones del PROBEM en beneficio de la población migrante y local. Asegurar el servicio educativo a los estudiantes migrantes extranjeros en el nivel escolar que le corresponda. Capacitación en estrategias de apoyo académico y cultural para alumnos con antecedentes de migración internacional.
	Se mantiene la cobertura de becas y apoyos educativos hacia los grupos y zonas vulnerables conforme a criterios de focalización estatales.	
	Docentes capacitados para dar atención a la diversidad cultural y lingüística, favoreciendo el aprendizaje de los alumnos indígenas, migrantes nacionales y extranjeros.	Propiciar el intercambio de profesores entre Baja California y otros países.

Fuente: elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019 y el plan de trabajo del PROBEM, Baja California.

Análisis de resultados del Programa Binacional de Educación Migrante.

De acuerdo con los datos publicados por la SE, en cada ciclo escolar se formalizó la inscripción del 100% de las niñas, niños y adolescentes extranjeros que solicitaron su ingreso a la escuela entre el mes de agosto de 2013 a julio de 2019. En este periodo los ciclos con la mayor cantidad de estudiantes transnacionales en las aulas fueron 2014-2015 con 57.262 y 2015-2016 con 57.341 (tabla 6). Se observa que la matrícula transnacional del sexenio no rebasó los 60 mil estudiantes, y al cien por ciento de los menores que solicitaron su acceso a la escuela pública por ciclo escolar, se les garantizó una atención personalizada.

Tabla 6. Matrícula transnacional de la educación básica en Baja California

Ciclo escolar	Matrícula	Matrícula transnacional	Porcentaje
2013-2014	692.756	52.879	7,63
2014-2015	694.250	57.262	8,25
2015-2016	688.661	57.341	8,33
2016-2017	685.073	53.499	7,81
2017-2018	684.189	53.195	7,77
2018-2019	683.143	52.846	7,74

La matrícula transnacional incluye a los estudiantes de origen extranjero y a mexicanos con antecedentes de estudio en escuelas de EUA y el resto del mundo.
El grupo de estudiantes de origen extranjero incluye a menores de edad que nacieron en EUA, pero que no cuentan con antecedentes de estudio en este país, ya que desde su nacimiento residen y asisten a la escuela en México. Se les conoce como estudiantes binacionales.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación de Baja California.

Sin embargo, esas cifras no indican que el 100% de los menores migrantes internacionales que llegaron a Baja California en ese periodo, continuaron con su formación académica; Vargas y Aguilar (2018) demostraron en una investigación que, en los municipios de la frontera norte de México, solo el 90,2% de esta población migrante recibe algún tipo de educación formal. A su vez, las investigadoras Vargas y Camacho (2019) reportaron que el 3,8% de los menores de 8 a 15 años, procedentes de EUA y que en el 2015 vivían en las principales ciudades de Baja California, no asistía a la escuela, mientras que el 6,4% lo hacía con rezago, es decir, no se ubicaba en el grado escolar que por la edad y los antecedentes académicos le correspondían. Finalmente, la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP publicó, en el año 2013, un reporte de la tasa de asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes extranjeros con residencia en el país, equivalente al 96,8% de esta población (Jalili Zúñiga 2015).

En resumen, se observa que en Baja California existe un porcentaje significativo de menores inmigrantes que no asiste a la escuela, sea pública o privada, por lo que la coordinación estatal del PROBEM no logró cumplir a cabalidad la meta establecida en el PED 2014-2019, ya que únicamente garantizó el acceso a la educación a aquellos que lo solicitaron.

Por otra parte, derivado del programa federal “Soy México” que se puso en marcha durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) para apoyar el ingreso al sistema educativo nacional de niñas, niños y adolescentes de origen mexicano pero nacidos en los EUA (SEGOB 2016), la coordinación del PROBEM en Baja California asesoró a las familias transnacionales en la gestión del otorgamiento gratuito de la doble nacionalidad a un primer grupo de estudiantes extranjeros pero de padre y/o madre mexicanos, desde principios del ciclo escolar 2017-2018, representando un ahorro promedio de 7 mil pesos mexicanos por alumno (SE 2017 y 2018).

Otro de los hallazgos a destacar es la existencia de un protocolo para la inscripción, revalidación de estudios e introducción de niñas, niños y adolescentes extranjeros a la escuela mexicana.³

Además del fortalecimiento de la colaboración entre el PROBEM e instituciones gubernamentales y académicas, así como organizaciones de la sociedad civil de México y EUA (tabla 7), el programa amplió sus canales de comunicación y colaboración por medio del diseño e implementación de proyectos de educación binacional, como es el caso de los cursos de capacitación docente para la inclusión de menores extranjeros a la escuela mexicana, en los que participan especialistas de universidades y centros de investigación de Baja California y California (tabla 8).

Tabla 7. Instituciones y organizaciones que colaboran con el PROBEM, Baja California

De origen mexicano	De origen estadounidense
Secretaría de Educación Pública	
Secretaría de Relaciones Exteriores	
Dirección General de Relaciones Internacionales	Departamento de Educación de California Asociación de Educación Bilingüe de California
El Colegio de la Frontera Norte	Universidad de California, San Diego
Universidad Autónoma de Baja California	Universidad San Marcos
Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana	Universidad Estatal de San Diego
Universidad Iberoamericana, Tijuana	Asociación Interamericana para la Educación
Escuela Normal Fronteriza de Tijuana	Universidad de Dartmouth
Centro Universitario del Pacífico	Universidad de Nevada, Las Vegas
Consulado de México en Estados Unidos	Consulado de Estados Unidos en Tijuana
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Sección 2 y 37	

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Educación de Baja California.

Tabla 8. Cursos de capacitación para docentes de educación básica organizados por el PROBEM, Baja California, en colaboración con otras instituciones de enseñanza superior

Oferta educativa	Año	En colaboración con
Recién llegados y su conocimiento previo.	2014	Universidad de San Marcos
Pedagogía fronteriza y multiculturalidad.	2014	Sin colaboración
Diplomado para la atención e inclusión de estudiantes migrantes internacionales en la frontera México-EUA.	2016	Universidad Autónoma de Baja California
Desarrollo e implementación de estrategias y herramientas para la mejora del logro educativo en alumnos migrantes extranjeros.	2017	Universidad de San Marcos
Gestión directiva en educación básica para la inclusión de estudiantes extranjeros.	2018	Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana
Estrategias de Educación Inclusiva para Atender Alumnos Transnacionales	2018	El Colegio de la Frontera Norte
Diplomado para la inclusión de estudiantes migrantes extranjeros.	2019	Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Educación de Baja California.

Ejemplos de esa colaboración son la capacitación de maestros y maestras de educación básica de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada por medio del Diplomado para la Inclusión de Estudiantes Migrantes Extranjeros, en colaboración con la Universidad Pedagógica Nacional, con sede en el municipio de Tijuana (Razo 2018; SE 2019), así como el diplomado para docentes de Mexicali que se llevó a cabo en 2016 con apoyo de la Universidad Autónoma de Baja California, bajo el título de “Atención e inclusión de estudiantes migrantes internacionales en la frontera México-EUA” (Mérida Pérez 2017).

Asimismo, no se debe obviar la participación de la coordinación de este programa estatal en diversos foros académicos binacionales convocados por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la Asociación de Educación Bilingüe de California (CABE, por sus siglas en inglés), El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de San Marcos (CSUSM), entre otros, con la finalidad de dar a conocer los avances en la inclusión de estudiantes transnacionales en las escuelas públicas locales. Así como su colaboración en proyectos de investigación educativa con profesores de universidades y centros de investigación de Baja California, por ejemplo, en la aplicación de la Encuesta de Integración Escolar y Migración en la Zona Metropolitana de Tijuana (Vargas, Aguilar y López 2018).

Un acontecimiento a destacar es la recepción del premio CABE 2019, en la categoría de educación transfronteriza, por la contribución del PROBEM a la inclusión educativa de menores en tránsito y la promoción de procesos educativos bilingües.⁴

Hasta aquí, los resultados de este programa público son positivos y compatibles con la política estatal de inclusión de grupos vulnerables a la educación básica. Sin embargo, se percibe que en materia de educación migrante los esfuerzos del gobierno estatal estuvieron exclusivamente orientados a eliminar las barreras administrativas que enfrentan los menores que transitan de un sistema educativo federal a otro. Hay esfuerzos incipientes para contrarrestar los efectos de las barreras pedagógicas y socioculturales en las trayectorias y el rendimiento académico de los estudiantes transnacionales, pero aquellos que se aplicaron estuvieron dirigidos, en su mayoría, a las maestras y maestros que los acompañan en los procesos de adaptación, integración y aprendizaje. Por lo tanto, esta debilidad en metas, estrategias y líneas de acción se convierte en una ventana de oportunidad para el mejoramiento del programa.

El contraste entre los objetivos fijados en el Plan de Trabajo del PROBEM con lo reportado por los medios de comunicación oficiales (SE 2017, 2018 y 2019) y no oficiales (Bueno Medina, 2018; Razo 2018; Uniradio 2019), así como por algunas investigaciones locales (Mérida Pérez 2017; Vargas y Camacho 2019; Bustamante De la Cruz 2020), se llega a la conclusión de que se cumplieron 3 de los 4 objetivos antes de finalizar el periodo de administración estatal. La capacitación en estrategias de apoyo académico y cultural para alumnos con antecedentes de migración internacional se agrupa entre las tareas pendientes en la materia que dejó el gobierno saliente de Baja California –sin obviar que un proyecto de intervención educativa se desarrolló con este propósito desde el ciclo escolar 2013–2014 y en diversas escuelas de la zona metropolitana de Tijuana, por medio de los grupos de apoyo (SE 2015)–. Por este antecedente, es recomendable que la misma estrategia se aplique en el resto de los municipios de la entidad.

El modelo de construcción social de grupos objetivo aplicado al PROBEM

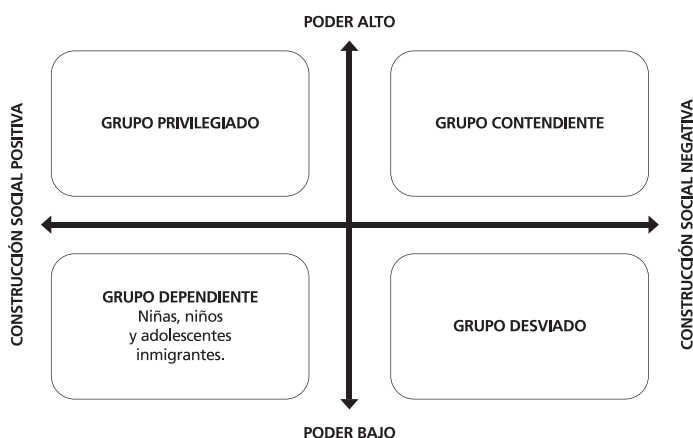
Las niñas, niños y adolescentes que emigran de un país a otro, y reclaman su derecho humano a la educación en el sistema escolar del lugar que los recibe, representan el grupo objetivo de la política pública de inclusión de personas vulnerables a la enseñanza básica, y específicamente del PROBEM. Este grupo objetivo se caracterizó por el nulo poder político ejercido en la toma de decisiones durante la gestión analizada, porque con base en los indicadores de empoderamiento del modelo de análisis utilizado, los menores transnacionales al no contar con la mayoría de edad y/o no tener la nacionalidad mexicana, no pueden votar en las elecciones oficiales. Además, el tamaño del grupo es significativamente pequeño en una entidad federativa como Baja California con más de 3.6 millones de habitantes (COPLADE 2018), mientras que entre 2014 y 2019 la matrícula transnacional en educación básica no superó los 60 mil estudiantes, 7,9% de la de la población de este nivel educativo.

Con respecto al poder económico y la capacidad de movilización del grupo, estamos frente a un conjunto de personas dependientes económicamente de otras –sus padres o tutores– y que no cuentan con las capacidades cognitivas ni con los bienes para

convocar a una movilización política que pueda afectar la toma de decisiones en el diseño e implementación de programas públicos. Como resultado, la imagen social construida es muy positiva, en cuanto la política pública los beneficia por razones de justicia social, principalmente por ser el grupo de migrantes más vulnerables.

Por último, de las cinco herramientas disponibles, sólo fueron empleadas dos: la de *construcción de capacidades* –con la aplicación del protocolo de inscripción, revalidación de estudios e introducción a la escuela mexicana y el entrenamiento temporal (que dura 9 sesiones) a disposición de los alumnos extranjeros de educación primaria y secundaria por medio de los grupos de apoyo, con asistencia no obligatoria- y la de *incentivos*, al otorgar gratuitamente la nacionalidad mexicana a un primer grupo de la matrícula transnacional (específicamente a los menores de origen extranjero de padres mexicanos) con apoyo de las Secretarías de Gobernación y de Educación del gobierno federal. Entonces, por la construcción social positiva y el poder nulo o bajo que ejercen, las niñas, niños y adolescentes migrantes reúnen las características primarias de un grupo dependiente (figura 4).

Figura 4. Modelo de construcción social de grupos objetivo aplicado al PROBEM



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Con base en el plan de trabajo del PROBEM, Baja California, y la evaluación externa de resultados que se llevó a la práctica, se llega a la conclusión de que el programa estatal puso en marcha una planeación estratégica apropiada, con una congruencia entre la estrategia 4.1.1.7, la línea de acción y la meta número 4, y los indicadores en la materia definidos en el PED 2014-2019, que a su vez estuvieron alineados con los 4 objetivos

del plan de la coordinación de educación migrante. En dicho documento, el único tema ausente es la cobertura de becas y apoyos educativos hacia los grupos vulnerables, probablemente por ser responsabilidad de otro departamento de la SE, pero que no exime a la coordinación de instrumentar mecanismos para la difusión del programa estatal de becas entre las familias transnacionales.

Con respecto a las metas del programa, en el informe de resultados se observa que la única meta estipulada es sumamente sencilla para los objetivos que se persiguen, los problemas que se resuelven y el trabajo que se hace desde la coordinación estatal. Por lo tanto, se propone definir otras metas más ambiciosas, debido a que el buen rendimiento de los proyectos del PROBEM van más allá de garantizar la atención al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros. Por ejemplo, se capacita a los docentes de nivel básico sobre la inclusión de migrantes al sistema educativo, se promueve el intercambio de profesores entre California y Baja California, se colabora en estudios de migración internacional y educación con universidades y centros de investigación de ambos estados, etcétera.

Asimismo, es indispensable seguir ampliando la colaboración entre el PROBEM con otros departamentos del gobierno estatal, instituciones educativas, centros de investigación y asociaciones civiles de México, EUA y el resto del mundo. Lo anterior, porque los vínculos ya establecidos facilitaron la consecución de resultados positivos, como la asesoría en la gestión para el otorgamiento de la doble nacionalidad, el diseño e impartición de cursos de capacitación docente y el diagnóstico del fenómeno de estudiantes transnacionales en la zona metropolitana de Tijuana y en la región binacional Tijuana-San Diego.

También, se recomienda la creación de un sitio web del programa para comunicar a la sociedad bajacaliforniana aquello que se hace con el financiamiento público recibido, desde la publicación de estadísticas de la matrícula transnacional por ciclo escolar, de documentos legales y administrativos, de convocatorias para eventos, cursos y programas de movilidad académica, hasta recursos audiovisuales sobre el quehacer mensual de la coordinación de educación migrante y la ruta crítica para formalizar la inscripción, revalidación de estudios e introducción de las niñas, niños y adolescentes extranjeros a la escuela mexicana.

Por último, es indispensable que los grupos objetivos de esta política pública sean los estudiantes de origen extranjero y con antecedentes de migración internacional que asisten a la educación básica, media superior y superior, debido a que el acompañamiento estuvo exclusivamente dirigido a los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, excluyendo a los jóvenes de los niveles posteriores. Aspecto que contradice al convenio de cooperación educativa entre México y EUA, que si toma en cuenta a los estudiantes, profesores e investigadores de los tres niveles de escolarización (SEP, 2016).

¹ Recordando que son menores transnacionales porque tienen antecedentes académicos en dos o más sistemas educativos federales (Osuna y Rabelo 2020).

² El Mexicano, El Sol de Tijuana, El Vigía, La Voz de la Frontera, Semanario El Pionero, BBC Mundo, Cadena Noticias, Diario Tijuana, Enlace Informativo, Excélsior, Guardian Tijuana, Infobaja, La Jornada, Periodismo Negro, PSN en línea, Síntesis TV, Tecate Informativo, Uniradio Noticias, Univisión Noticias, Uno TV y Veraz Baja California. Asimismo, se analizaron los comunicados emitidos por la SE a través de su blog oficial: <http://bceducacion.blogspot.com/>.

³ La ruta de atención que se aplica es la siguiente: 1) Los padres o tutores del menor solicitan un espacio en alguna escuela pública de acuerdo con su edad y antecedentes académicos. Esta acción se formaliza con el llenado de la solicitud de inscripción en la institución educativa o la coordinación estatal del PROBEM; 2) La oficina de Control Escolar procede a la revalidación de estudios del menor a través de cotejar los documentos académicos presentados por los padres o, en caso de no contar con estas constancias, se procede a la aplicación de un examen de conocimientos. En este proceso fue donde se eliminó el requisito de la apostilla; 3) La coordinación estatal o municipal del PROBEM lleva a cabo la gestión correspondiente para que la institución educativa realice la inscripción del menor, con apoyo del documento de revalidación de estudios o los resultados del examen; 4) Cuando el menor ya se encuentra formalmente inscrito, así como ubicado en un grado escolar, la coordinación estatal o municipal del PROBEM lo canaliza a un grupo de apoyo en donde se le brindan asesorías y orientación educativas. No obstante, más que ser un grupo de apoyo permanente es una capacitación o entrenamiento de 9 sesiones de 90 minutos cada una, en las que se desarrollan actividades y ejercicios con los estudiantes para identificar semejanzas y diferencias entre los sistemas educativos de México y EUA, así como entre las prácticas culturales de los dos países (SE 2018); 5) La coordinación estatal del PROBEM confirma con la oficina de Control Escolar la inscripción del menor, con la finalidad de ofrecer un seguimiento personalizado para prevenir la deserción escolar o identificar una migración de retorno a su lugar de origen (López López 2015; Mérida Pérez 2017).

⁴ El reconocimiento fue recibido por Miguel Ángel Mendoza González, secretario de educación, y Yara Amparo López López, coordinadora estatal.

Referencias

- (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Gobierno de la República.
- (2014). Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2015). Segundo Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2016). Tercer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2017). Cuarto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2018). Quinto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.

Referencias bibliográficas

Arriaga Reynaga, F., E. Oviedo González y J. López Zamora (2015) “La reincorporación de estudiantes transfronterizos en instituciones de educación pública del nivel de secundaria en Mexicali, B. C”. *Espíritu Científico en Acción*, 22, 16–27.

Borbolla, K. (2018) “BC no tiene capacidad para llegada de migrantes: Kiko Vega. Debate”, 19 de octubre. <https://www.debate.com.mx/mexico/baja-california-sin-capacidad-migrantes-albergues-kiko-vega-20181019-0134.html>

Bueno Medina, L. (2018). “Estudian 54 mil extranjeros en BC”. *El Sol de Tijuana* (20 de julio) <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/estudian-54-mil-extranjeros-en-bc-1853563.html>

Bustamante De la Cruz, P. (2020) “Experiencias escolares de jóvenes retornados de EUA a secundarias fronterizas de México”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 18(2):1–20.

Camacho Rojas, E., y Vargas Valle, E. (2017) “Incorporación escolar de estudiantes provenientes de Estados Unidos de América en Baja California, México”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación*, 48, 1–18.

CONAPO y Fundación BBVA (2018) *Anuario de migración y remesas México, 2018*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población y Fundación BBVA Bancomer.

Contrapeso Ciudadano (2018) “¿Trumperestú? Kiko Vega advierte “cero tolerancia” con migrantes” (17 de noviembre). *Diario Contrapeso Ciudadano* <https://www.contrapesociudadano.com/trump-eres-tu-kiko-vega-advierte-cero-tolerancia-con-migrantes-estados/>

Gallego, E. (2018) “Pide BC a gendarmería por contingencia migratoria”. *La Voz de la Frontera* (13 de noviembre) <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/baja-california-migrantes-gendarmeria-kiko-vega-2661890.html>

Gobierno de Baja California (2014) *Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019*. http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/planes_programas-16.jsp

Ingram, H., A. Schneider y P. DeLeon (2010) “La construcción social y el diseño de las políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros–Presidencia de la Nación.

Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (2017) *Guía para candidatas/ candidatos al Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos*. IEEPO.

Jalili Zúñiga, N. (2015) *Condiciones contemporáneas de la relación México-Estados Unidos. Hacia una movilidad estudiantil y académica*. Trabajo presentado en la XXVIII Reunión Binacional del PROBEM, Ciudad de México, Distrito Federal. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133283/nazzar.pdf>

Kae Kral, K., y S. Solano Castillo (2013) “Nuevos sujetos en la educación básica en México: el caso de estudiantes transnacionales e inclusión educativa en Colima”. *Diálogos sobre Educación*, 4 (7), 1-14.

McCarthy, C. (1994). *Racismo y curriculum*. Morata.

Mérida Pérez, A. (2017) *Programa Binacional de Educación Migrante: diagnóstico y estrategias de comunicación para la difusión en Baja California*. El Colegio de la Frontera Norte.

Milenio (2018).”Kiko Vega pide a Peña Nieto que caravana migrante sea asunto de seguridad nacional”. *Milenio* (26 de noviembre) <https://www.milenio.com/internacional/estados-unidos/kiko-vega-pide-pena-nieto-caravana-migrante-asunto-seguridad-nacional>

ONU (2016) *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.

Osuna García, J. (2018) *Autopercepción del rendimiento académico en estudiantes transnacionales de la región Tijuana-San Diego*. Universidad Autónoma de Baja California.

Osuna García, J., y J. Rabelo Ramírez (2020) “Retos y oportunidades para los sistemas educativos de California y Baja California en la inclusión de estudiantes transnacionales”. En *Cultura y comunicación en la sociedad de la información. Análisis aplicados en el ámbito educativo*. Universidad Autónoma de Zacatecas.

París Pombo, M. (2018) *Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil*. Comisión Nacional de Derechos Humanos y El Colegio de la Frontera Norte.

Pineda Pablos, N. (2013) *Modelos para el análisis de políticas públicas*. El Colegio de Sonora.

Razo, S. (2018) “Ofrece SEE diplomado para la inclusión de estudiantes extranjeros”. Cadena Noticias (6 de septiembre) <https://cadenanoticias.com/nacional/2018/09/ofrece-see-diplomado-para-la-inclusion-de-estudiantes-extranjeros>

Rocha Romero, D. y P. Orraca Romano (2018) “Estudiantes de educación superior transfronterizos: Residir en México y estudiar en Estados Unidos”. *Frontera Norte*, 30(59), 103-128. <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i59.880>

Rodríguez, A. (2018) “Pide ‘Kiko’ Vega al INM ‘hacer su trabajo’ y expulsar a caravana migrante”. *SPD Noticias* (26 de noviembre). <https://www.sdptnoticias.com/nacional/vega-kiko-pide-inm.html>

Román González, B., y E. Carrillo Cantú (2017) «‘Bienvenido a la escuela’: experiencias escolares de alumnos transnacionales en Morelos, México”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación* 48:1-19.

Sánchez García, J. y V. Zúñiga (2010) “Trayectorias de los alumnos transnacionales en México: propuesta intercultural de atención educativa”. *Revista Trayectorias*, 5-23.

Secretaría de Educación (2015) *Educación internacional para migrantes en Baja California. Programa Binacional de Educación Migrante*. <http://www.educacionbc.edu.mx/Canales/EducacionconRostro/16%20PRESENTACION%20Proyecto%20de%20PROBEM.pdf>

Secretaría de Educación (2017) “Alumnos migrantes obtienen doble nacionalidad de forma gratuita”. *Blog de la Secretaría de Educación* (2 de octubre). <https://bceducacion.blogspot.com/2017/10/alumnos-migrantes-obtienen-doble.html>

Secretaría de Educación (2018) “Programa Binacional de Educación Migrante celebra reunión de trabajo sobre actividades de los grupos de apoyo a alumnos que se integraron a la educación básica este ciclo escolar”. *Blog de la Secretaría de Educación* (18 de diciembre) <http://bceducacion.blogspot.com/2018/12/programa-binacional-de-educacion.html>

Secretaría de Educación (2018) “SEE, tramita doble nacionalidad para alumnos migrantes”. *Blog de la Secretaría de Educación* (28 de agosto) <https://bceducacion.blogspot.com/2018/08/see-tramita-doble-nacionalidad-para.html>

Secretaría de Educación (2019) “Docentes de educación básica concluyen Diplomado de Inclusión de Estudiantes Extranjeros”. *Blog de la Secretaría de Educación* (15 de marzo) <https://bceducacion.blogspot.com/2019/03/docentes-de-educacion-basica-concluyen.html>

Secretaría de Educación Pública (2006) *Estatuto del Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos de América*. Washington, D. C.: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Ciudad de México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2016) *Memorándum de entendimiento sobre educación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América, 2016-2018*. http://sega.tamaulipas.gob.mx/AppSEGA/uploads/136492_1.MARCO-NORMATIVO_SET_20180525.pdf

Secretaría de Educación y Cultura (2015) *Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Sonora*. <http://www.sec.gob.mx/dgiai/uploads/PROBEM/curso.pdf>

Secretaría de Gobernación (2016) Niñas y niños nacidos en Estados Unidos podrán contar con acta de nacimiento mexicana. *Boletín No. 496 de la Secretaría de Gobernación*. (25 de septiembre) <https://www.gob.mx/segob/prensa/ninas-y-ninos-nacidos-en-estados-unidos-podran-contar-con-acta-de-nacimiento-mexicana-68626>

Sierra Pérez, S. y Y. López López (2013) “Infancia migrante y educación transnacional en la frontera México-Estados Unidos”. *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, 4: 28-54.

Tomasevski, K. (2004) “Indicadores del derecho a la educación”. *Revista IIDH* 40:341-388.

UNESCO (2016) *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNESCO (2018) “Los niños migrantes y refugiados del mundo podrían llenar medio millón de aulas”. <https://es.unesco.org/news/ninos-migrantes-y-refugiados-del-mundo-podrian-llenar-medio-millon-aulas-segun-informe>

Uniradio (2019) “BC recibe premio CABE 2019 por contribuir en la enseñanza del inglés”. (20 de marzo). *Uniradio Informa*. <https://www.uniradionoticias.com/noticias/bajacalifornia/560267/bc-recibe-premio-cabe-2019-por-contribuir-en-la-ensenanza-del-ingles.html>

Valdez Gardea, G., L. Ruiz Peralta, O. Rivera García y R. López (2018) “Menores migrantes de retorno: problemática académica y proceso administrativo en el sistema escolar sonorense”. *Revista Región y Sociedad* 72:1-30.

Vargas Valle, E. y E. Camacho Rojas (2019) “Desigualdad e inserción escolar de niños inmigrantes de Estados Unidos en Baja California”. En *Experiencia de retorno de migrantes mexicanos en contextos urbanos*. El Colegio de la Frontera Norte.

Vargas Valle, E. y R. Aguilar Zepeda (2018) “Escolarización binacional de la niñez migrante de Estados Unidos en la frontera norte de México”. En *Población y salud en el nuevo escenario fronterizo del norte de México*. El Colegio de la Frontera Norte.

Vargas Valle, E., R. Aguilar Zepeda y Y. López López (2018) “Encuesta de Integración Escolar y Migración en la Zona Metropolitana de Tijuana, 2017: resultados generales”. *Revista Espíritu Científico en Acción*, 14 (28) 9-19.

Zúñiga, V. (2013) “Migrantes internacionales en las escuelas mexicanas: desafíos actuales y futuros de política”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación* 40:1-12.

Zúñiga, V., E. Hamann y J. Sánchez García (2008) *Alumnos transnacionales: Escuelas mexicanas frente a la globalización*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

Cómo citar este artículo

Osuna García, José Candelario (2021) “Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Baja California, 2014-2019: análisis de resultados”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°21: 181-210