

## Los migrantes agrícolas y el desarrollo social en México

PÉREZ-SOTO, Francisco , FIGUEROA-HERNÁNDEZ, Esther y GODÍNEZ-MONTOYA, Lucila

F. Pérez, E. Figueroa y L. Godínez

`División de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Autónoma Chapingo.  
``Centro Universitario UAEM Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México  
esfigue\_3@yahoo.com.mx

F. Rérez, E. Figueroa, L. Godínez (eds.) Producción, Comercialización y Medio Ambiente. Handbook T-I. -  
©ECORFAN, Texcoco de Mora-México, 2016.

## **Abstract**

While Care Agricultural Workers Program has succeeded in making visible the problem of day laborers, the size and problems of this population exceeded its operational and budgetary capacity. In this sense, it is recognized that in order to deal responsibly with agricultural day laborers migrant, which live in a more vulnerable way, it is essential to identify the total universe of the problem to deal with in order to take care of them through efficient and coordinated interagency and intersectoral coordination that achieves secure access for day laborers to services provided by each instance and expand development opportunities throughout the migration cycle.

## **7 Introduccion**

A partir de la apertura de los mercados de exportación agroalimentaria, el sector agrícola empresarial del país ha tenido un importante crecimiento, lo que ha significado el aumento de la demanda de mano de obra –generalmente satisfecha por campesinos en condiciones de pobreza y marginación de las regiones más pobres del país - y el incremento de la migración interna. La mayor parte de los jornaleros agrícolas se desplazan acompañados por algunos o todos los miembros de su familia, generando efectos adversos en la organización del núcleo familiar y exponiéndose a situaciones de desigualdad, discriminación y explotación laboral en los campos agrícolas de trabajo.

Ante el gran rezago al que se enfrentan los jornaleros agrícolas migrantes tanto en comunidades de origen como lugares de destino, el Estado mexicano ha asumido la responsabilidad de generar políticas y programas dirigidos a este grupo social. Desde 1990 el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) ha sido un instrumento de política pública orientado a mejorar las condiciones de vida de los núcleos familiares de la población jornalera migrante como local, mediante su estrategia de promoción social, de coordinación con los diferentes órdenes de gobierno y otros actores e inversión de infraestructura básica en comunidades de origen así como en las regiones productivas de destino. El crecimiento sostenido del fenómeno migratorio, ha hecho que el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) tenga, hoy en día, presencia en diecinueve estados de la República para tratar de hacerle frente a la problemática que enfrenta este sector de la población rural. Se estima que existen cerca de 3 millones de jornaleros agrícolas migrantes, cifra que incluye tanto a las personas que se insertan directamente en el trabajo remunerado como a los miembros de sus familias que los acompañan. Sin embargo, las cifras divergen desde la perspectiva de diversos actores sociales que consideran que el tamaño de la población jornalera agrícola migrante podría rebasar los cuatro millones de trabajadores.

Si bien el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha logrado hacer visible la problemática de la población jornalera, el tamaño y los problemas de esta población rebasan su capacidad operativa y presupuestal. En este sentido, se reconoce que para lograr atender de forma responsable a la población jornalera agrícola migrante, la cual se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, es indispensable identificar el universo total de atención a través de una articulación interinstitucional e intersectorial eficiente y coordinada que logre asegurar el acceso de la población jornalera a los servicios otorgados por cada instancia y expandir sus oportunidades de desarrollo a lo largo del ciclo migratorio.

Reconociendo que uno de los grandes obstáculos para lograr impulsar la coordinación interinstitucional surge de la ausencia de un diagnóstico compartido y de un marco conceptual y metodológico que permita afinar el análisis y el diseño de acciones coordinadas, este trabajo se presenta como una propuesta inicial para orientar el trabajo de las diferentes instituciones que tienen responsabilidades concretas en la atención de la población jornalera agrícola. Se enfatiza el hecho de que los elementos que se presentan, están visualizados para aproximarse hacia la problemática específica de la población jornalera agrícola migrante (que de hecho en los datos oficiales se desconoce la totalidad de la población y las condiciones de vida que prevalece en sus hogares, si bien es sabido que pertenecen al estrato de población mas pobre del país y que por tales condiciones es que se aventuran a contratarse como jornaleros en lugares fuera de sus comunidades, exponiéndose a condiciones por demás adversas) y no a todo el universo de jornaleros agrícolas, dado que las circunstancias a las que se enfrentan los primeros, han encontrado menos capacidad de respuesta y atención institucional que en el caso de la población jornalera agrícola.

Cabe abundar que este marco conceptual y metodológico parte de una concepción del ser humano en donde se privilegia y reconoce a la persona como un ser libre capaz de elegir y maximizar sus opciones para lograr su propio bienestar, siempre y cuando las opciones estén presentes. Se sostiene como principio fundamental la dignidad de la persona y su capacidad intrínseca a ejercer plenamente sus derechos humanos, siempre y cuando cuente con una igualdad de oportunidades basadas en el desarrollo de sus capacidades humanas. En esta dirección, el objetivo de proponer un marco conceptual y metodológico busca, en primero lugar, un punto de encuentro en torno a cómo entender las necesidades de desarrollo de todo ser humano, para consecuentemente, guiar los acuerdos y las acciones interinstitucionales, reconociendo los avances logrados hasta ahora y potencializando los esfuerzos de coordinación con los ámbitos de gobierno y de la sociedad en su conjunto.

## **7.1 Metodología**

Para el desarrollo del presente trabajo se tuvieron dos etapas. La primera consistió en la revisión bibliográfica de las fuentes documentales que presentan información referente a la población jornalera migrante, básicamente las fuentes oficiales tales como la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), los informes de la presidencia de la república e informes del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de reportes de literatura especializada en el tema como libros y artículos de revistas, principalmente.

La segunda etapa consistió en desarrollar un muestreo piloto a 500 jornaleros agrícolas en 8 estados de la república con un cuestionario diseñado para captar información relevante para el estudio y 25 entrevistas a funcionarios de la SEDESOL de nivel medio y superior. A la información captada se le depuro, se desarrollo un análisis de tipo estadístico a manera de obtener la mayor cantidad posible de inferencias en torno a la problemática de los jornaleros agrícolas de México.

## **Analisis y discusion de resultados**

### **Desde el punto de vista teórico**

En las reflexiones teóricas sobre el bienestar y la calidad de vida, existen diversas aproximaciones de cómo mejorar las condiciones para que los individuos logren una vida que valga la pena vivir.

Por lo general se han desarrollado diversos instrumentos económicos que tratan de medir diversas variables desde perspectivas absolutas o relativas relacionadas con el ingreso, el nivel educativo, el acceso a servicios básicos (salud, educación, infraestructura), oportunidades laborales, desigualdades, gobernabilidad y rendición de cuentas, diferencias por género, grados de vulnerabilidad, capacidades, etc.

Las capacidades son aquellas “libertades substanciales que una persona debe de disfrutar para lograr llevar la vida que su visión o razón le permita valorar” (Sen, 1999; Alkire, 2005). Más que pensar en necesidades y aspiraciones, lo que permitir generar principios básicos de justicia es la capacidad que tiene una persona de hacer o de convertirse en lo deseado, siempre y cuando cuente con los recursos, las oportunidades o las habilidades para lograrlo. Esto es, todo aquello que necesita una persona para poder funcionar de manera plena como ser humano con dignidad. Si después preguntamos a muchas personas sobre estas mismas capacidades y sacamos una media, entonces se podrá obtener una lista básica sobre las capacidades esenciales de las personas para ser agentes libres e independientes. En este sentido, es importante alejarse de los satisfactores condicionados por las circunstancias de vida en que se encuentra una persona, para lograr determinar cuáles son las capacidades necesarias para que esa persona pudiera tener un proceso reflexivo y no condicionado para elegir los satisfactores que necesita. Las capacidades deben estar ligadas a la noción de la dignidad humana y a la forma de vivir una vida con dignidad. Aunque pensadores como Sen, utiliza sus capacidades meramente como demarcación del espacio para evaluar la calidad de vida, que si bien permiten el análisis comparado entre los niveles de bien estar entre y dentro de sociedades plurales, no aportan más que un diagnóstico que no se traduce en cambios sustanciales o enforzamiento de derechos. Una sociedad que falle en asegurar los niveles mínimos de cada capacidad, de asentarlos en principios políticos y garantías constitucionales, se aleja de la posibilidad de lograr justicia para todos (Nussbaum, 2005).

El concepto de capacidades se relaciona con dos conceptos más: el de funciones y el de agencia. Las funciones de una persona son aquellas actividades y/o estados valorados para lograr el bienestar tales como un cuerpo saludable, relaciones sociales y de amistad, sentirse seguro, tener una mente educada, un buen trabajo. Las funciones se relacionan con los bienes y con los ingresos pero describen lo que una persona es capaz de ser o hacer como resultado (Sen, 1992; Nussbaum, 2000). Las funciones se relacionan con diferentes visiones y dimensiones del bienestar, desde la sobrevivencia misma hasta cuestiones más complejas como aquellas orientadas al cultivo del arte o la cultura. Por lo general, las capacidades resultan de la combinación de funciones que una persona puede lograr en tanto tenga los insumos y los arreglos normativos adecuados.

Desde hace varios años, en México se ha asumido la perspectiva de las capacidades como un marco teórico para el desarrollo de programas y políticas públicas. Tal es el caso del Programa Oportunidades el cual ha buscado vincular tres elementos que se perciben con sustanciales para fortalecer las capacidades de las personas en situación de pobreza (alimentaria, de recursos y patrimonial) a través de la distribución de servicios y apoyos relacionados con la salud, la educación y la alimentación.

Si bien esta ingeniería social retoma elementos de la corriente teórica sobre las capacidades, también cabe mencionar que ha sido parcial en su definición y utilización como red social y como marco de análisis de la complejidad del desarrollo humano. Esto puede responder a que al observar la vida humana en relación con momentos de alto riesgo o vulnerabilidad, se tiende a reducir los niveles de bienestar al ámbito de la sobrevivencia y al aprendizaje formal como la única forma de romper el ciclo de la pobreza.

El diseño del Programa Oportunidades en este sentido, se basó en lo que Amartya Sen (1999) identificó como *capacidades básicas*, es decir, aquellas sin las cuales ninguna persona podría tener un funcionamiento verdaderamente humano. Sin embargo, en la crítica hecha a la visión de Sen, surgieron diversas perspectivas que han criticado el umbral mínimo definido a partir de las capacidades básicas, ya que estas no son en realidad el mínimo necesario para determinar las oportunidades de desarrollo pleno de los seres humanos, el cual también implica otras capacidades (Nussbaum & Sen, 2004).

Como bien ha mencionado Nussbaum (2000), las capacidades son componentes “separados, plurales e irrenunciables”, que no permiten el intercambio, ya que no se puede satisfacer la ausencia de una por dar mayor peso a otra. Todas son partes constitutivas de la esencia del ser humano y como tal, todas deben de estar protegidas y presentes en la vida cotidiana de la persona.

Para empezar a esbozar los principios políticos básicos o capacidades centrales, se retoma la propuesta de Nussbaum en tanto que define como variables sustanciales: a) la riqueza de las naciones y de las personas; b) Información sobre la distribución de la riqueza; c) la relación de bienes importantes en correspondencia con la riqueza y el ingreso (expectativa de vida, mortalidad infantil, oportunidades de empleo y educación, libertades políticas, equidad de raza o género, etc.)

Su segundo principio se refiere a las capacidades de cada persona, basados en el principio de observar a cada persona como un fin en sí y no como un medio para mejorar la situación de justicia de otros, como es el caso de muchas mujeres en el mundo. La medición de la calidad de vida en relación a las capacidades definidas en el primer principio, y su ordenamiento por regiones, raza, clase, edad, etc. permitiría contar con información clara de las necesidades de las personas en relación a sus características individuales.

El tercer principio, define líneas máximas y mínimas de funcionamiento humano y propone un umbral para cada capacidad dentro del cual no se puede contar con un desarrollo humano pleno, y por lo tanto, el objetivo social es llevar a todos los ciudadanos arriba de este. La definición de un punto de comparación abre la oportunidad de preguntarse sobre las causas que generan las diferencias entre y dentro de las sociedades y tener categorías defendibles para llevar el desarrollo de capacidades por encima del piso mínimo.

A partir de la identificación de esta tipología de capacidades, Nussbaum elabora una lista de diez capacidades que, desde su perspectiva, deberían ser asumidas como derechos de todo persona. Sin embargo, estas capacidades han sido modificadas para adecuarse a las características de la población jornalera agrícola migrante a partir de las aportaciones de los Grupos de Trabajo para la Promoción del Desarrollo que hasta hace poco tiempo, operan en la SEDESOL:

1. La vida. El concepto de poder llevar una vida completa bajo consideraciones humanas, sin morir prematuramente o sin estar en una condición en que no valga la pena vivir.
2. Bienestar corporal. Contar con buena salud física, reproductiva, nutricional y con un techo adecuado.
3. Integridad corporal. Libertad para moverse libremente de un lugar a otro; integridad física y protección contra cualquier tipo de violencia sexual y doméstica; tener la libertad de decisión en materia reproductiva.

4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Ser capaz de utilizar los sentidos, imaginar, pensar y razonar de forma verdaderamente humana, con base en una educación que informe y cultive el espíritu humano, con un entrenamiento esencial matemático y científico. Libertad de expresión creativa, política, religiosa, literaria, de construcción pre concebidas en relación al género, etc. Libertad de conciencia y de búsqueda mística. Ser capaz de tener experiencias placenteras y de evitar el dolor no necesario.
5. Emociones. Ser capaz de tener ataduras emocionales a cosas como a personas; amar y ser amados; experimentar la pena, el amor, la gratitud y la cólera justificada. No ver las capacidades emocionales coartadas por miedo o ansiedad, por eventos traumáticos, por abuso o por negligencia. Libertad y procuración de asociaciones que puedan ser cruciales para el desarrollo de estas capacidades.
6. Razón práctica. Ser capaz de formarse una concepción de lo bueno y insertarse en una reflexión crítica sobre la planeación de la vida misma.
7. Interacción Social. Ser capaz de vivir y con y hacia otros, reconocer y mostrar preocupación y compasión por otros seres humanos; tener la capacidad de justicia y amistad. Tener derecho a formar parte del espacio cultural de los padres y que constituye un elemento fundamental para la construcción de la identidad. Asimismo incluye tener las bases sociales de la dignidad y la no humillación; tener la capacidad de ser tratado como un ser humano digno cuyo valor es igual al de otros. Protección contra la discriminación con base en la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, casta, etnicidad o el origen nacional. En el trabajo, ser capaz de trabajar como un ser humano que ejercita la razón práctica y generar relaciones significativas basadas en el reconocimiento mutuo con otros trabajadores.
8. Otras especies. Ser capaz de vivir y preocuparse por y en relación a animales, plantas y el mundo de la naturaleza. Proteger la capacidad intrínseca del ser humano de cohabitar de forma armónica, simbólica y ritual con el medio natural.
9. Dimensión Lúdica. Ser capaz de reírse, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. Control sobre el entorno político. Ser capaz de participar efectivamente en opciones políticas que gobiernan a uno; tener el derecho a la participación política, protección para la libertad de expresión y asociación.
11. Control sobre el entorno material. Ser capaz de tener derechos de propiedad en igualdad de términos que otros; tener el derecho de buscar empleo en términos de igualdad con otros; tener la libertad y la protección de confiscaciones injustificadas.

Dada la multidimensionalidad de fenómenos como la pobreza y la migración asociada con ella, se considera importante avanzar en la recuperación de una visión del desarrollo humano basado en el marco conceptual de capacidades combinadas, las cuales permiten a los seres humanos lograr un mayor desarrollo individual y social para lograr satisfacer una visión integral en su proyecto de vida. En este sentido, y a partir de las investigaciones con las que se cuenta en torno a las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de la población jornalera, se vinculan la identificación de capacidades con elementos de vulnerabilidad de acuerdo a la definición de grupos de edad y riesgos identificados a los diferentes momentos en la vida. De esta forma se identifican apoyos posibles para la intervención coordinada interinstitucional para lograr mejorar las oportunidades de la población jornalera para su desarrollo pleno.

## Desde el punto de vista práctico o empírico

En la operación cotidiana del Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas (PAJA), se tienen como elementos centrales del análisis de los resultados los siguientes puntos<sup>2</sup>. El PAJA atiende año con año a un número considerable de peones agrícolas, su cobertura actual alcanza a poco más del 10 % de los jornaleros del país, lo que de acuerdo con el presupuesto asignado es satisfactorio pues, además de los apoyos que otorga, tiene que mantener a su estructura operativa territorial nacional. Aunque es claro que en algunos casos, por tratarse de apoyos continuos y de beneficio social, una misma persona puede ser atendida en varios años. Si el objetivo es mejorar las condiciones materiales de vida de la población habitante de zonas marginadas, en lo referente al apoyo nutricional y el mejoramiento de vivienda, son dos rubros que efectivamente funcionan como agentes de mejoramiento. Por lo anterior, es preciso dar seguimiento a cada uno de los proyectos instaurados así como de las personas que son beneficiadas.

Las entidades que concentran en actividades agrícolas por lo menos un tercio de su Población Económicamente Activa empleándose como jornaleros o peones son: Sinaloa, Sonora, Baja California, Veracruz, Tabasco, Morelos, Nayarit, Colima, Tamaulipas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, y Baja California Sur.

Hay estados que actualmente son cubiertos por el Programa pero no alcanzan el porcentaje suficiente para ser considerados potenciales expulsores de mano de obra jornalera: Chihuahua (20.4 %), Durango (20.3 %), Jalisco (24.4 %) y Oaxaca (19 %); también hay entidades no consideradas por el Programa pero que tienen una proporción importante de su población económicamente activa empleándose como jornaleros: Tabasco (45 %), Aguascalientes (38.3 %), Coahuila (37.8 %), Querétaro (34.9 %), Guanajuato (34.4 %), estado de México (31.3 %), Tlaxcala (29.6 %) y Campeche (25.9 %).

Las entidades que tienen una cantidad por arriba de 45 % de sus *municipios* con elevados grados de marginación son: Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro, Campeche y Guerrero; por otro lado, las entidades con mayor porcentaje de sus *localidades* con alto y muy alto grado de marginación son: Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Tabasco, estado de México, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz, Guanajuato y Chiapas.

De acuerdo con estos datos se puede afirmar que los estados de la República que presentan elevados índices de marginación tanto en sus *municipios* como en sus *localidades* tienden a ser expulsores de mano de obra campesina, pues ante la falta de empleo agrícola, así como de otro tipo de trabajos en los que difícilmente pueden encontrar acomodo, y debido a la precariedad en la que se encuentran sus pobladores, éstos tienen que emplearse como jornaleros en donde exista la posibilidad de ser contratados.

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que no existan otros elementos sobre los que la SEDESOL esta operando, por ejemplo la atención a los adultos mayores, el programa de empleo temporal, los programas DICONSA Y LICONSA y la atención a la población infantil en condiciones de marginación social, en todo caso, la atención de este artículo se centra en los resultados teóricos y empíricos de la aplicación del Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas.

Este fenómeno tiende a ser más agudo en el nivel localidad pues, mientras algunos municipios no presentan alto y muy alto grado de marginación, algunas de sus localidades se ubican entre las más marginadas; lo que es evidencia de que la dinámica económica en las cabeceras municipales obedece al desarrollo industrial, al comercio o los servicios, por lo que las condiciones materiales de vida frecuentemente son mejores, pero los centros urbanos de las regiones expulsoras no absorben la mano de obra campesina porque los empleos que se ofrecen suelen ser distintos a los agrícolas.

Por otro lado, estados que tienen poca presencia de jornaleros, así como porcentajes menores de municipios y localidades con alto y muy alto grado de marginación, pueden ser considerados como receptores de jornaleros: Chihuahua, Durango, Jalisco, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Sonora, Colima, Campeche, Tamaulipas, Nayarit, Jalisco y Sinaloa.

El Programa opera tanto en zonas de atracción como de expulsión, atendiendo tanto a jornaleros migrantes como locales. La cobertura, a pesar del poco recurso económico con el que cuenta el PAJA es adecuada, pero se requiere ampliar la capacidad operativa y presupuestal del Programa, pues, de acuerdo a lo observado en campo y a la Programación de metas por ámbito de acción, gran parte de los recursos se destinan a vivienda y saneamiento ambiental por carecer de personal suficiente que maneje, por ejemplo, proyectos de empleo, capacitación y recreación o procuración de justicia.

Los estados en los que el PAJA tiene mayor presencia son, en efecto, aquellos que presentan tres características que se identificaron:

1. Número considerable de población jornalera
2. Porcentaje elevado de municipios con grado de marginación alto y muy alto
3. Porcentaje elevado de localidades con grado de marginación alto y muy alto
4. Por lo tanto, pueden ser consideradas como entidades expulsoras de mano de obra campesina.
5. Por otro lado, en los que su presencia es poco significativa, aunque presentan algunas de las características mencionadas, pueden ser considerados estados receptores e incluso intermedios.

Aunque la cobertura actual es acorde con los objetivos del PAJA, se han dejado fuera de la cobertura estados que, si bien tienen poca presencia de jornaleros, por los índices de marginación que presentan algunos de sus municipios y localidades, ameritan ser candidatos para incorporarse al Programa. Ejemplo de esto son las entidades de Chiapas, Guanajuato, Querétaro, Campeche, estado de México, Tabasco, Aguascalientes y Tlaxcala.

Así, en lo referente a la cobertura actual del Programa, se puede afirmar que es adecuada a los objetivos planteados por el PAJA, pero no es suficiente para atender a poco más de 4 millones 700 mil jornaleros.

De acuerdo con la experiencia pragmática derivada de este estudio, los testimonios de funcionarios de campo y beneficiarios del Programa, cada vez hay menos promotores y por tanto se emplean los recursos en materiales para construcción que pueden ser utilizados directamente por los beneficiarios. Así, cada vez menos se emplean en talleres de capacitación, en los cuales se debe poner al tanto a los jornaleros sobre sus derechos, entre otros asuntos.



Considerando el objetivo general del Programa y que, por lo tanto, las características de la aplicación de los proyectos responde a él, se justifica que el ámbito de acción que se ha impulsado con mayor fuerza es el de vivienda y saneamiento ambiental (con un promedio anual en los últimos cuatro años de casi 366 *acciones de atención* –prácticamente una por día-, siendo importante que muchos de los beneficiarios acceden a estos apoyos anualmente); mientras que rubros como el de salud y seguridad social se ven muy poco atendidos con sólo 198 cuantificados de manera global en el periodo 2002 - 2005.

El ámbito de educación, cultura y recreación tiene un lugar importante de cobertura con respecto a la cuantificación final pero habrá que ver si de verdad las acciones guardan vínculos con actividades recreativas y culturales en los lugares donde se implementan los proyectos o se limitan a informar a CONAFE sobre los requerimientos educativos del lugar; no se presentan datos cualitativos sobre el particular, ni de los niveles de educación en los que se aplican sus proyectos.

De acuerdo con el análisis documental, la población migrante en zonas de expulsión es la que ha recibido mayor atención por parte del Programa, seguida de la población local en lugares de atracción y, por último, la población migrante en albergues o campamentos. Esto sólo beneficia a los jornaleros en términos generales, pues muchos de los proyectos no ofrecen suficientes alternativas de desarrollo, por lo que los jornaleros tienen que emigrar en busca de mejores oportunidades de empleo. Por tanto, enfocar los recursos hacia la atención de población jornalera en los circuitos migratorios es una alternativa que el Programa no ha considerado.

Lo mismo ocurre con los datos sobre la categoría de migrante o local de la población que ha sido atendida con base en los diagnósticos situacionales, en donde se prioriza en la atención a los migrantes.

En 2005, la situación en torno de la inversión autorizada y ejercida en el ámbito de acciones de promoción social fue como se señala a continuación. El presupuesto total autorizado ascendió a 14 millones 360 mil 494 pesos, de los que se ejercieron 14 millones 352 mil 841 pesos para atender una población Programada de 596 mil 815 jornaleros, rebasándose esta cantidad en 3.8 %, por haber atendido a 619 mil 873 personas.

De manera semejante a lo acontecido en 2004, la distribución presupuestal respondió a criterios de marginalidad social, así se atendió a una mayor cantidad de municipios en las entidades de Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Morelos y Puebla, caracterizados como estados expulsores; mientras que la mayor cantidad de recursos se focalizaron en un número reducido de municipios en entidades con poca presencia de jornaleros: Baja California y Sonora. A diferencia de 2004, en este año la distribución presupuestal entre lo autorizado y lo ejercido se aplicó más equitativamente; aunque en el caso de Baja California el presupuesto autorizado (930 mil pesos) para atender un número reducido de municipios (2) fue mayor al que se autorizó para Puebla (900 mil), Morelos (727 mil 991), Hidalgo (890 mil 262) y Michoacán (707 mil 100) en los que se Programaron 21, 23, 18 y 14 municipios respectivamente y en los que la población jornalera a atender es mayoría.

Al igual que en 2004 y 2005, durante 2006 la tendencia ha sido mantener el apoyo focalizado en municipios de alta y muy alta marginación, pero las cantidades autorizadas para entidades expulsoras se ha conservado o ha disminuido, aunque de manera poco significativa, a diferencia del periodo 2004 – 2005 que aumentó notablemente. En términos generales, la focalización de los recursos ha ido orientándose de tal manera que se priorizan entidades expulsoras con fuerte presencia de población jornalera.

En el transcurso de tres años, de acuerdo con los datos que se han analizado, entidades que recibían recursos importantes, han visto disminuir los presupuestos autorizados, mientras que la población que atienden no aumenta; por el contrario, están aquellas entidades con población jornalera migrante y elevados índices de marginalidad que duplicaron o triplicaron los recursos autorizados en un lapso de dos años; ejemplo de esto son Puebla, Oaxaca y Veracruz.

De acuerdo con la estructura de la Base de Datos de la Cobertura del Programa, con datos del 27 de julio de 2006, se puede observar que la atención del Programa enfoca sus esfuerzos principalmente hacia la atención de localidades que tienen mayor presencia de población Hablante de Lengua Indígena (HLI): en 7.9 % de los municipios de actual atención del Programa existe una población HLI que fluctúa entre el cuarenta y sesenta y nueve por ciento; en 27.2 % la presencia de HLI está por encima del setenta por ciento; los que tienen una población indígena dispersa representan 43.2 %, aquellos con menos de 40 % de población hablante de lengua indígena (HLI) representan 21.1 % y los que no tienen presencia indígena apenas 0.4 %. Cabe destacar que en las fuentes consultadas, los datos relativos a la población Hablante de Lengua Indígena no se desglosan como ocurre en este año, por lo que hacer un comparativo resulta complicado.

En concordancia con los criterios empleados por la institución evaluadora para definir las zonas de expulsión y atracción de jornaleros, es posible delimitar con mayor precisión la focalización del Programa.

Del total de localidades consideradas por el PAJA, 70.4 % se ubican en estados de expulsión de jornaleros y 29.5 % en entidades de atracción de mano de obra jornalera.

De la población total a la que están orientadas las acciones emprendidas en cada uno de los ámbitos de acción, 79.6 % pertenece a estados expulsores, mientras que 20.3 % son de entidades consideradas como receptoras de jornaleros.

En conclusión, en términos generales se trata de un Programa bien diseñado, con impactos muy precisos en la población objetivo y con una enorme ventaja en su concepción, que consiste en buscar apoyos de otros niveles de gobierno, de los productores y sus asociaciones, de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales, para apoyar a los jornaleros lo que potencia los recursos del Programa.

La difusión y promoción del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, se realiza de conformidad con lo que establecen las Reglas de Operación. Lo que se pudo observar en los estados visitados durante la aplicación de las entrevistas, fue que este proceso se adecua a las condiciones particulares de cada uno de ellos y al enfoque de los Representantes Estatales y del interés del delegado en turno.

La solicitud de apoyos se deriva de un proceso de planeación participativa que se realiza en las comunidades con la intervención de los interesados que forman una unidad de trabajo y el promotor social de la delegación de SEDESOL; por lo que las solicitudes se sustentan en proyectos aprobados por la comunidad. La información requerida para el análisis de este punto de procesos del Programa, se obtuvo de las encuestas y guías de entrevistas de los actores que participan en su operación, en las que se incluyen preguntas planteadas en los términos de referencia.

La selección de beneficiarios por proyecto es realizada en una primera instancia por la asamblea de la comunidad, pueden ser proyectos que beneficien a familias de manera individual como es el caso de los de vivienda, o de grupo de familias, como el de panaderías o carpinterías, entre otros. La SEDESOL atiende la solicitud de beneficiarios, en función de sus metas de resultados establecidas en su Programa Operativo Anual (POA), la información se obtiene por medio de encuestas y entrevistas a los actores involucrados y de la revisión y observación directa y sistemática que realiza la institución evaluadora en cada uno de los estados.

Se analizó el papel de los promotores sociales en el Programa, la estrategia del mismo para operar y continuar realizando las actividades, lo mismo que la calidad de la atención a la población, dados los recortes de personal que ha tenido el Programa en los integrantes de la Red de Promoción Social.

La ejecución de las obras y acciones son consistentes con los lineamientos que establecen las ROP, se respetan los montos de apoyos estipulados en ellas, ya que de no ser así el SIPSO rechazaría las gestiones hechas por los estados.

El Programa tiene un instrumento estratégico que es la coordinación institucional que depende de cada estado, en algunos ya se desarrolla como parte de una cultura de atención a jornaleros. Se relacionan y coordinan con instituciones como: SSA, STyPS, SEP, CONAFE, DICONSA, LICONSA, CDI, instancias de Gobiernos Estatales, Secretaria de Economía del Estado y Consejo para la Atención a Jornaleros Agrícolas, entre otros.

Los proyectos productivos apoyados por el PAJA en 2004 no son sostenibles financiera y físicamente; siendo las principales limitantes para la sostenibilidad de dichos proyectos que la mayoría de ellos son agropecuarios, dirigidos a población migrante, en las peores zonas agrícolas del país y con productores carentes del medio de producción principal: la tierra.

El Programa ha impactado de manera significativa a la población jornalera en las áreas siguientes: resultados e impactos positivos en el bienestar de las familias jornaleras, mejoramiento de las condiciones de vivienda, combate de la pobreza patrimonial, mejor nivel nutricional, capacitación, vivienda, e incluso salud y educación.

Lo que se desarrolla en las Unidades de Trabajo es el impulso del capital social, en donde se trabajan procesos organizativos, de capacitación, cohesión de grupo, solidaridad social, con base en proyectos de inversión. Si bien el propósito no es disminuir la migración y, dado que la pobreza rebasa al Programa, se debe poner especial atención en la implementación de los proyectos a desarrollar, pues en la medida que con ellos se logre un beneficio económico, los jornaleros estarán en posibilidades de permanecer más tiempo en sus localidades de origen, disminuyendo con esto los problemas que implica el traslado hacia los campos agrícolas.

La carencia de personal, la falta de capacitación al personal, la insuficiente información del programa en algunos delegados, además de la precariedad de recursos humanos, financieros y materiales que adolece el programa.

En la medida que la coordinación institucional y la concertación social son elementos primordiales en la aplicación del Programa, se facilita que se reconozca el trabajo que tiene con la población por parte del ejecutivo y el legislativo. Una mayor difusión de dichas características puede generar las condiciones que posibiliten su reconocimiento por parte del conjunto de la ciudadanía y no solo de los jornaleros.

Por otra parte, el Involucramiento de diversas instituciones con jornaleros que a veces no saben del Programa, permite una visión más amplia sobre la disponibilidad de la red de promoción social, lo que provocaría la posibilidad de ampliar el ámbito de acciones. Mediante la ampliación de infraestructura y equipamiento en las localidades, la calidad del Programa podría consolidarse.

Los riesgos más graves que se perciben para el PAJA son que con el cambio de gobierno pueda bajar la prioridad que se le dé a los jornaleros agrícolas en la nuevas políticas; que los programas productivos inviables puedan llevar a las autoridades a una valoración negativa del programa, sin captar su importancia en el desarrollo del capital humano; y que el programa debería estar fundamentalmente focalizado a las zonas de atracción.

Para mejorar la cobertura y operación del PAJA se requiere que los recursos humanos de las redes de promoción social se transformen de personal de honorarios a trabajadores de estructura; se requiere mayor difusión del Programa, faltan recursos materiales: vehículos, computadoras; escasea el personal de oficinas centrales; asimismo se requieren acciones de capacitación de recursos humanos, para incorporar personal con el perfil que requiere el Programa; optimizando los mecanismos de reclutamiento para asegurar que el personal cubra los niveles técnicos, de sensibilidad social y de capacidad académica, para garantizar que los funcionarios y trabajadores que atienden el Programa asuman un alto compromiso con los objetivos del mismo. También es indispensable una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en las acciones del PAJA.

Para determinar el grado de percepción que tienen los beneficiarios sobre el PAJA, saber para qué sirve y comprender el nivel de aceptación de la estructuración que tiene el Programa, se debe partir de lo señalado como objetivos en las Reglas de Operación y en la concepción misma el Programa. Así pues, para saber cuál es la opinión que tienen los beneficiarios y actores clave del PAJA, se partió de una serie de interrogantes consistentes en aclarar con qué criterios y de qué manera se han gestionado, obtenido y canalizado los recursos y apoyos por parte del Programa por la SEDESOL. Todo ello, sirvió para constatar que efectivamente existen parámetros de racionalidad operativa y coherencia en la proyección de los cursos de acción, especialmente desarrollados por los Promotores Sociales, cuyo trabajo se ciñe bajo la línea de la acción consensuada, es decir se ha tomado en cuenta según la percepción de los beneficiarios, su opinión y contemplado sus necesidades.

Cabe aclarar que la información obtenida durante el trabajo de campo, contribuyó a ampliar el análisis, pues se pudo comprobar que la percepción que tienen los jornaleros, motivada especialmente por los Promotores Sociales es determinante, pues el desarrollo y sostenimiento del Programa se torna latente debido al desempeño por parte de estos personajes. Así mismo, la atención otorgada por los promotores es prácticamente satisfactoria, cubriendo con ello, en gran medida, con las expectativas de los beneficiarios.

Así pues, la atención proporcionada por el Programa ha sido favorable e incluso sobresaliente. Con respecto al trámite y entrega de los apoyos, existe cierta preocupación por parte de los beneficiarios, dado que ocasionalmente los proyectos tienden a funcionar meses después de lo planeado. Los apoyos obtenidos han sido canalizados mayoritariamente de forma adecuada, aunque los beneficiarios piden mayor apoyo y que se garantice el seguimiento a los mismos. Respecto a la cuestión de transparencia y rendición de cuentas, la percepción que tienen los jornaleros con respecto a los funcionarios es sobresaliente, cabe aclarar que quienes se llevan el crédito son los promotores, cuyo trabajo se destaca por su honestidad y excelente desempeño a pesar de operar con recursos limitados.

A través del análisis se apreció que el PAJA tiene un impacto significativo sobre las condiciones de vida de los jornaleros y sus familias, principalmente en lo que se refiere al ingreso económico. Esto debido a que los apoyos han sido canalizados con pertinencia y honestidad.

## 7.2 Conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones de este estudio son, entre otras:

- a) Que se incorporen al Programa los estados de Chiapas, Guanajuato y Querétaro, Campeche y Tabasco.
- b) Que el Programa centre su atención en los estados receptores de mano de obra y que sus acciones en los estados expulsores se concentren en el tránsito migratorio.
- c) Que se incorpore el enfoque de género al Programa, diseñando políticas que contribuyan a disminuir la desigualdad económica y social de las jornaleras.
- d) Que se considere a los peones indígenas como grupo vulnerable al interior del sector de los jornaleros agrícolas.
- e) Que el Programa se relacione más estrechamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para promover la defensa de los derechos laborales de los jornaleros agrícolas.
- f) Que se incremente el presupuesto y el personal asignados al Programa.

## 7.3 Referencias

Aguilar Bellamy, Alexandra (2006) Los Perfiles Emergentes de la Migración Jornalera en México: Estrategias de Supervivencia y Políticas Públicas ante el reto del milenio, México: INDESOL/MIXTIN AC/Promoción y Desarrollo de Cultura Cívica AC.

Alkire, Sabine (2005). Capability and Functionings: Definitions and Justification, HDCA.

CDI (2006). Indicadores con perspectiva de género para los pueblos indígenas, México: CDI.

Chávez Galindo, Ana María y Landa Guevara Ricardo A. (Coord.) (2007). Así vivimos, si esto es vivir: Las Jornaleras Agrícolas Migrantes, México: CRIM/UNAM.

CONAPO (2000). [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Cortés Castellanos, Patricia (2005). Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades, SERIE Población y desarrollo N° 61, CEPAL:  
<http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/cepal/lcl2426-p.pdf#search=%22Serie%20Población%20y%20Desarrollo%20no.%2061%22>

De Grammont, Hubert y Lara Flores, Sara María (2004). Encuesta a Hogares de Jornaleros Migrantes en regiones hortícolas de México, México: IIS/UNAM.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (2002) Manejo Social del Riesgo: Enfoque Orientador de la Intervención e Inversión, Santiago de Chile: Gobierno de Chile

Galán, José (2004). Sin escuela, hasta 700 mil niños jornaleros migrantes, calcula la SEP, la Jornada, Miércoles 4 de agosto de 2004, [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx).

Gil Valle, Gil (2007). Elementos del Marco Jurídico Nacional e Internacional que regulan los derechos de la población jornalera, México: Promoción y Desarrollo de Cultura Cívica AC/Mixtin AC/Indesol/Sedesol.

INEGI (2005). II Censo de Población y Vivienda 2005

INEGI (2000). XII Censo General de Población y Vivienda..

INEGI (2004). Hombres y Mujeres en México, México: INEGI.

INEGI (2004). El Trabajo Infantil en México, 1995-2002, México: INEGI.

Jornaleros Agrícolas (2006). Jornaleros somos y en el camino andamos, México: SEDESOL.

Morales Baranda, Inocente y Hernández, Miguel Ángel (2002) Tohuehuetlahtol, Nuestra Palabra Antigua, México: Mixtin A.C

CDI (2005) Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, México: CDI.

Naciones Unidas (2000; 2006). El estado de la población mundial, Nueva York: NU.

Nussbaum C Martha.. Women and human development : the capabilities approach, Cambridge University, Nueva York, 2000.

Nussbaum, Martha. “Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico”, en Nussbaum M. & Sen, A. (comp.) La Calidad de Vida, FCE, México, 1996; 2004, pp. 318-351.

Nussbaum, Martha. “Capabilities as fundamental entitlements; Sen and Social Justice”, en *Journal Feminist Economics*, Volume 9, Issue 2 & 3 July 2003 , pages 33 - 59

Nussbaum, Martha C. (2005) *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University, Press Massachusetts.

OIT (2008). [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Ortega Velez, Ma. Isabel (2005). Las rutas de la desnutrición: el caso de los niños jornaleros agrícolas migrantes en el noroeste de México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C, disponible en <http://www.ciad.org/otros temas/migrantes/ninomigrant.htm>.

Palacios-Nava, Martha Edilia y Angela Moreno, Luz María, Diferencias en la salud de jornaleras y jornaleros agrícolas migrantes en Sinaloa, en de *Salud Pública México*, vol. 46, no.4, julio-agosto de 2004.

PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004.

PNUD (2006). Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México.

PAJA (2004). Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2003-2004, México: SEDESOL, documento en trámite de impresión.

PRONAJ (2005). Documentos Internos del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Coordinación-Guerrero, Chilpancingo: PRONAJ.

Ramírez, Silvia, Palacios Daniel y Velazco, David (2006). Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas, México; SEDESOL/Jornaleros Agrícolas/UNICEF.

Rojas Rangel, Teresa (2006). Las niñas y los niños jornaleros migrantes en México: condiciones de vida y trabajo, III

Sen, Amartya (1992). *Inequality Re-examined*, Londres: Russell Sage Foundation Books.

Sen, Amartya. “Capacidad y Bienestar”, en Nussbaum M. & Sen, A. (comp.) *La Calidad de Vida*, FCE, México, 1996; 2004, pp. 55-83.