

**PROGRAMA DE ATENCION A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFICILES
EN EL AREA RURAL**

(TC-96-01-19)

RESUMEN EJECUTIVO

BENEFICIARIO: Los Estados Unidos Mexicanos

ORGANISMO EJECUTOR: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Estado Federal a través de su Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG).

BENEFICIARIOS FINALES: Niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas que no reciben los beneficios de cuidados especiales durante su primera infancia (0 a 4 años), no tienen educación preescolar (5 a 6 años) y en muchos casos educación básica (6 a 14 años). Se atenderían alrededor de 5.400 niños y niñas en un período de 4 años que representan aproximadamente el 60% de la demanda real en el caso del Valle de Mexicali y de 50% en el Valle de San Quintín.

FINANCIAMIENTO: BID: US\$3,370 millones en moneda local con caracter no-reembosable.
Fondo: Ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
La comunidad, los productores, SEDESOL y varias entidades del sector público han ofrecido contribuciones por el equivalente de US\$2.191.000. Esa contribución que será objeto de seguimiento y supervisión por parte del Banco.

PLAZOS: Período de ejecución: 60 meses
Período de desembolso: 66 meses

Los proyectos incluidos en el Programa se ejecutarán en 48 meses cada uno pero parte del proyecto en el Valle de San Quintín estará desfasado un año con relación al resto del Programa.

CLASIFICACION AMBIENTAL: El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 11 de junio de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II.

OBJETIVOS: El objetivo general de este proyecto sería colaborar con las autoridades mexicanas en el desarrollo de experiencias piloto de las que surja información que permita que niños y niñas, de áreas rurales aisladas,

tengan acceso a mejores condiciones de vida, que les aseguren un desarrollo normal y equitativo.

En particular el proyecto busca: i) atender con servicios apropiados, a su desarrollo físico y psíquico, a menores en la primera infancia (0 a 4 años); ii) Proporcionar entre los 5 a 6 años educación preescolar que mejore sus posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo regular; y iii) procurar que los hijos de jornaleros migrantes entre 6 y 14 años no se incorporen prematuramente a la fuerza de trabajo y se les proporcione la oportunidad de recibir educación básica.

DESCRIPCION:

Para lograr esos objetivos el programa desarrollaría sus intervenciones en dos valles del Estado de Baja California Norte: Mexicali y San Quintín.

En ambos proyectos se desarrollarían actividades preventivas (de 0 a 5 años) tendientes a lograr que los menores se integren a los sistemas educativo y de salud en condiciones que aseguren su permanencia hasta completar por lo menos el ciclo básico (6 a 14 años). En ambos casos se realizarían además intervenciones de carácter asistencial destinadas a mejorar las condiciones actuales de vida de los menores y sus familias.

También en ambos proyectos se ha logrado la participación de la sociedad civil (productores y comunidades) y de instituciones del sector público que una vez terminada la participación del Banco podrían sustentar los proyectos.

Valle de Mexicali: En esta zona se desarrollaría un programa piloto de atención integral a menores de 0 a 14 años. Con tal fin se ha concebido el empleo de módulos en unidades móviles, que incluirían guarderías y espacios escolares, instaladas en las proximidades de los campos de cultivo donde trabajan los padres. Estas unidades podrían atender 75 menores cada una (45 niños y niñas de menos de 5 años y 30 niños de 5 a 14 años). El proyecto comprendería: i) la adquisición e instalación de las unidades; ii) La creación de un mecanismo de ejecución y de coordinación del proyecto con servicios existentes de alimentación, salud y educación; iii) La capacitación de los recursos humanos que desarrollarían las intervenciones del proyecto; y (iv) los gastos operativos necesarios para asegurar el cumplimiento de prácticas de salud,

higiene personal y conservación y mantenimiento de los equipos.

Durante el primer año se instalarían tres módulos y al final de ese período, después de evaluar las actividades realizadas, en consulta con el Banco, se tomaría la decisión de incorporar otras siete unidades o, si se estima conveniente, adoptar otra metodología de atención a menores de esa faja etarea.

El costo anual para el Banco por menor atendido alcanzaría al equivalente de US\$525 que se justifica dado que las inversiones de capital se amortizarían en solo 10 años y que se trata de nuevas actividades en el Valle.

Valle de San Quintín: El proyecto se ha conceptualizado como una actividad de consolidación y expansión de las actividades que el PRONJAG está desarrollando en el área mediante las cuales logra atender alrededor de 200 menores por año. Con este fin se desarrollarían actividades en tres fases: i) Fase 1. Incluye la reparación de los edificios de 7 de las 8 guarderías existentes, el aumento de personal, la mejora de salarios y el ofrecimiento de alimentación adecuada. Se espera que con estas acciones se logre atender en esas ocho guarderías un total de 400 niños por año: Fase 2. Comprende la incorporación de una nueva metodología que haría posible atender hasta 240 niños y niñas adicionales por año: a través del modelo de casas de cuidado diario; y Fase 3. Se desarrollarían nuevas guarderías en 4 campamentos seleccionados por el PRONJAG conforme a la demanda real que se identifique. Se estima que se podrían atender alrededor de 200 niños por año por un período de 4 años.

El costo anual para el Banco por menor atendido alcanzaría al equivalente de US\$322 que se considera dentro del rango normal en el país para educación y salud rural.

BENEFICIOS:

Los programas de atención integral a la niñez rural en situación de pobreza en edades comprendidas desde 0 a 14 años, generan los siguientes beneficios:

1. Directamente, a corto plazo, inciden en el desarrollo físico y psíquico de los menores, e indirectamente a mediano plazo les dan mejores posibilidades de mantenerse en los programas educacionales y de contribuir posteriormente al

desarrollo de su comunidad y a elevar sus propios ingresos como resultado de mejor educación.

2. Existen efectos inmediatos en la productividad de los padres que al tener sus hijos menores atendidos pueden incorporarse con mayor efectividad al mercado de trabajo. Esto es particularmente cierto en relación al efecto sobre las madres, tanto de las que participan empleándose en el programa, como las que se incorporan a otras actividades laborales.
3. Reducen la ineficiencia de los sistemas escolares producto de la repetición o abandono; limitan el tiempo que los padres deben dedicar a la atención de sus hijos y por consiguiente liberan tiempo para el trabajo; y bajan los costos de servicios de salud ya que los menores bien atendidos reducen el número de situaciones de enfermedad o accidentes.
4. Ayudan a reducir las desigualdades sociales y de género dando una oportunidad a los menores de interrumpir el ciclo de la pobreza en que se mueven sus mayores.
5. Dejan en los padres un mejor conocimiento de las ventajas de proporcionar a sus hijos oportunidades de educarse.
6. En particular en este programa se ensayaría metodologías de atención en áreas rurales que son novedosas y que, de tener éxito, permitirían atenuar situaciones que no han encontrado hasta la fecha una solución factible.

RIESGOS:

1. El diseño del programa en este caso ha sido influenciado por valores culturales muy fuertes que son propios de las poblaciones participantes. Uno de los más importantes es la resistencia y desconfianza de las madres de entregar sus hijos pequeños a manos extrañas. Los proyectos tratan de atender esas circunstancias pero puede ocurrir que se necesite un cierto período para lograr la aceptación por parte de los padres.
2. El financiamiento de los proyectos contempla la participación de los productores, de las familias jornaleras y de entidades gubernamentales tales como SEDESOL, DIF, CONFE, y servicios coordinados de salud pública. Si esas contribuciones no se concretan y estabilizan se perdería la

oportunidad de demostrar que el proyecto puede ser sustentable.

3. El conjunto de problemas que presenta el trabajo de los menores es un claro ejemplo del "dilema del prisionero". En efecto, los productores talvés desearían atender estas situaciones, pero temen que si el costo de producción se eleva o no existe la disponibilidad de mano de obra de bajo costo, la producción se va a trasladar a otros estados o a otros países y se van a perder las oportunidades de empleo. Esta circunstancia puede representar un serio riesgo para el programa y debe ser tomada en cuenta durante la ejecución en forma tal que se conserve un equilibrio razonable entre los intereses de los niños y niñas y los de los productores.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS:**

El Banco ha tenido a través de su cartera de préstamos una participación muy activa en la atención de los agudos problemas educacionales planteados por la pobreza rural en México. Sin embargo no se ha podido, hasta la fecha, participar en la provisión de servicios sociales en comunidades migrantes en zonas remotas. La cooperación Técnica que se propone en este documento permitiría ensayar soluciones para problemas graves, como es el de los jornaleros agrícolas migrantes, con lo cual el gobierno de México y el Banco quedarían en mejores condiciones de plantear soluciones de mayor cobertura. Por estas razones la operación propuesta ha sido conceptualizada como experiencia piloto y en tal carácter será acompañada durante su ejecución de un proceso de evaluación participativa que permitirá ir ajustando las acciones a la realidad y produciendo modelos alternativos cuando las circunstancias lo aconsejen.

**IMPACTO EN LA
POBREZA:**

La operación propuesta cumple con los criterios estipulados en el documento de la octava reposición del Banco ya que está geográficamente orientada a beneficiarios pobres y se ha determinado que los niños que se beneficiarían con este programa están entre los habitantes más pobres. (ver párrafo 1.10)

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso de la contribución del Banco el beneficiario a través del PRONJAG deberá:

- i) Presentar al Banco constancia de que se han organizado las oficinas ejecutoras en la sede de SEDESOL en Mexicali y en el Valle de San Quintín conforme se establece en el párrafo 4.64(a) del documento.

ii) Comprobar que se ha contratado la evaluación conforme a lo descrito en el numeral v de este documento.

iii) Antes del primer desembolso para el programa en ambos Valles el beneficiario a través de PRONJAG deberá presentar constancia del compromiso ante SEDESOL asumido por la Asociación de Productores del Valle o por los productores independientes de contribuir al financiamiento del Programa.

El Convenio de esta Cooperación Técnica incluirá, adicionalmente, las condiciones estándares del Banco relacionadas a, entre otras, auditoría de la contribución del Banco, informes de progreso, inspecciones, evaluación de la cooperación técnica, contratación de consultores, adquisición de bienes y realización de obras.

I. ANTECEDENTES DE LA SITUACION DE LOS NIÑOS EN MEXICO

A. Aspectos Generales

- 1.1 De una población actualmente estimada en 91.6 millones de habitantes, 47% son menores de 18 años, de los que poco más de la mitad viven en condiciones de pobreza, producto de realidades sociales marcadas por la desigualdad. En 1992, 23.6 millones de personas estaban catalogadas como pobres y 13.6 millones como extremadamente pobres; en conjunto, más de 37 millones de personas, es decir alrededor del 40% de la población vive con algún grado de pobreza. La mayor incidencia relativa se presenta en las áreas rurales y con población indígena, no obstante, en términos absolutos la población más afectada se ubica en las áreas urbanas. De acuerdo con la profundidad de la crisis, cuyos efectos ya se sienten y probablemente continúen en el mediano plazo, es previsible un incremento en el número de habitantes que viven en condiciones de pobreza, en especial las mujeres y los menores.
- 1.2 Entre 1990 y 1994, el gasto social creció 76.9% en términos reales. Sin embargo aún cuando en 1994 fue posible mantener un gasto social ascendente, en 1995 hubo una mayor reducción en términos reales como consecuencia de la situación económica y del proceso inflacionario. A nivel nacional, como consecuencia de la pobreza, se estima que 1 de cada 3 niños menores de 5 años presenta algún grado de desnutrición.
- 1.3 La tasa oficial de mortalidad infantil alcanzó, en 1993, 17.5 por cada 1,000 nacidos vivos registrados (49,631 defunciones). Muchas de las causas principales de estos decesos - deficiencias nutricionales, afecciones perinatales, infecciones intestinales e infecciones respiratorias- son en gran medida evitables.
- 1.4 La matrícula en educación primaria alcanzó una cobertura de 98% en 1994; no obstante, aproximadamente 300 mil niños- fundamentalmente de zonas rurales e indígenas- no tienen acceso cada año al primer grado; cerca de 880 mil abandonan anualmente la escuela; 1.7 millones de niños de 10 a 14 años no están matriculados y sólo 61.1% de los 14.6 millones de alumnos matriculados concluye su educación primaria en los 6 años previstos. Además, persiste un serio problema de calidad de la enseñanza y de cobertura en áreas rurales e indígenas: el nivel de aprendizaje en primaria, de los sectores medios urbanos, alcanzó 6.2 en una escala de 1 a 10, y en áreas rurales dispersas fue de sólo 2.8. En educación inicial (niños de 0 a 3 años) la cobertura fue apenas de 4.5% en 1993.

B. Menores en circunstancias especialmente difíciles

- 1.5 El problema de los menores en circunstancias especialmente difíciles es de creciente significación, debido al deterioro que sufre la estructura familiar por efecto de la urbanización y las carencias económicas. Si bien no existe un registro sólido y actualizado del número de menores de y en la calle, a nivel

nacional, diversos indicadores revelan que este problema tiende a agudizarse: sólo en el Distrito Federal se calcula la existencia de alrededor de 11,200 niños y niñas de y en la calle, de los cuales 6 de cada 10 deserta de la escuela; y todos ellos se enfrentan a riesgos y nuevas amenazas debido al incremento de la violencia, de la adicción al tabaco, alcohol y drogas, así como a enfermedades sexualmente transmisibles que incluyen el VIH/SIDA. La atención en áreas urbanas está básicamente en manos de ONG's. Solo en la ciudad de México existen 19 ONG's para atender 11,200 niños y niñas. En el área rural el problema es aún más grave por su magnitud y por la poca o ninguna atención de la sociedad civil a este problema, razones por las cuales se dió prioridad a la atención de la solicitud de SEDESOL. De acuerdo con la información oficial disponible, en 1988 trabajaban en el país más de 800,000 menores antes de la edad autorizada (14 años) y 1.3 millones de menores entre 14 y 15 años, a los que la Ley permite hacerlo con algunas limitaciones. Muchos niños y niñas de familias migrantes se integran al trabajo a temprana edad, enfrentando problemas que, además del desarraigo, tienen que ver con la falta de escolarización y con deficiencias en sus condiciones de salud, nutrición y saneamiento ambiental. En la condición de crisis económica, es previsible un aumento de niños en y de la calle, de la prostitución infantil y de los niños trabajadores rurales y urbanos.

C. Acción del Gobierno de México

- 1.6 Las prioridades del Gobierno incluyen en materia de educación básica la cobertura total de la población en edad escolar, mejorando la calidad y la eficiencia interna y externa de la educación básica y promoviendo la equidad. Dos elementos especiales del objetivo de equidad consisten en mejorar el acceso de niños cuya lengua materna no es el español y mejorar la participación de niños marginados de la etapa pre-escolar.
- 1.7 El Gobierno Federal es responsable de desarrollar programas especiales para esos grupos y para ello ha documentado a nivel regional la falta de equidad que existe en educación, y se han planificado algunas medidas tales como la extensión de la educación bilingüe, la provisión de servicios en áreas muy pobres y la evaluación del resultado de la educación en esas áreas para identificar aquellas con las mayores deficiencias.
- 1.8 Las diferencias de logros en los distintos Estados se atribuyen a factores socio-económicos y han sido puestas de manifiesto en un índice preparado por El Consejo Nacional de Población (CONAPO), que clasifica los estados por su nivel de marginación. Los de mayor marginalidad son: Chiapas y Oaxaca, y los de menos, los del Distrito Federal y Baja California.
- 1.9 Las zonas más pobres se caracterizan generalmente por tener pequeñas comunidades en lugares alejados; pero aún en peores condiciones que esas zonas de pobreza fija se encuentran las

poblaciones migrantes que para conseguir trabajo se colocan en situaciones que hacen aún más difícil ofrecerles servicios sociales. Esos grupos están formados por trabajadores que se movilizan desde el Sur del país hacia zonas lejanas en el Noroeste donde existen importantes campos de producción agrícola. Esta población migrante se caracteriza por una tendencia de crecimiento constante. Así se explica que en Baja California y otros estados económicamente prósperos existan bolsones de pobreza donde los niños se encuentran en franca desventaja con referencia a la atención de sus problemas educacionales y de salud tanto en los grupos que se han establecido recientemente en la zona como los que anualmente llegan para participar en la cosecha. Hasta la fecha esos grupos carentes de servicios sociales, contrariamente a lo que ocurre en la ciudades, no han despertado la atención de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). (Ver mapa I)

D. Participación del Banco en relación con la pobreza rural en México

- 1.10 La Octava Reposición de recursos del Banco compromete a la institución a lograr la erradicación de la pobreza. Los niños que se beneficiarían con el programa que se propone en este documento están entre los habitantes más pobres de México. Además el estilo de vida que les imponen las frecuentes migraciones los condenan a continuar en el círculo de pobreza en que se mueven sus padres.
- 1.11 En Diciembre de 1994 el Banco aprobó el préstamo más grande en el sector educación para participar con US\$393 millones en el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) con el fin de resolver los agudos problemas educacionales planteados por la pobreza rural en México. Los beneficiarios del PIARE viven en comunidades demasiado pequeñas para justificar una escuela formal; presentan altos niveles de marginalidad; padres en su gran mayoría analfabetos y problemas raciales.
- 1.12 Los 23 estados incluidos en el PIARE muestran altos niveles de marginalidad, donde viven 450.000 niños en edad escolar en comunidades de menos de 100 habitantes. Otras 30.000 villas tienen entre 100 y 499 habitantes. Alrededor del 88% de todos los analfabetos en México viven en comunidades que participarán en el PIARE.
- 1.13 Dentro del programa de desarrollo municipal (837/OC-ME) se contemplan actividades con participación comunitaria que podrían tener un importante impacto en las comunidades migrantes. Dentro de las actividades a ser realizadas por dichas comunidades se encuentran pequeñas obras de rehabilitación y construcción de aulas y clases que se realizan en estrecha coordinación con las autoridades educativas que se comprometen a asignar los maestros necesarios.
- 1.14 Existe muy poca experiencia sobre la provisión de servicios sociales en comunidades transitorias en zonas remotas. La Cooperación Técnica que se propone en este documento sería para el

Banco un proyecto piloto que permitiría al Gobierno y al Banco probar nuevas técnicas que podrían ser aplicables a futuros proyectos de préstamos que constituirían el complemento del PIARE. Además como el PIARE cubre las zonas de expulsión de mano de obra agrícola se presenta la oportunidad de desarrollar métodos que permitan mejorar las oportunidades de educación de los niños migrantes durante el período del año que están en su zona de origen. Esos métodos podrían incluir reajustes del calendario escolar, programas individuales de aprendizaje, información sobre el proceso y atención especial a los niños que se quedan en el lugar de origen bajo el cuidado de otros adultos. El desembolso del PIARE ha sido lento debido a los cambios administrativos producidos por la crisis financiera del país y en parte a las dificultades institucionales de la descentralización.

- 1.15 En mayo de 1955, en respuesta a la crisis presupuestal de México, el Banco aprobó recursos para participar en el financiamiento de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE) que pertenece a la categoría de operación de rápido desembolso. Dentro del préstamo, por US\$500 millones, hasta US\$217 millones podrían ser utilizados en mantener servicios de educación en las comunidades pobres y mejorar las instalaciones y equipos tanto en la educación formal como informal. Hasta la fecha con recursos del PROSSE se ha financiado algunas actividades de PIARE (CONAFE). El desembolso de esta operación se efectúa en condiciones normales.

E. Acción de otras Agencias Internacionales

1. Banco Mundial

- 1.16 El Banco Mundial ha sido la principal fuente externa de financiamiento de los sectores sociales en México. En educación ha contribuido al desarrollo de la educación técnica media con cuatro préstamos (1981, 1984, 1987, 1991) al Colegio Nacional de Educación Profesional que totalizaron US\$404 millones.
- 1.17 En atención a menores menos favorecidos, se han aprobado tres operaciones. El primer proyecto para reducir el atraso educativo (PARE) fue una intervención para mejorar la calidad de la educación formal en las escuelas públicas de cuatro estados. El segundo, Programa de Educación Inicial (PRODEI) atendió la situación planteada por el efecto negativo en el rendimiento escolar de los niños que en edad temprana han soportado carencias nutricionales y ambientales y muy pobre interacción con sus padres. PAREB, el tercer proyecto, es una ampliación del PARE a diez estados en los que se trata de mejorar las escuelas del sector formal.
- 1.18 Ambos bancos, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, han sido invitados a participar en un gran proyecto para llevar a las áreas rurales las ventajas de la educación básica completa, educación de adultos, salud primaria, nutrición y entrenamiento para el trabajo.

2. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

- 1.19 UNICEF ha preparado en consulta con el Gobierno de México, su nueva Recomendación para la Cooperación con México que abarcará el período 1996-2001. Dicho documento pone énfasis en la atención a los niños y las mujeres, especialmente de aquellos residentes de las zonas más empobrecidas del país.
- 1.20 Con participación técnica y financiera de UNICEF se ha preparado numerosos documentos de diagnóstico; diseño, elaboración y reproducción de materiales; capacitación del personal responsable por la ejecución de proyectos de atención a MCED; coordinación con ONGs y otras entidades de la Sociedad Civil y seguimiento del cumplimiento de las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia.
- 1.21 La cooperación técnica de UNICEF a nivel estatal y municipal se concentra principalmente en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, bajo la coordinación de los Consejos para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES).
- 1.22 El presupuesto para el quinquenio 1996-2001 alcanza al equivalente de US\$37 millones.

II. EL PROBLEMA

- 2.1 Los llamados jornaleros Agrícolas son trabajadores rurales que se ven forzados a recorrer grandes distancias para conseguir empleo . Entre ellos se distinguen los "pendulares" que abandonan periódicamente sus comunidades por períodos de alrededor de 6 meses y regresan a su lugar de origen, y otros que sin tener un lugar fijo de residencia recorren distintos lugares de trabajo y son llamados "golondrinas". Existen también jornaleros asentados después de varias experiencias de migraciones.
- 2.2 El XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 registró 1.7 millones como jornaleros o peones agrícolas. Sin embargo el Programa Nacional en Apoyo de los Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) añade 1.9 millones de minifundistas cuyas parcelas son menores de 5 hectáreas. Estas cifras no incluyen niños y mujeres a pesar de que ellos se desempeñan como jornaleros. Con esos grupos la cifra total de jornaleros sería de alrededor de 5 millones de personas. La estimación incluida en un documento de PRONJAG hace llegar a 1.5 millones el número de niños jornaleros entre ellos 1.1 millones de menores de 14 años. Las familias jornaleras a pesar de ser jóvenes tienen en promedio 3 hijos de los cuales el 52% son varones y el 48% mujeres.
- 2.3 Los mercados de trabajo para esta población se encuentran distribuidos en diversas entidades federativas lo que permite distinguir estados expulsores de mano de obra, estados receptores y estados intermedios. Sinaloa, Sonora, Baja California Norte, Baja

California Sur, la Comarca Lagunera en Durango y Coahuila y las regiones norte y sur de Tamaulipas y Nuevo León son receptoras. En cambio la mayor parte de Oaxaca, Guerrero y Michoacan constituyen zonas de expulsión. Los estados intermedios se caracterizan por tener zonas de atracción y de expulsión en su interior, así como por generar empleo para pequeños contingentes de jornaleros de otros estados. Los principales en esta categoría son Veracruz, Puebla, Hidalgo, San Luis de Potosí, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Chiapas. ^{1/}

- 2.4 Por las formas de concentrarse en las zonas de trabajo se distinguen dos tipos: los que se alojan en albergues propiedad de los empresarios o viven en campamentos conformados por ellos mismos y los jornaleros que viven en colonias como personal local o avecindados.
- 2.5 El origen étnico es otro elemento que permite distinguir a la población jornalera. Por ejemplo entre el 35% y 40% de los que emigran al noreste del país son indígenas.
- 2.6 La creciente incorporación de las mujeres y los niños al trabajo asalariado en el campo es el resultado de la necesidad de la familia jornalera de seguir reproduciendo una economía campesina, donde todos contribuyen con su trabajo a solventar el presupuesto familiar.
- 2.7 En algunos casos los encargados de contratar la mano de obra ("enganchadores") organizan la movilidad de las cuadrillas desde su comunidad de origen transportándoles en forma inhumana en viajes de hasta 5 días a un costo de \$3.00 por persona que es asumido por el productor que los contrata. En los casos de contratación directa, los jornaleros se trasladan por su cuenta y negocian su trabajo y el de sus familiares.
- 2.8 Las relaciones de trabajo entre productores, y jornaleros comprenden al conjunto de la familia; hombres, mujeres y niños. En la cosecha, el desahije y el deshierre, que exigen concentración de un gran número de trabajadores, no se notan distinciones entre edades y sexo.
- 2.9 La vivienda que le ofrecen los productores o la que ellos mismos se construyen es de una precariedad extrema que los obliga a un nivel de promiscuidad socialmente peligroso.
- 2.10 Como no existen prestaciones sociales, los jornaleros y sus familias son dejados a su suerte en caso de enfermedad o accidente, siendo particularmente seria la situación de las mujeres en estado de gravidez que trabajan hasta el último día de gestación y retornan al trabajo a los 15 días de nacimiento, generalmente llevando consigo al niño.

- 2.11 La situación de los niños migrantes es grave ya que se los priva de la posibilidad de recibir la educación básica a que tiene derecho todo mexicano y se los incorpora en forma temprana a la fuerza de trabajo en contradicción con la ley que establece 14 años como la edad mínima para dicha incorporación. En los campos de cultivo son deplorables las condiciones de salud de los niños que no tienen acceso a ningún servicio de salud.
- 2.12 Para los niños de menos de 6 años la situación es de alto riesgo por las condiciones ambientales especialmente de la vivienda, la mala alimentación y el abandono o descuido que reciben de sus madres trabajadoras. Muchos de ellos quedan a cuidado de hermanas mayores, pero aún niñas, mientras el resto de la familia trabaja en el campo de cultivo.

III. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA

- 3.1 Frente a la problemática descrita el Banco, en consulta con las autoridades de SEDESOL, decidió abordarla realizando experiencias piloto que permitieran posteriormente el uso de nuevos recursos y de otros ya aprobados por el Banco a través de programas de educación y de desarrollo municipal.
- 3.2 El Programa tiende a aliviar la situación de riesgo en que se encuentran los niños hijos de familias migrantes de jornaleros agrícolas. Con tal fin busca introducir nuevas metodologías que se orienten a resolver problemas que confrontan esos niños o a consolidar el empleo de otras ya probadas y que han dado resultados satisfactorios. (Ver Anexo III, Marco Lógico)

IV. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

- 4.1 El programa propuesto al Banco por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), consiste en dos experiencias piloto a desarrollarse en el Estado de Baja California Norte como receptor de mano de obra. Uno de los proyectos que tendrá sede en el Valle de Mexicali atendería niños y niñas de familias jornaleras que se han asentado en colonias y otros que pertenecen a la categoría de "pendulares" porque regresan periódicamente a su lugar de origen. En ambos casos esas poblaciones provienen de Guanajuato, Michoacán, Sonora, Jalisco y Sinaloa.

El segundo proyecto piloto atendería en el Valle de San Quintín, principalmente menores de familias "pendulares" provenientes de Oaxaca, Guerrero y Michoacán así como familias ya asentadas en colonias que han llegado provenientes de esos mismos estados.

1. Atención a niños y niñas hijos de jornaleros en el Valle de Mexicali

a. Grupo objetivo

- 4.2 El Proyecto "Modulo de Servicios Integrales" atendería menores hijos de jornaleros que residen en el Valle de Mexicali y ocasionalmente "pendulares" que trabajan en la recolección de hortalizas en los campos de cultivo del valle constituyendo grupos de trabajadores adultos y menores. (Ver Mapa II)
- 4.3 Se estima que a un grupo tamaño medio de 300 hombres y mujeres adultos se agrega un promedio de 47 menores de hasta 5 años y 49 menores de 6 a 14 años. Esos grupos trabajan por períodos que varían de 5 a 10 meses por año y en jornadas laborales de hasta 12 horas.

b. El problema en el Valle

- 4.4 Los niños y niñas que diariamente están presentes en el campo de cultivo pertenecen a dos grupos: los menores de 5 años que tienen actuación pasiva y los de 6 a 14 años que trabajan junto a sus padres por falta de otra alternativa. Los primeros constituyen un grupo de alto riesgo por la falta de atención de las madres que tienen que trabajar y las condiciones ambientales que constituyen una amenaza a su salud. Estas familias carecen de oportunidades de recibir los beneficios de servicios de atención a los menores en esa etapa etarea.
- 4.5 Los segundos tienen pocas o ninguna posibilidad de recibir educación formal ya que los períodos escolares se sobreponen a los de trabajo en la cosecha. La falta de higiene, de alimentación regular y adecuada, la exposición a los insecticidas y las intensas jornadas de trabajo de hasta 12 horas, debilitan su físico ya de por sí desnutrido y le producen frecuentes afecciones del aparato respiratorio, de la piel y del aparato digestivo. La falta de estimulación temprana en los primeros años cruciales para su desarrollo, así como la exposición a agroquímicos son constantes amenazas para su salud psíquica y física.
- 4.6 Para ambos grupos existe un problema en común que es el planteado por el hecho de que algunos de los menores son indígenas que necesitan comunicarse en su propia lengua. Esto deberá ser tenido en cuenta en la selección de los maestros y capacitadores.

c. Conceptualización del Proyecto

- 4.7 El proyecto busca prestar servicios integrales de atención en salud y educación a los hijos de jornaleros agrícolas, sin separarlos de su familia. Para ello se ha concebido el empleo de guarderías y espacios escolares montados sobre unidades móviles que se instalarán en las proximidades de los campos de cultivo donde están trabajando los padres con parte de sus hijos y que atenderán un

promedio de 75 menores cada una (45 niños menores de 6 años y 30 de 6 a 13 años).

- 4.8 Una vez terminado el trabajo en el campo las unidades móviles se establecerán en un lugar seleccionado por SEDESOL, y la comunidad donde continuarán ofreciendo servicios a los menores. Las unidades trabajarán 11 meses por año.
- 4.9 Una de las razones por las que no se efectuarían en este caso construcciones físicas se basa en el hecho de que los habitantes de las colonias son invasores de terrenos en su mayoría fiscales y sería imposible la utilización definitiva de la tierra.
- 4.10 El Proyecto confronta un desafío entre la ilegalidad del trabajo de los menores y la necesidad de la familia del aporte del menor al presupuesto familiar. Ante esta realidad de la economía, que parece por ahora incompatible con la erradicación del trabajo de los menores, el proyecto propone una solución intermedia en la que se proporcionaría educación en un período diario de 4 horas y se dejaría al menor la opción de trabajar durante el período complementario de la jornada laboral.

d. Objetivos y estructura del proyecto

i) **Objetivo para el grupo de 0 a 5 años.**

- 4.11 El proyecto busca proporcionar atención alimentaria, y médica y desarrollar actividades que estimulen el desarrollo físico y mental de niños y niñas de esa edad.

Módulo para el grupo de 0 a 5 años

- 4.12 Este módulo se dividirá por razones prácticas en tres: lactantes, maternal y preescolar y comprenderá las siguientes intervenciones:
 - 1) Alimentación. Se procurará establecer una dieta que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo físico y mental.
 - 2) Seguimiento y vacunación. Se entregará a las madres una cartilla donde se registrará los índices de crecimiento, (peso y talla), el tipo de vacuna, dosis y fecha de cada una de las que conforman el esquema básico de vacunación. Este documento servirá de base para asegurar que no queden niños sin vacunar y se considerará como un documento de control de la salud del menor.
 - 3) Estimulación de los procesos psicomotores y cognitivos. Se desarrollarán actividades físicas que incidan en la estimulación de los procesos psicomotrices y cognitivos con el fin de contrarrestar los efectos negativos que tienen en el desarrollo la falta de atención y estímulo que se requieren en esta etapa y que normalmente ofrece la familia.
 - 4) Educación. La guardería ofrecería educación preescolar para los niños de 5 años como introducción a la formación escolar básica.

ii) **Objetivo para el grupo de 6 a 14 años.**

- 4.13 El proyecto creara un espacio escolar donde se desarrollen actividades que les permitan alternar el trabajo con la complementación de sus estudios primarios y básicos que muchos han iniciado a través de los programas de INEA, CONAFE e ISEP.

Módulo para el grupo de 6 a 13 años

- 4.14 Este módulo consistirá en actividades correspondientes a la enseñanza primaria y se ofrecerá en dos turnos para dar alternativas de complementar sus horas de trabajo. Cada turno estará a cargo de un maestro que atenderá a un máximo de 15 alumnos. En la formación de los grupos se tendrán en cuenta los problemas planteados por la lengua que usan los menores.
- 4.15 Participación de los padres. Con el fin de que los padres tomen consciencia de las ventajas que ofrece el Proyecto a los menores de hasta 13 años, se planificarán actividades de difusión de sus objetivos con énfasis en medidas tendientes a mejorar la salud e higiene laboral y a evitar los riesgos de la vida en las plantaciones en especial por el contacto directo o subdirecto con los agroquímicos.
- 4.16 En esas reuniones se mantendrá informados a los padres sobre el desarrollo de las actividades en la Guardería y el espacio escolar y se recibirán sugerencias para mejorar el servicio y adaptarlo cada vez más a las necesidades de la comunidad.
- 4.17 En ambos grupos se tratará de disminuir los niveles de desnutrición y de alertar a las familias sobre las medidas de seguridad que eviten los efectos de los agroquímicos.

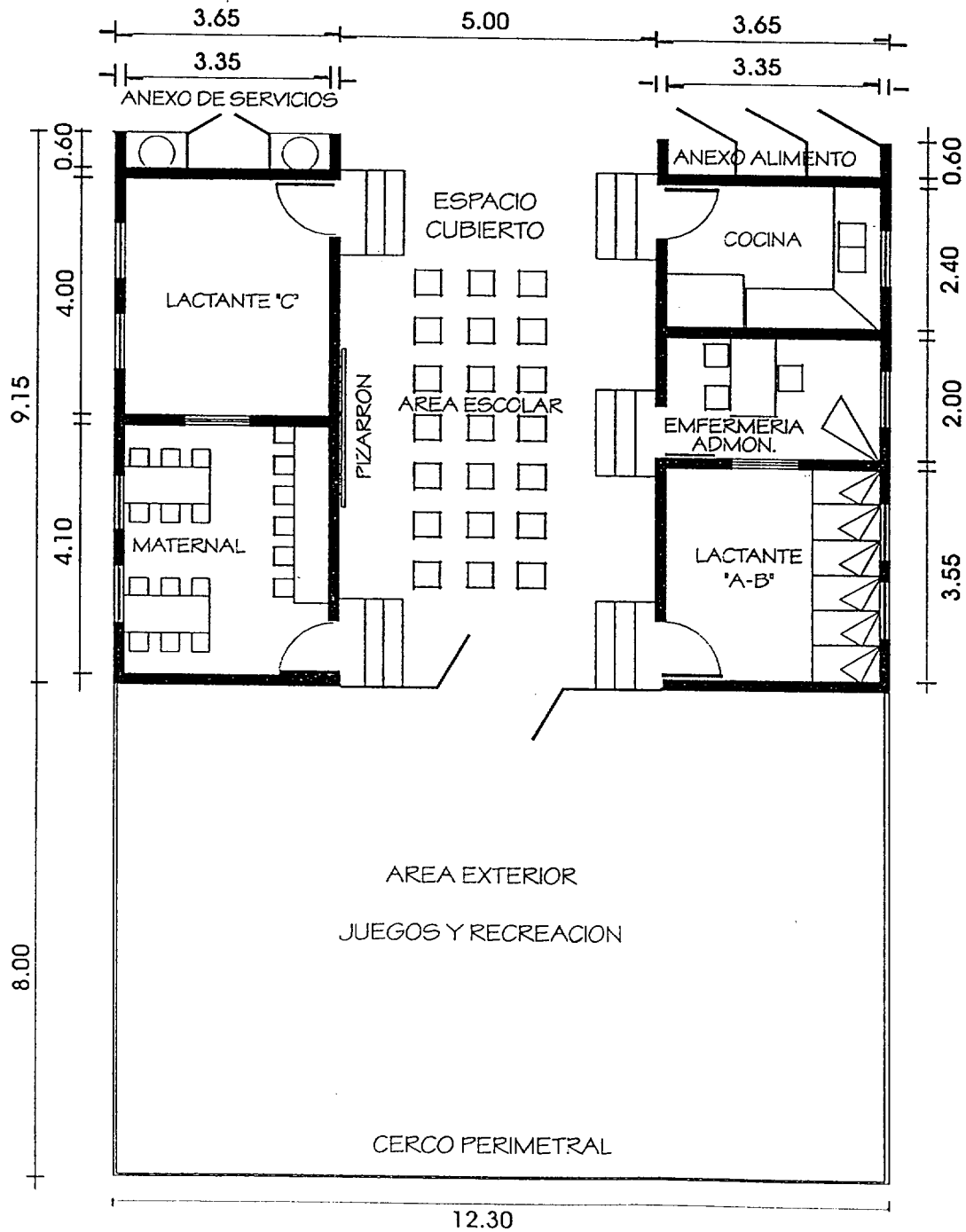
iii) **Estructura Física de las guarderías y espacio escolar**

- 4.18 **Guarderías.** Las guarderías se organizarían conforme al plano de la página siguiente.
- a) **Enfermería** (2mts X 3,35mts). brindará atención médica básica a los menores que asistan a la guardería y prestará primeros auxilios a los niños que trabajan en el campo. Se equipará con el material adecuado para sus funciones.
 - b) **Area de lactantes A y B** (3,35mts X 3,34mts): Atenderá hasta 10 niños de 2 a 12 meses y se contará con cunas y colchonetas para gateo.
 - c) **Area de lactantes C** (4,00mts X 3,35mts): En este espacio se recibirán 15 niños de 13 a 18 meses y se instalará como área

MEXICO
PROGRAMA DE ATENCION A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS
ESPECIALMENTE DIFICILES

TC - 96-01-19

UNIDAD MOVIL



de usos múltiples (dormitorio, comedor, sala de juegos para estimulación, etc.)

- d) **Area maternal** (4,10mts X 3,35mts) para atención de 18 niños de 20 meses a 5 años en un área de usos múltiples (dormitorio, comedor, actividades educativas, etc). Los niños serán agrupados en dos subgrupos. Maternal A: de 19 meses a 3 1/2 años y maternal B: de 3 1/2 años a 5. Estos últimos participarán en el último preescolar y sus actividades se desarrollarán básicamente en el área exterior.

4.19 **Area exterior**

- a) **Espacio escolar** (5mts X 9,15mts) se construirá entre las dos unidades móviles sobre un bastidor de madera y se protegerá con un toldo. Está destinada a los grupos de preescolar y primaria. Las actividades de educación primaria tendrán lugar en dos turnos de 15 alumnos cada una, que serán atendidos por sendos maestros. El área para escuela primaria se equipará con mesa-bancos, pizarrón y para el preescolar se utilizarán mesas y sillas.
- b) **Espacio de juegos** (8mts X 12,30mts) Se contempla la instalación de columpios, sube y baja, etc, para uso de los menores que asistan a las actividades educacionales.
- c) **Area de servicios:** incluye dos lavabos y un calentador de agua.
- d) **Area de letrinas y lavadero de ropa:** Sobre una base posterior al patio se instalarán dos letrinas y un lavadero.

4.20 **Servicios.** Para dotar los módulos de los servicios de agua, alcantarillado, gas y electricidad se harán las siguientes provisiones:

- a) Un tanque elevado con capacidad para 6 mil litros que abastecerá de agua potable.
- b) Un pozo de absorción que tomará cuenta de las aguas servidas.
- c) La electricidad estará a cargo de una planta generadora de 5 mil watts.
- d) Cada módulo contará con 3 tanques portables de gas de 45 Kg c/u que se utilizarán para estufa, refrigerador y calentador de agua.

4.21 **Traslado de las unidades móviles.** El traslado se realizará tantas veces como sea necesario durante el ciclo de cultivo. Una vez terminado se seleccionarán las colonias donde se instalarán las unidades que seguirán ofreciendo los servicios durante el periodo de receso. Cada año las unidades descansarán por 1 mes para efectos de mantenimiento y reparación. La movilización e instalación será responsabilidad del productor a cuya área han sido asignadas.

e. Ejecución del proyecto

- 4.22 La ejecución del proyecto será responsabilidad de SEDESOL a través del PRONJAG, quien contará con la colaboración de los productores y de Instituciones con interés en la problemática tales como INEA, CONAFE, DIF y UNICEF. La inexistencia de organizaciones no gubernamentales, cívicas y religiosas con objetivos similares a los de este proyecto motiva la no participación de la sociedad civil en la ejecución del programa.
- 4.23 Para facilitar la coordinación se organizará una unidad ejecutora en la Sede de SEDESOL en MEXICALI, que estará atendida por un profesional local que actuará como administrador y contará con el apoyo logístico de SEDESOL. Los honorarios del coordinador se incluyen en la contribución del Banco y sus términos de referencia figuran en el Anexo I de este documento.

f. Personal del Proyecto

- 4.24 Cada unidad móvil contará con el siguiente personal: 4 madres cuidadoras, una cocinera, una enfermera auxiliar, dos instructores y un administrador. CONAFE aportaría los instructores bajo convenio con SEDESOL.

Capacitación

- 4.25 En apoyo al programa se desarrollaran actividades de capacitación para preparar madres cuidadoras para las guarderías; instructores para la enseñanza básica y administradores de los módulos. Estas actividades se iniciarán en un taller de trabajo y continuarán durante la vida del proyecto ejercidas a través de la oficina de coordinación.
- 4.26 Las madres cuidadoras se seleccionarán en la comunidad y serán capacitadas en técnicas de estimulación temprana, a través de juegos e interacciones con los niños; identificación de problemas de crecimiento y desarrollo; nutrición infantil; higiene y otros conocimientos que aseguren a los niños expectativas de una vida sana.
- 4.27 Los instructores serán capacitados para que tomen conciencia de las necesidades del niño trabajador jornalero agrícola incluyendo las experiencias educativas no formales a que es sometido por su situación de inestabilidad geográfica.
- 4.28 Los administradores deberán aprender técnicas sencillas de contabilidad, adquisiciones y manejo de personal que aseguren la mejor utilización de los recursos financieros y humanos del programa.
- 4.29 Las actividades de capacitación serán organizadas y financiadas por SEDESOL y UNICEF a través de talleres y del seguimiento periódico del personal capacitado. Se estima un costo de US\$12.000 y se

llevarán a cabo dentro de un calendario compatible con la ejecución del programa en el Valle.

g. Supervisión y seguimiento

- 4.30 La supervisión estará a cargo del Administrador del Programa quien visitará las unidades en el campo por lo menos dos veces por mes cada una. Con ese fin PRONJAG pondrá a su disposición un vehículo y el combustible necesario.
- 4.31 En los términos de referencia del Administrador se debe hacer especial mención a las visitas de supervisión. En esas visitas se deberá reunir con las madres cuidadoras, las maestras y otro personal para atender a sus preguntas y requerimientos de tipo metodológico y organizativo. Cuando se estime necesario se incluirá en las visitas la presencia de personal especializado. (Por ejemplo de un médico que responda a los temas de salud).
- 4.32 El Administrador deberá también: i) supervisar el estado de conservación de los equipos y tomar las decisiones que aseguren su mantenimiento; ii) controlar el uso de los insumos financieros y humanos; iii) observar el cumplimiento de los cronogramas de trabajo y el logro de los resultados esperados; y participar en los informes de avance del proyecto.
- 4.33 Por parte del Banco la supervisión y seguimiento será responsabilidad de la Oficina en México.

h. Costo y financiamiento

- 4.34 El costo total del proyecto alcanzaría al equivalente de US\$2.071.000 de los cuales en Banco financiaría hasta US\$ 1.350.000 y el resto sería aportado por Instituciones locales como se explica a continuación:

CUADRO DE COSTOS EN US\$

	BID	Comunidad: Contribución de los padres	Productores	CONAFE	SEDESOL	TOTALES
Adquisición e instalación de 10 unidades móviles	337.000	----	----	----	----	337.000
Primer año de operación	120.000	----	----	----	----	120.000
Segundo año de operación	300.000	50.000 <u>2/</u>	50.000	---	----	400.000
Tercer año de operación	200.000	100.000 <u>3/</u>	100.000	----	----	400.000
Cuarto año de operación	100.000	150.000 <u>4/</u>	150.000	----		400.000
Gastos de Coordinación y Ejecución	48.000	----	----	----	25.000	73.000
Salarios de 20 instructores	96.000 <u>6/</u>			96.000 <u>5/</u>		192.000
Imprevistos 10%	149.000					149.000
TOTALES	1.350.000	300.000	300.000	96.000	25.000	2.071.000

El apoyo de US\$25.000 de SEDESOL corresponde a gastos de auditoria independiente durante los cuatro años de ejecución. Otras contribuciones de SEDESOL tales como apoyo logístico, vehiculos, combustible, etc., no han sido computados.

i. Costo por niño por año

4.35 Asumiendo que los equipos se depreciarían en un período de solo 10 años el costo para el Banco por niño atendido por año alcanzaría al equivalente de US\$525 que se considera razonable si además se tiene en cuenta que se trata de nuevas actividades.

j. Adquisición, Instalación y Equipamiento

4.36 La adquisición, instalación y equipamiento de las unidades móviles incluye el costo de adquirir la estructura prefabricada; el acondicionamiento interior y la obra exterior; el equipamiento; y el capital base de operación de lo módulos. El costo por 10 unidades alcanza al equivalente de US\$337.600.

2/ Aporte de \$2 mexicanos por día durante 230 días por año para
 $750 \text{ niños} \times 2 \times 230 = \text{US\$}50.000$
7

3/ 4 Pesos Mexicanos por día.

4/ 6 Pesos Mexicanos por día.

6/ $20 \times \text{US\$}100 \times 12 \times 4 = \text{\$}96.000$

5/ Corresponde a pago de incentivo a los instructores que CONAFE retribuye solo como becarios de sus programas.

- 4.37 Los gastos de operación y mantenimiento incluyen personal (con excepción de los instructores), alimentación y servicios de gas, agua, electricidad, gasolina, mantenimiento de las unidades móviles y su traslado.
- 4.38 Se estima en US\$3.300 el costo de operación mensual, por módulo. En el primer año esos costos que equivalen a US\$120.000 para 3 módulos serían cubiertos con la contribución del Banco. En los años 2, 3 y 4 la contribución para 10 módulos sobre un costo total de US\$400.000 se reduciría en un 25% por año y los gastos complementarios serían absorbidos por la comunidad y la asociación de productores (o productores independientes) por partes iguales.

2. Atención a niños hijos de jornaleros en el Valle de San Quintín

a. Grupo objetivo

- 4.39 El proyecto atendería niños y niñas de 0 a 6 años pertenecientes a familias jornaleras que trabajan en el Valle por períodos de alrededor de 8 meses. Actualmente se presta servicios a través de programas de PRONJAG a cerca de 200 niños de 0 a 5 años y se espera aumentar a 640 niños de esa edad e incorporar la educación preescolar para otros 320 niños de 5 a 6 años. (Ver Mapa II)

b. El problema en el Valle

- 4.40 El Valle de San Quintín, Baja California, es una de las regiones agrícolas más prósperas del país, donde cada ciclo agrícola demanda grandes contingentes de trabajadores y es por lo tanto una región atractiva para los jornaleros originarios de los estados más pobres del Sur que acuden con sus familias en busca de trabajo. En 1994 ^{6/} de los 20.000 trabajadores agrícolas en el Valle la mitad era migrantes y de cada 5 trabajadores 1 era menor de edad, entre 8 y 14 años o sea que se encontraban trabajando alrededor de 4.000 niños.
- 4.41 Entre 1970 y 1980 el Valle se consolidó como productor de hortalizas, con el tomate como cultivo principal y en la década siguiente pasó al 2º lugar en el país. En el Valle existen 10 grandes empresas agrícolas que concentran las tierras más aptas y con mejores condiciones de riego. Para ellas la competencia de la producción de hortalizas en los mercados depende básicamente de la mano de obra barata de hombres, mujeres y niños principalmente indígenas.
- 4.42 Si bien las migraciones de jornaleros continúan, parte de los jornaleros ya están arraigados y otros llegan desde su lugar de origen. Las familias jornaleras llegan al Valle cuando comienza el ciclo productivo y permanecen hasta que termina. Luego se desplazan hacia otras zonas productivas y finalmente regresan a su

^{6/} Niños jornaleros en el Valle de San Quintín. Solidaridad y Unicef, 1994.

lugar de origen. Como las épocas de cosecha de la región noroeste se escalonan en el tiempo los flujos migratorios son ininterrumpidos.

- 4.43 La práctica de reclutamiento ha cambiado ya que en la mayoría de los casos los jornaleros y sus familias son contratados individualmente cuando llegan al Valle y por lo tanto ha disminuido sensiblemente la contratación grupal en los lugares de origen que da lugar a un tratamiento abusivo e injusto.
- 4.44 Los niños de estas familias "pendulares" son quienes sufren en mayor medida el desarraigo. Están alejados de familiares y amigos, no pueden asistir a la escuela y se inician en el trabajo a muy temprana edad.
- 4.45 A raíz de un diagnóstico realizado en 1991 sobre las condiciones de vida en el Valle, que puso de manifiesto la gravedad de esta situación, el PRONJAG propuso la creación de 8 guarderías para niños de 0 a 5 años. Participaron en ese programa numerosas agencias del Estado Federal en el período 1991-1993, y otros actores sociales incluyendo las familias jornaleras que asumieron la responsabilidad de contribuir con los alimentos que se distribuyen a los niños.
- 4.46 En la actualidad, debido a las restricciones presupuestarias y a la disminución de la capacidad adquisitiva de las familias, el sistema funciona en forma precaria, y no puede atender la demanda real ni efectuar las tareas de mantenimiento con el consiguiente deterioro de las instalaciones.
- 4.47 En cuanto a la enseñanza preescolar simplemente no existe ni para los niños de familias migrantes ni para los ya establecidos.

c. Conceptualización del proyecto

- 4.48 El proyecto tiene como objetivo proporcionar asistencia integral a los niños de 0 a 6 años, hijos de jornaleros agrícolas que trabajan en el Valle de San Quintín alrededor de 8 meses por año y que no tienen acceso a servicios de guarderías y de educación preescolar. Parte de la población beneficiaria se ha asentado en viviendas precarias y permanece la mayor parte del año en el Valle.

i) Objetivos y estructura del proyecto de guarderías

- 4.49 Para cumplir con el objetivo general el proyecto perseguirá los siguientes objetivos específicos que se desarrollarán en 3 fases:
 - 1) Consolidación de las 8 guarderías en funcionamiento.
 - 2) Ampliación de cobertura en las zonas atendidas mediante la introducción de la metodología de hogares de cuidado diario; y

- 3) Establecimiento de 4 nuevas guarderías en zonas no atendidas por las existentes.

d. Objetivos y estructura del proyecto

1ª Fase

- 4.50 Para cumplir con el objetivo de esta fase se realizarán las siguientes intervenciones: a) Realización de obras y reparaciones imprescindibles de infraestructura en las 8 guarderías existentes conforme al programa que figura en el Anexo 1 de este documento; b) Duplicación del personal de madres cuidadoras y mejoras en los salarios para evitar la excesiva rotación de ese personal; y c) Alimentación que asegure la cantidad y calidad necesaria para complementar la alimentación que contribuyen las familias de los niños participantes.
- 4.51 Cumplida la 1ª fase el PRONJAG podrá ofrecer atención integral a alrededor de 400 niños que representan el 42% de la demanda real (920 niños).

2ª Fase

- 4.52 Cada una de las guarderías se convertirá en un centro de asesoramiento y apoyo de un número de no más de 5 hogares de cuidado diario donde una madre especialmente capacitada atenderá 6 niños de 0 a 5 años. Se logra de esta manera un efecto multiplicador que representa la extensión del proyecto a 288 niños con lo que la cobertura alcanzaría a 688 niños o sea 70% de la demanda real.
- 4.53 El proceso de capacitación de las madres y habilitación de los hogares se desarrollaría en el 2º semestre de ejecución del proyecto para que las actividades de los Hogares comiencen a partir del 3º semestre.

3ª Fase

- 4.54 La fase 3 tendría como objetivo la ampliación de cobertura del Programa mediante 4 nuevas guarderías a constituirse en las zonas de demanda que identifique PRONJAG.

ii) Educación preescolar

Objetivo

- 4.55 El proyecto busca proporcionar educación preescolar a niños y niñas de 5 a 6 años pertenecientes a familias jornaleras que trabajan temporariamente en el Valle de San Quintín.

Grupo meta

- 4.56 Aproximadamente 320 niños y niñas que recibirían educación preescolar por el período que su familia trabaja en el campo.

Descripción

- 4.57 Para cumplir el objetivo citado se realizarán las siguientes acciones:
- 1) Se construirá adjunto a cada una de las 8 guarderías existentes un espacio cubierto que pueda ubicar alrededor de 20 niños y niñas.
 - 2) La enseñanza se impartiría en dos turnos de 3 horas cada uno con 20 alumnos y está a cargo de una maestra jardinera.
 - 3) Los niños utilizarían el espacio de juegos y de la guardería para usarán sus propios materiales.
 - 4) Se ofrecería alimentación consistente en desayuno, almuerzo y merienda.
 - 5) Las maestras estarán en comunicación con los centros de salud más próximos a los efectos de que puedan realizar consultas y referir los niños con problemas de salud.
 - 6) Los datos escolares correspondiente al período se incorporarán en una tarjeta donde estarán registrados junto a datos de crecimiento y desarrollo. Esta tarjeta podrá ser presentada en los Estados de origen de la familia migrante donde se tratará de obtener la continuidad de la enseñanza.
 - 7) Las maestras jardineras que trabajan en el proyecto recibirán capacitación especial a través del PRONJAG.

e. Ejecución del proyecto

- 1) La ejecución del proyecto será responsabilidad de SEDESOL a través de PRONJAG quien contará con la colaboración de la Asociación de Productores y de Agencias del Gobierno Federal y del Estado.
- 2) Para facilitar la coordinación se organizará una unidad ejecutora en la Sede del Proyecto Guarderías.
- 3) Actuará como *Administrador* un funcionario designado por SEDESOL, en consulta con el Banco, y cuyas funciones se definen en los términos de referencia que figuran en el Anexo 2.
- 4) El salario del *Administrador* está incluido en la contribución del Banco por un período de 4 años.

- 5) Para coodinar las obras de reparación, construcción y remodelación de infraestructura, la oficina de coordinación recibirá apoyo de SEDESOL a través de PRONJAG.

f. Personal del proyecto

1ª Fase

- 4.58 Para lograr la utilización plena de las 8 guarderías construidas, se duplicará el personal de madres cuidadoras y se mejorarán los salarios en busca de una mayor estabilidad en la nómina del personal.

2ª Fase

- 4.59 Se capacitará a 40 madres cuidadoras para atender en sus casas grupos de hasta 6 niños e incorporarse al sistema coordinado desde una Guardería Central.

3ª Fase

- 4.60 Se capacitarán 24 madres cuidadoras que trabajarán en las 4 nuevas guarderías a construirse en campamentos del Valle.
- 4.61 Enseñanza preescolar. En cada una de las 8 guarderías se emplearán 2 maestras jardineras. Ese grupo recibirá capacitación especial y será seleccionado teniendo en cuenta los problemas de lenguaje.
- 4.62 Los programas de capacitación tanto de las madres cuidadoras como de las maestras jardineras serán financiados por el banco y SEDESOL y ejecutados por UNICEF.

g. Supervisión y seguimiento

- 1) La supervisión estará a cargo del Administrador del Programa en el Valle de San Quintín quien deberá visitar las unidades por lo menos 2 veces por mes. Con ese fin PRONJAG pondrá a su disposición un vehículo y combustible.
- 2) En las visitas de supervisión se reunirá con el personal y periódicamente asistirá a reuniones con los padres y representantes de los productores. A su discreción incorporará a sus visitas otros técnicos familiarizados con la temática del Proyecto.
- 3) Como parte de estas visitas de supervisión, se incluirán cuando se estime conveniente, la realización de talleres de trabajo donde se continúe la capacitación del personal.
- 4) Por parte del Banco la supervisión y seguimiento del proyecto estará a cargo de la Representación en México.

h. Costo y financiamiento

- 4.63 El costo total del programa en el Valle de San Quintín se estima en el equivalente en Pesos mexicanos de US\$ 3.390.000 de los cuales el Banco contribuiría con el equivalente de US\$1.920.000, provenientes de los ingresos netos del F.O.E. con carácter no reembolsable.

I. Guarderías	BID	Producto- res y/o Benef.	Benef. (Colonias)	Instituc. (1)	Total
FASE 1. (400 niños por año X 4 años)	500.000	250.000	100.000	200.000	1.050.000
FASE 2. (240 niños por año X 4 años)	400.000	200.000	50.000	150.000	800.000
FASE 3. (200 niños por año X 4 años)	600.000	150.000	50.000	150.000	950.000
TOTAL I	1.500.000	600.000	200.000	500.000	2.800.000
II. Enseñanza Preescolar	372.000	--	--	145.000	517.000
III. Gastos de Coord. y Ejecucion	48.000	--	--	25.000	73.000
I + II + III	1.920.000 (2)	600.000	200.000	670.000	3.390.000

(1) SEDESOL, DIF y CONAFE

(2) Ver Anexo IV, "Uso detallado de la contribución del Banco"

NOTA: En el archivo técnico del proyecto figuran las bases de cálculo con las que se ha preparado el presupuesto. Se ha utilizado la tasa de cambio US\$1.00 = \$7.50

i. Costo por menor por año

- 4.64 Asumiendo que los edificios, equipos e instalaciones se deprecien en un período de 10 años, el costo por alumno por año para el Banco sería de:

Menor en guardería US\$395

Menor en preescolar US\$250

3. Resumen del Costo y Financiamiento del Programa

RUBRO	BID	OTRAS CONTRIBUCIONES	TOTAL
Valle de Mexicali	1.350.000	721.000	2.071.000
Valle de San Quintín	1.920.000	1.470.000	3.390.000
Evaluación	100.000	-	100.000
TOTALES	3.370.000	2.191.000	5.561.000

La contribución equivalente a US\$2.191.000 ha sido estimada sobre la base de ofrecimientos hechos por la comunidad, los productores, SEDESOL y varias entidades del sector público. Esa contribución será objeto de seguimiento y supervisión por parte del Banco.

4. Informes

4.65 Para el seguimiento del desarrollo de las actividades propuestas en el Programa, SEDESOL presentaría a satisfacción del Banco los siguientes informes:

- a) Informe Inicial: Este informe que sería condición previa al primer desembolso para cada Valle incluirá (i) La nómina del personal de las dos Oficinas Ejecutoras que participarán el Programa; (ii) El programa-calendario para el primer año de actividades (PAO); y (iii) Un estimado de los recursos que se requerirán para las actividades del primer año de ejecución.
- b) Informes de Progreso: Al final de los tres primeros años de ejecución y dentro de los 30 días de transcurrido el período, se presentaría un informe de progreso. Este informe incluiría los logros del programa en relación al Plan de Operaciones (PAO) vigente, forma en que se ha conseguido cumplir con los indicadores de resultados, consecuencias importantes de las desviaciones que se encuentren y posibles acciones correctoras.
- c) Informes financieros: Dentro de los 90 días determinado cada ciclo anual SEDESOL presentaría al Banco un informe financiero donde se establezca el uso dado a la contribución del Banco. Estos informes serían auditados por auditores independientes aceptables al Banco.

V. EVALUACIÓN

5.1 Por tratarse de una experiencia piloto, tanto el Banco, como SEDESOL tienen el mayor interés en que la evaluación sea un proceso continuo y participativo que acompañe al Programa en sus dos componentes y en todas sus etapas. Con ese fin SEDESOL en consulta con el Banco contratará antes del primer desembolso los ejecutores que se prevé que sean una Universidad local y UNICEF. Este mecanismo buscaría no solo la calidad de la evaluación y el seguimiento, sino también la difusión oportuna de sus resultados con lo que se lograría promover nuevos proyectos de atención a niños y niñas hijos de jornaleros migrantes e introducir la discusión de estos temas en la sociedad mexicana.

5.2 Los responsables de definir políticas y los prestadores de servicios de atención a niños y jóvenes vulnerables necesitan saber los resultados que se obtienen con la ejecución de los proyectos, el costo de las intervenciones y como se opera para asegurar eficiencia. Estas tres interrogantes constituyen el eje de toda evaluación. Para contestarlos se debe cumplir las siguientes tareas:

- 1) Selección de la metodología de evaluación, los indicadores y la forma de recolectar la información.

- 2) Formulación de un calendario de seguimiento, evaluación intermedia y evaluación final.
 - 3) Difusión periódica de resultados y de ser necesario recomendaciones de ajustes durante la ejecución de manera tal que se genere un proceso continuo de alimentación de resultados que se incorporarán a la ejecución.
- 5.3 Para el financiamiento de la evaluación se asigna en el presupuesto US\$100,000 con cargo a la contribución del Banco.

VI. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 6.1 Los programas de atención integral a la niñez rural en situación de pobreza en edades comprendidas desde 0 a 13 años, generan los siguientes beneficios:
- 1) Directamente, a corto plazo, inciden en el desarrollo físico y psíquico de los menores, e indirectamente a mediano plazo les dan mejores posibilidades de mantenerse en los programas educacionales y de contribuir posteriormente al desarrollo de su comunidad.
 - 2) Existen efectos inmediatos en la productividad de los padres que al tener sus hijos menores atendidos pueden incorporarse con mayor efectividad al mercado de trabajo. Esto es particularmente cierto en relación al efecto sobre las madres, tanto de las que participan empleándose en el programa, como las que se incorporan a otras actividades laborales.
 - 3) Reducen la ineficiencia de los sistemas escolares producto de la repetición o abandono; limitan el tiempo que los padres deben dedicar a la atención de sus hijos y por consiguiente liberan tiempo para el trabajo; y bajan los costos de servicios de salud ya que los menores bien atendidos reducen el número de situaciones de enfermedad o accidentes.
 - 4) Ayudan a reducir las desigualdades sociales y de género dando una oportunidad a los menores de interrumpir el ciclo de la pobreza en que se mueven sus mayores.
 - 5) Dejan en los padres un mejor conocimiento de las ventajas de proporcionar a sus hijos oportunidades de educarse.
 - 6) En particular en este programa se ensayaría metodologías de atención en áreas rurales que son novedosas y que, de tener éxito, permitirían atenuar situaciones que no han encontrado hasta la fecha una solución factible.

B. Riesgos

- 6.2 El diseño del programa en este caso ha sido influenciado por valores culturales muy fuertes que son propios de las poblaciones participantes. Uno de los más importantes es la resistencia y desconfianza de las madres de entregar sus hijos pequeños a manos extrañas. Los proyectos tratan de atender esas circunstancias pero puede ocurrir que se necesite un cierto período para lograr la aceptación por parte de los padres.
- 6.3 El financiamiento de los proyectos contempla la participación de los productores, de las familias jornaleras y de SEDELCO. Si esas contribuciones no se concretan y estabilizan se perdería la oportunidad de demostrar que el proyecto puede ser sustentable.
- 6.4 El conjunto de problemas que presenta el trabajo de los menores es un claro ejemplo del "dilema del prisionero". En efecto, los productores talvés desearían atender estas situaciones, pero temen que si el costo de producción se eleva o no existe la disponibilidad de mano de obra de bajo costo, la producción se va a trasladar a otros estados o a otros países y se van a perder las oportunidades de empleo. Al mismo tiempo el gobierno no hace cumplir las leyes laborales que impedirían que los menores trabajen antes de los 14 años. Estas dos circunstancias pueden representar un serio riesgo para el programa y deben ser tenidas en cuenta durante la ejecución en forma tal que se conserve un equilibrio razonable entre los intereses de los niños y niñas y los de los productores.

MARCO LÓGICO

MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>Meta:</p> <p>1.1 Mejorar el bienestar de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en México</p>	<p>1.1 Número de niños (absoluto y como % de niños trabajadores) atendidos en campamentos de trabajo temporario en Baja California.</p> <p>1.2 Posibilidades expresadas o identificadas para implantar actividades similares en otros estados.</p>	<p>1.1 Resultados del censo administrativo.</p> <p>1.2 Expresiones de interés o posibilidades detectadas en otros lugares.</p>	<p>(Meta a supermeta):</p> <p>1. Las circunstancias económicas no obligan a los padres a valorar los beneficios inmediatos de lo que ganan sus hijos por encima de los beneficios que reportarían la buena salud y la educación a largo plazo (o de que la prestación de servicios de buena calidad pueda inclinar la balanza en favor del beneficio frente al costo).</p>
<p>Propósito:</p> <p>1. Establecer, experimentalmente, guarderías y espacios de educación preescolar y primaria limitada cerca del lugar de trabajo de los padres.</p>	<p>1.1 Funcionamiento, para fines del primer año, de tres unidades móviles de las diez proyectadas, cada una atendiendo a 45 preescolares y 30 escolares primarios en el Valle de Mexicali.</p> <p>1.2 Rehabilitación de 7 guarderías, con educación preescolar para niños de 5 y 6 años, y aumento de 200 a 400 niños menores de 6 años; establecimiento de 4 guarderías nuevas en campamentos adicionales para otros 200 niños menores de 6 años, incluidos los preescolares, y apertura de 40 hogares para atender a niños menores de 5 años de edad.</p>	<p>1.1 Observación y conteo individual, más observación del estado nutricional y desarrollo cognoscitivo de la muestra.</p> <p>1.2 Observación y conteo individual, más observación del estado nutricional, registros de peso y salud y progreso cognoscitivo de la muestra. Interés de los padres en participar.</p> <p>Fuentes de los fondos.</p> <p>Informes de los administradores del proyecto.</p>	<p>(Propósito a meta):</p> <p>1. Es posible incorporar a niños con necesidades especiales a la corriente principal de servicios para la niñez, a pesar de la complejidad social y administrativa, la estrechez presupuestaria y las dificultades económicas.</p> <p>2. Las entidades tradicionalmente dotadas de medios para atender a niños urbanos podrían cumplir su cometido prestando servicios en zonas rurales y poco propicias.</p> <p>3. Los ejemplos positivos de participación de productores reducirá la resistencia tradicional de éstos a la prestación de servicios sociales en los campamentos de trabajo.</p>

MARCO LÓGICO

**MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES
PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES
EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)**

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
2. Poner a prueba y demostrar la factibilidad de los mecanismos de participación de los padres, de apoyo de los empleadores y de coordinación institucional para la incorporación de los hijos de jornaleros migrantes en la corriente principal de los servicios de atención infantil.	<p>2.1 Negociaciones para establecer guarderías en otras localidades y estados, según la experiencia recogida en Mexicali y San Quintín.</p> <p>2.2 Para el tercer año del proyecto, contar con servicios de atención prestados por el estado y por CONAFE, DIF e ISEP, con aportaciones de los padres y empleadores, a fin de reflejar y cubrir la naturaleza excepcional de la prestación.</p>	<p>2.1 Informes de los administradores del proyecto. Solicitud a PRONJAG. Informes de actividades de PRONJAG. Comentarios de asociaciones comunitarias sobre los resultados.</p> <p>2.2 Determinación de fuentes de fondos para alimentación, recursos educativos y pagos a los instructores comunitarios. Evaluación de la demanda del proyecto fuera de su alcance original.</p>	

MARCO LÓGICO

MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES
PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES
EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>Resultados:</p> <p>1. La capacidad de iniciar la prestación de servicios móviles de salud, nutrición, guardería, estimulación y educación básica temprana para unos 75 niños de jornaleros al año, en el Valle de Mexicali, para luego integrarlos plenamente a los servicios regulares del estado.</p> <p>2. La capacidad de prestar mejores servicios de salud, nutrición y atención infantil y preescolar en unidades especializadas (600 niños) y hogares de cuidado diario (240 niños adicionales) para jornaleros pendulares en el Valle de San Quintín, que se integrarían con los servicios de las zonas de expulsión (Oaxaca, etc.) y de atracción.</p>	<p>1.1 Asignar personal a un total de 3 a 10 unidades móviles en campos de cultivo en el Valle de Mexicali, con ayuda de productores y con una asistencia diaria media de 70 niños en temporada de cosecha.</p> <p>2.1 Renovación de 8 guarderías fijas y establecimiento de 4 nuevas en los campamentos de trabajo de San Quintín para el segundo año.</p> <p>2.2 Para el tercer año, preparación de 40 hogares de cuidado diario e identificación de 60 madres cuidadoras, 30 de las cuales habrán sido capacitadas por UNICEF.</p> <p>2.3 Para el tercer año, preparación de fichas, en los estados expulsores, para el 70% de los estudiantes.</p>	<p>1.1 Elaboración y conclusión de contratos, informes de sitios, verificación rutinaria del plan de trabajo por el administrador del proyecto, y presentación mensual a PRONJAG y semestral al BID.</p> <p>2.1 Conclusión de contratos e informes de administradores.</p> <p>2.2 Supervisión de registros de asistencia por administradores. Evaluación sistemática y reservada por UNICEF y resultados de cursos de capacitación.</p> <p>2.3 Observación y uso por el instructor y el administrador.</p>	<p>(Resultados a propósito):</p> <p>1. Ninguno.</p>

MARCO LÓGICO

MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES
PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES
EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
Actividades: 1.1 Adquirir unidades móviles dotadas de clínica, área de lactantes, sala de tratamiento, enfermería, ludoteca, dormitorio, área escolar abierta, espacio de juego, lavadero y servicios sanitarios. 1.2 Coordinar, con los empleadores, la localización y el traslado de las unidades móviles. 1.3 Adquirir y conectar tanques de agua, de eliminación de residuos y de gas y plantas de electricidad, y construir pozo de absorción de aguas servidas. 2.1 Rehabilitar las unidades existentes en San Quintín. 2.2 Acordar la provisión de servicios de alimentación, capacitación y educación con DIF, CONAFE, ISEP e INEA.	1. Procedimientos de adquisición (la lista de bienes y servicios y los métodos de adquisición figuran en el documento del proyecto, y los indicadores detallados en el plan de trabajo.)	1.1 Verificación del proyecto por el administrador contra el marco lógico, el plan de trabajo, indicadores y presupuesto estimado. 1.2 Acuerdo con productores y localización de unidades. 1.3 Observación, por el administrador, de los servicios que se estén prestando. 2.1 Informe de ingeniería. 2.2 Acuerdos informales concertados a nivel estatal, pendientes de ratificación oficial. Suministro de útiles y servicios al proyecto según lo acordado.	(Actividad a resultados): 1. Los productores permanecerían dispuestos a cooperar y no temerían la publicidad que el proyecto generaría para que pueda lograr el efecto de demostración. 2. La distancia no sea un obstáculo para la comunicación interestatal sobre los niños migrantes (ya conocemos las principales comunidades de origen de muchos de ellos).

MARCO LÓGICO

MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
2.3 Seleccionar y capacitar a las madres cuidadoras y a los administradores de las unidades (SEDESOL y UNICEF).		2.3 Entrega a UNICEF de lista de madres que se capacitarán cada año y entrega al administrador del plan de capacitación elaborado por UNICEF.	
2.4 Reclutar y capacitar a maestras (CONAFE — programa de instructores comunitarios)		2.4 Conocimiento de nombres de personas que recibirán capacitación y firma de contratos basados en el sistema BECA.	
2.5 Identificar y mejorar los hogares de madres cuidadoras.		2.5 Identificación de casas y madres aptas, en campamentos provisorios, realización de mejoras y aprobación del trabajo por el administrador.	
2.6 Elaborar el plan de evaluación y reclutar al equipo de evaluadores.		2.6 Acuerdo entre PRONJAG, SEDESOL, UNICEF y BID sobre indicadores y evaluadores, y firma de contratos.	

MARCO LÓGICO

MÉXICO: JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES
PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES
EN ÁREAS RURALES (TC-96-01-19)

Resumen narrativo (RN)	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
2.7 Identificar, recolectar y analizar los datos básicos relativos a los resultados inmediatos y a los efectos del programa a largo plazo. Incorporar este concepto en los planes de desarrollo social de los estados.		2.7 Recepción y aprobación de propuestas por PRONJAG, SEDESOL, UNICEF y BID. Revisión y discusión sobre informes con SSEP (nivel estatal).	

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA
DE ATENCIÓN A MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE
DIFÍCILES EN AREAS RURALES

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- _____ sobre una cooperación técnica no reembolsable con los Estados Unidos Mexicanos para un programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles en áreas rurales.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$3.370.000, en pesos mexicanos, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.