



# **Incidencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)**

**Estudio exploratorio con  
enfoque cualitativo**



**coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar

Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

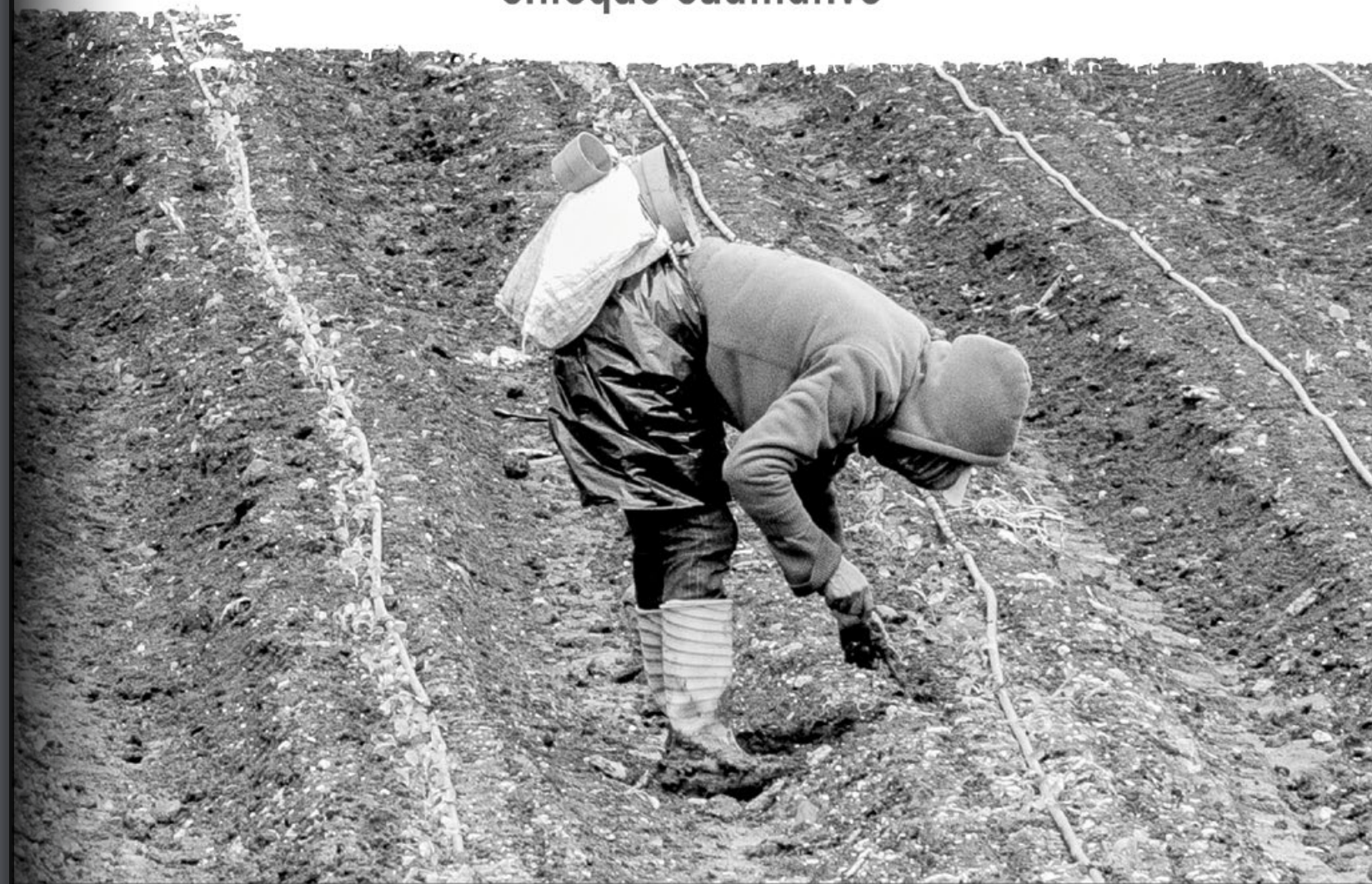
Para mayor información consultar:

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



## Incidencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)

Estudio exploratorio con enfoque cualitativo





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

#### CONSEJO ACADÉMICO

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Armando Bartra Vergés**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Guillermo Cejudo Ramírez**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

#### SECRETARÍA EJECUTIVA

**José Nabor Cruz Marcelo**  
Secretario Ejecutivo

**Karina Barrios Sánchez**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

Agradecemos a Thania de la Garza Navarrete, Ricardo Aparicio Jiménez, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapí y Graciela María Teruel Belismelis quienes formaron parte del CONEVAL cuando se elaboró este estudio.

#### Colaboradores

##### Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

###### Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Janet Zamudio Chávez  
Osmar Marco Medina Urzúa  
David Guillén Rojas  
Itzel Soto Palma  
José Miguel Yáñez Reyes

##### Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Omar de la Torre de la Mora  
José Antonio Alvarado Ramírez  
Laura Monserrath Oropeza Ortega

###### Equipo técnico

Gabriela Sánchez López  
Paloma Paredes Bañuelos  
Laura Patricia Pedraza Espinoza

#### *Incidencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Estudio exploratorio con enfoque cualitativo.*

Primera edición: agosto 2020

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle  
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez  
Ciudad de México

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Incidencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).  
Estudio exploratorio con enfoque cualitativo.* Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

# CONTENIDO

Siglas y acrónimos .....	6
Introducción .....	7
<b>Capítulo 1</b>	
Antecedentes .....	11
<b>Capítulo 2</b>	
Metodología .....	17
<b>Capítulo 3</b>	
Hallazgos del análisis exploratorio .....	27
Operación del PAJA .....	27
Vivienda .....	50
Salud .....	63
Alimentación .....	82
Educación .....	93
<b>Conclusiones</b> .....	105
<b>Referencias</b> .....	113

# ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS

## Cuadros

<b>Cuadro 1</b> Resumen de las actividades desarrolladas en el trabajo de campo .....	25
<b>Cuadro 2</b> Microrregiones visitadas en Sonora y Sinaloa y sus principales localidades .....	26
<b>Cuadro 3</b> Grados de marginación y rezago social de las localidades cercanas a los campos agrícolas del noroeste .....	26
<b>Cuadro 4</b> UT que podían recibir apoyos relacionados con la vivienda por parte del PAJA .....	52
<b>Cuadro 5</b> Presupuesto destinado a la construcción y equipamiento de infraestructura en salud del PAJA y presupuesto ejercido en el rubro .....	65
<b>Cuadro 6</b> Presupuesto total y presupuesto del PAJA destinado a componentes relacionados con la alimentación (en millones de pesos) .....	84
<b>Cuadro 7</b> Servicios básicos relacionados con servicios de alimentación (comedor y cocina) .....	88
<b>Cuadro 8</b> Montos de las becas otorgadas por el PAJA para la permanencia escolar (en pesos) .....	94
<b>Cuadro 9</b> Distribución del presupuesto para infraestructura relacionada con educación en los estados seleccionados, 2015-2017 (en pesos) .....	96

## Gráficas

<b>Gráfica 1</b> Distribución de apoyos directos por estado, 2017 (en millones de pesos) .....	22
<b>Gráfica 2</b> Apoyos otorgados por el PAJA en el país, 2015-2017 (en millones de pesos) .....	28
<b>Gráfica 3</b> Apoyos otorgados por el PAJA, por entidad federativa, 2015-2017 (en millones de pesos) .....	29
<b>Gráfica 4</b> Apoyos otorgados por el PAJA en los ocho estados visitados, 2015-2017 (en millones de pesos) .....	30
<b>Gráfica 5</b> Presupuesto total ejercido en 2015 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos) .....	41
<b>Gráfica 6</b> Presupuesto total ejercido en 2016 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos) .....	41
<b>Gráfica 7</b> Presupuesto total ejercido en 2017 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos) .....	42
<b>Gráfica 8</b> Presupuesto de apoyos relacionados con alimentación, con respecto al presupuesto total del PAJA (en porcentajes) .....	84
<b>Gráfica 9</b> Apoyos al arribo en los estados seleccionados (en millones de pesos) .....	86
<b>Gráfica 10</b> Apoyos alimenticios en los estados estudiados (en millones de pesos) .....	87

## Figuras

<b>Figura 1</b> Características de empleo y vivienda por tipos de población jornalera agrícola .....	15
<b>Figura 2</b> Estratos de exploración del estudio .....	18
<b>Figura 3</b> Modelo lógico del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) .....	107

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AARC</b>	Asociación de Agricultores de Río Culiacán
<b>Conafe</b>	Consejo Nacional de Fomento Educativo
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CUIS</b>	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
<b>DEALTI</b>	Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil
<b>DIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>Enjo</b>	Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEA</b>	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ISEA</b>	Instituto Sinaloense para la Educación de Adultos
<b>PAJA</b>	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
<b>PAM</b>	Programa de Pensión para Adultos Mayores
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIEE</b>	Programa de Inclusión y Equidad Educativa
<b>Prospera</b>	Programa de Inclusión Social
<b>PUB</b>	Padrón Único de Beneficiarios
<b>RAJ</b>	Regiones de Atención Jornalera
<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SEPC</b>	Secretaría de Educación Pública y Cultura
<b>Sisvea</b>	Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones
<b>STPS</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
<b>USI</b>	Unidades de Servicios Integrales
<b>UT</b>	Unidades de Trabajo

# INTRODUCCIÓN

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sostiene que la generación de información veraz y objetiva que contribuya a la toma de decisiones es un proceso fundamental dirigido a mejorar el diseño y la operación de los programas y las estrategias de gobierno. Por ello, busca que mediante el análisis y la generación de evidencia se elaboren recomendaciones específicas que los responsables del diseño y operación de las intervenciones de los gobiernos puedan considerar con la finalidad de llevar a cabo una mejor toma de decisiones en política pública.

De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, realizada por el CONEVAL en 2018, el 41.9% de la población en México (alrededor de 52.4 millones de personas) padecía pobreza multidimensional. Sin embargo, dentro de este enorme conjunto de población pobre en el país, hay subconjuntos poblacionales que padecen grados exacerbados de vulnerabilidad, pues acumulan mayores carencias no solo por la privación de sus derechos sociales sino también por sus bajos ingresos, insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Sin duda, la población jornalera agrícola y sus hogares se encuentran entre estos grupos que requieren con urgencia la intervención del Estado Nacional (Sedesol, 2017).

Las y los campesinos jornaleros agrícolas en México forman parte de un complejo sistema de provisión alimentaria nacional e internacional en el que convergen el dinamismo económico que caracteriza a las agroempresas dedicadas a la producción hortofrutícola de exportación, los pequeños y medianos productores de la agricultura por contrato y los productores de cultivos tradicionales. Se trata de un contexto en el que coexisten varias condiciones de trabajo y de vida para la población jornalera agrícola, que además es muy heterogénea en términos sociodemográficos y cuya condición migrante o asentada presenta múltiples modalidades.

No obstante, en medio de esta gran diversidad, las condiciones laborales del sector unifican a este extenso colectivo, pues son similares los salarios paupérrimos y a destajo, las jornadas extensas de labores sujetas a grandes exigencias físicas y riesgos para la salud, así como las condiciones indignas de vida, que, en conjunto, justifican el apelativo de “trabajo no libre”.

En este escenario, caracterizado por la acumulación de desventajas laborales y sociales de la población jornalera, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) se distinguía como el único instrumento de política pública a nivel nacional destinado especialmente a atender las carencias y necesidades de esta población.<sup>1</sup> La mayor vulnerabilidad que experimenta este grupo se deriva de su exposición a distintos tipos de riesgos y de su limitado o inexistente acceso a servicios de seguridad social y recursos, lo cual restringe su capacidad para hacerles frente. Si bien no existe información reciente que sirva de insumo para la atención de la población jornalera, en 2008 la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (Enjo) arrojó que, si bien hay logros importantes en cuanto a los servicios que recibe la población jornalera por parte del Estado, esta sigue teniendo menor acceso a estos en comparación con el resto de la población (Sedesol, 2011).

A lo largo de casi tres décadas de operación, el PAJA se propuso que la población jornalera agrícola accediera a los derechos sociales básicos. Para ello, el programa debió transformarse y adaptarse a los cambios de las agendas políticas y administrativas que han regido al país. Sus objetivos y metas se transformaron, junto con su teoría de cambio.<sup>2</sup> Durante este periodo el PAJA fue objeto de distintas evaluaciones y estudios; sin embargo, aún no se realizaba una estimación de su impacto en la población objetivo.

Sin duda, la complejidad del contexto en el que se situaba, de su diseño al incluir múltiples componentes, de la población objetivo siempre en movimiento, así como de la difusa definición de sus objetivos y de su modelo lógico, han sido los elementos que obstaculizaron los intentos de llevar a cabo un análisis sobre el impacto de esta intervención en su población beneficiaria.

Las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de la población jornalera requieren un estudio actualizado, riguroso y constante que evidencie el incumplimiento de los derechos sociales y laborales que padece la población jornalera agrícola en el país. Desafortunadamente, el acceso directo a esta población es muy difícil. Por ello, se consideró relevante realizar un estudio exploratorio del PAJA como un requisito para entender y clarificar la naturaleza de los objetivos que persigue la intervención, los factores asociados a la operación y su influencia en el potencial del programa para cumplir sus objetivos.

La propia situación laboral de la población jornalera determina sus rutinas cotidianas e impide la disponibilidad de tiempo para atender a quienes hacen investigación. Buena parte de las y los jornaleros se encuentran en movimiento constante, se albergan hacinados sin acceso a la intimidad, y sobre todo quienes habitan dentro de los campos de cultivo de las grandes agroindustrias se someten a reglas estrictas que, por ejemplo, prohíben el acceso de personas ajenas a la empresa, y cuyo incumplimiento implica el despido. A estas dificultades se añade la creciente inseguridad y violencia imperante en las regiones más empobrecidas del país, factor que inhibe la realización de investigaciones en condiciones de seguridad con la población mencionada.

Dadas las anteriores circunstancias, se comprende la escasez de investigaciones recientes sobre la población jornalera agrícola en México, principalmente en espacios laborales.

Debido a que el análisis exploratorio del PAJA se planteó una investigación de corte etnográfico, debió enfrentar los problemas antes expuestos. Sin embargo, gracias precisamente a la existencia del PAJA, fue posible acceder a población jornalera agrícola en tres estados del país (Sinaloa, Sonora y Puebla), adentrarse en espacios de vivienda de grandes agroindustrias donde el acceso no está permitido a personas ajenas, así como entrevistar a mujeres y hombres jornaleros agrícolas, a trabajadoras sociales, a personal médico y de enfermería, al profesorado, además de a otros actores relevantes que aportaron información actualizada sobre un panorama complejo de los contextos visitados.

<sup>1</sup> El PAJA dejó de recibir presupuesto en 2019, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de ese año.

<sup>2</sup> Las teorías de cambio describen cómo la intervención de una organización o un programa pretende producir ciertos resultados esperados. Se trata del conjunto de supuestos sobre los mecanismos de cambio que subyacen en las intervenciones (ya sean comportamentales, sociales o económicos) y de las actividades que lleva a cabo el programa y cómo estas afectan los mecanismos de cambio (Leeuw y Donaldson, 2015). Tal y como sucede en un gran número de intervenciones, la teoría de cambio del PAJA no se encontró explícita en ningún documento. Esto obligó a desarrollarla a partir del análisis de distintas fuentes, como son las Reglas de Operación (ROP), el diagnóstico y los discursos del personal clave del programa, obtenidos a partir de entrevistas semiestructuradas con base en un guion previamente definido.

Visto desde esta modesta pero imprescindible perspectiva, el PAJA cumplió una labor de testigo y aliado de la población jornalera. La presencia del programa y la colaboración de este con las empresas agrícolas y con los grupos organizados de jornaleros beneficiados, la obligaba a satisfacer un cierto grado de responsabilidad social. El PAJA contribuía a la cultura de rendición de cuentas, a pesar de lo limitado de sus recursos y de la apabullante precariedad que padece la población jornalera agrícola del país. Los hallazgos del análisis exploratorio permiten identificar y valorar el papel de dicho programa en los términos antes descritos.

Por consiguiente, el presente documento tiene como propósito exponer los resultados del análisis exploratorio del PAJA. En el primer apartado se explican los antecedentes generales del PAJA y del contexto agrícola mexicano, y se hace una aproximación sobre las problemáticas del trabajo jornalero; el segundo apartado explica el abordaje metodológico que da cuenta de las actividades realizadas en el marco del estudio; el tercer apartado se centra, en su primera parte, en una serie de descubrimientos relativos a la operación real del PAJA en los ocho estados explorados, los elementos comunes y las diferencias entre las distintas entidades observadas que aportan a la comprensión del programa como un todo, y en la segunda, reúne los principales hallazgos del trabajo de campo relativos a la vivienda, salud, alimentación y educación de la población jornalera, cuya exploración ha sido crucial para comprender en parte la complejidad del programa y observar la manera en que se insertan los distintos componentes de este según sus ámbitos de acción y las distintas necesidades detectadas que quedaron fuera de su diseño; finalmente, el último apartado corresponde a las conclusiones derivadas del estudio exploratorio.

# CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES

## El sector agrícola en México

La agricultura mexicana es hoy un sector lleno de contrastes, donde coexisten cultivos enormemente tecnificados de algodón, frutas, flores y hortalizas con cultivos tradicionales que, si bien han dejado de ser el pilar del desarrollo, todavía impulsan mucho las regiones donde se desarrollan, además de la agricultura en pequeña escala, que ocupa un lugar cada vez más periférico (Rojas, 2017).

Por ejemplo, el aumento significativo de la productividad del sector hortofrutícola, en particular el de exportación, acompañado de un moderado crecimiento de la superficie de cultivo en las últimas décadas, ha sido posible gracias a la consolidación del modelo de producción altamente tecnificado, sustentado en cadenas productivas, y en el sistema de agricultura por contrato. Dicho modelo es liderado por comercializadoras que, en algunos casos, también son productoras, de origen nacional o, más aún, extranjero (Carton de Grammont, 2010; González y Macías, 2017). Las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un crecimiento notable hasta alcanzar una importancia significativa.<sup>3</sup>

Alrededor del año 1940 el sector agrícola aportaba el 19% del producto interno bruto (PIB) nacional y desempeñó un papel determinante en la fase extensiva de desarrollo en México (Gómez-Oliver, 1995). Asimismo, en dicho año la coyuntura bélica coadyuvó al establecimiento del Programa Bracero dada la falta de mano de obra estadounidense con la consecuente caída de su producción agrícola; a través de ese programa se generó una movilidad intensiva de la participación de la mano de obra agrícola mexicana (tanto legal como ilegal). Para los años sesenta, la actividad agropecuaria de

<sup>3</sup> El ritmo de expansión de la agricultura ha sido de tal magnitud que en 2016 superó los ingresos por concepto de petróleo, turismo y remesas (Valdivia y Sánchez, 2017).

Estados Unidos tuvo una fuerte contracción, así que el gobierno de ese país canceló el programa, dejando a miles de jornaleros y pescadores mexicanos desocupados y deportadas sus familias a las localidades a lo largo de la frontera; muchos no regresaron a sus lugares de origen (Herrera, 2014).

Para 1958, la aportación de este sector al PIB había bajado apenas al 17% y daba inicio un periodo identificado como de "desarrollo estabilizador", fundamentado en una política de industrialización por sustitución de importaciones y una política agrícola compensatoria basada en subsidios fiscales muy concentrada y proteccionista. Asimismo, se desarrollaba la llamada "Revolución Verde", la cual incentivó la producción agrícola como resultado de avances agrogenéticos liderados por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (FAO, 2004). Sin embargo, a partir de 1966 la participación de la agricultura en la economía nacional disminuyó y para 1981 representaba solamente el 8%. Cabe recalcar que, si bien en el periodo 1930-1980 el empleo en el sector agrícola como proporción del total declinó del 71 al 26%, hacia el final de ese siglo el sector agrícola todavía empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral (Gómez-Oliver, 1995). Por otra parte, el porcentaje de la producción nacional que se destinaba al mercado externo entre los años 1980 y 1984 era solo del 5%, en cambio en el periodo 2010-2013 fue del 20%, y la tasa de crecimiento anual de las exportaciones fue del 5.15% entre 1980 y 2013 (González, 2017).

La producción agrícola comercial se distingue por su estrecha relación con los ciclos biológicos de las plantas, que determinan, a su vez, los ciclos de las distintas labores agrícolas, y es la cosecha la más demandante de mano de obra por la brevedad de su duración. La característica del cultivo y su destino (nacional o internacional) son también factores que inciden en la intensidad de la demanda, los procesos de empaque y la segmentación del mercado de trabajo. Las empresas de mayores dimensiones han tendido a maximizar la producción expandiendo la oferta todo el año gracias a los avances tecnológicos en el sector (cultivo en invernaderos o túneles, mediante plántulas y otras modalidades, así como el acceso a riego). Esto ha desembocado en la desestacionalización de la producción y, por ende, de la demanda de fuerza de trabajo. El establecimiento de zonas de producción permanente, aunque discontinua a lo largo del año, ha cambiado la dinámica migratoria y los circuitos de migración de la población jornalera (Hernández y Barrón, 2013; Lara, 2012).

En cuanto a los cultivos tradicionales, aunque han perdido preponderancia, ello no ha significado su desaparición, puesto que aún se producen algunos, como maíz blanco, caña de azúcar, trigo, sorgo, algodón, etcétera. Particularmente, la caña de azúcar ha continuado como una fuente importante de empleo para contingentes de personas jornaleras durante la zafra en los estados del sur y centro de México (García, 2014).

## Las personas jornaleras agrícolas

A partir de un análisis de la Enjo (2009), sobresale la presencia de una pequeña proporción de empresas de gran tamaño (7%) con capacidad para emplear hasta 200,000 personas jornaleras, y que en el periodo analizado contrató a más del 70% de estas. Dichas empresas ocupan, sobre todo, migrantes, tanto hombres como mujeres adultos y menores de edad, que llegan por su cuenta o bien a través de un intermediario, y que poseen experiencia en la cosecha de hortalizas. En estas empresas se realiza un mayor número de procesos de producción y de empaque, de modo que incorporan trabajadores de distintas edades y sexos.

En las regiones productoras de cultivos industriales y frutales, las empresas utilizan mecanismos para el suministro de personas jornaleras que les aseguran la cobertura de su demanda por largos periodos. A su vez, los jornaleros que migran por su cuenta regresan con los mismos empleadores, con la seguridad de que obtendrán empleo; por ello, las recontrataciones son frecuentes en el cultivo de naranja en las Huastecas y de caña de azúcar en el sur de Veracruz (Hernández y Barrón, 2013). Esta característica del mercado de trabajo agrícola actual ha facilitado que las y los trabajadores migrantes cuenten con empleo la mayor parte del año, a partir del establecimiento de rutas migratorias que permiten la ocupación plena mediante la movilización hacia dos o tres regiones, por periodos de tres o más meses al año en cada una.

Para los grandes productores es económicamente viable promover la contratación de personal jornalero migrante de lugares distantes, porque tal factor reduce su movilidad laboral una vez arribados y les garantiza a los productores contar con trabajadores estables, que demandan ingresos bajos, dado que estos son mejores que los que podrían tener en sus lugares de origen (Hernández y Barrón, 2013; Lara, 2012).

Sin embargo, lo anterior suscita una problemática importante: las personas trabajadoras agrícolas no son reconocidas ni tratadas como trabajadores con todos los derechos de ley, y tampoco están sujetas a un trato equitativo o justo en las condiciones laborales o en el otorgamiento de prestaciones sociales (Canabal, 2010). Debido, entre otros factores, a la intermediación, las empresas productoras pueden captar numerosos trabajadores sin vínculos de dependencia (Lara y Sánchez, 2017; Sánchez, 2016 y 2012). Por su parte, la condición de trabajadoras de las personas jornaleras supone su derecho de estar, al menos, afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre sus prestaciones mínimas de trabajo; sin embargo, la naturaleza temporal de la labor y la precariedad de las condiciones de contratación han sido los mayores impedimentos para el goce de este y otros derechos (Aranda *et al.*, 2013). Por consiguiente, es urgente la intervención de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para remediar esta situación.

La estimación del número de trabajadores agrícolas temporales o permanentes ha sido reconocida como de difícil determinación debido a que la mayoría de esta población se encuentra en constante movimiento. De acuerdo con la información que arrojó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

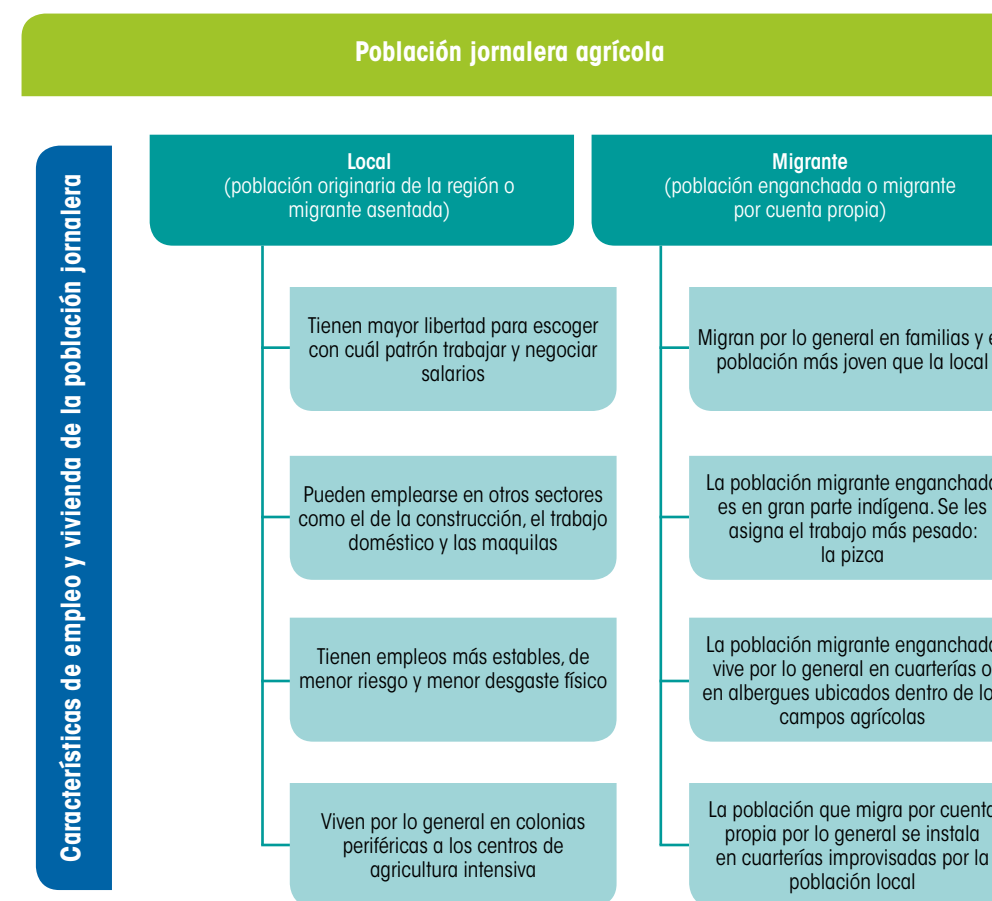


(ENOE) del tercer trimestre de 2018, aproximadamente 2,470,289 personas se han clasificado bajo el rubro de trabajadores agrícolas de apoyo o jornaleros. De estas, 14 de cada 100 son mujeres; un 48.0%, es decir, casi la mitad, tiene entre 12 y 29 años; alrededor del 20%, entre 30 y 39 años, y un 17.5%, 50 años y más. Asimismo, se mostró que 142,584 menores de 12 a 14 años eran jornaleros agrícolas (INEGI, 2018). Además, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) de 2016 se calculó que 19 de cada 100 trabajadores agrícolas de apoyo o jornaleros hablaban alguna lengua indígena (INEGI, 2016).

Quienes producen cultivos que demandan el uso intensivo de mano de obra la obtienen de dos fuentes: la fuerza de trabajo local y la migrante. La primera se conforma tanto de población originaria de la región como de migrantes, ya sea recién asentados o de generaciones posteriores. La población migrante puede clasificarse en dos grandes grupos: aquella que ha sido contratada desde su región o localidad de origen y que, por lo general, es regresada ahí mismo una vez que termina su contrato (población enganchada), y aquella que migra de manera independiente en busca de distintos destinos de trabajo; casi toda esta población suele migrar en grupo familiar, motivada por los mayores beneficios que puede lograr con el trabajo del conjunto del grupo doméstico, dado que el pago es a destajo.

Tal caracterización corresponde a modalidades del trabajo jornalero agrícola ya que, en la mayoría de los casos, las trayectorias de la población jornalera combinan distintos tipos de migración, e incluso a veces los jornaleros locales trabajan de forma alternada en otros destinos. En la figura 1 se observan dichos grupos de clasificación con las características particulares de cada uno. A grandes rasgos, la caracterización explica que los jornaleros migrantes tienen un nivel de vulnerabilidad más acusado que los jornaleros locales; no obstante, las condiciones laborales de ambos grupos impiden su acceso efectivo a todos los derechos sociales y laborales.

Figura 1. Características de empleo y vivienda por tipos de población jornalera agrícola



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con el propósito de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de este sector, en el país se han elaborado políticas públicas al respecto, como el PAJA, con presencia en 27 estados hasta 2018. En México, este programa ha sido el principal instrumento de política pública destinado a la atención de la población jornalera agrícola. En sus Reglas de Operación (ROP) 2018 se señala que, según la información de la ENIGH 2016, la población potencial del programa era de aproximadamente 7.3 millones de personas y estaba compuesta por la población jornalera agrícola e integrantes de sus hogares, que incluyen menores de edad, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.

El PAJA se planteó como objetivo:

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares (Sedesol 2017).

Para atender a esta población, el programa consideró dos grandes líneas de acción:

1. Apoyos directos (transferencias monetarias) a la población jornalera agrícola en zonas de destino (becas escolares y apoyo económico al arribo) y
2. Acciones para el desarrollo de la población jornalera agrícola, entre las que se incluyen apoyos alimenticios para menores de 14 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como apoyos para servicios básicos tales como la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de infraestructura y atención a contingencias.

A través de estas acciones, el PAJA buscó garantizar un piso mínimo de necesidades básicas a la población jornalera migrante. Puesto que la población jornalera agrícola se caracteriza por su vulnerabilidad extrema, su gran heterogeneidad y su constante movimiento, el programa implementó distintas líneas de acción y estrategias para resolver las necesidades más apremiantes de su población objetivo.

En este contexto, el análisis exploratorio se propuso esclarecer la manera en la que el PAJA incidió en su problemática, con miras a mejorar la estrategia de intervención del programa. Se indagó sobre el diseño del PAJA en campo, a la vez que se construyó una estrategia de observación y medición con un enfoque cualitativo, dadas las características propias de la población objetivo, del cambiante contexto de la agricultura y del propio programa.

En términos de ejecución, el análisis exploratorio enfrentó impedimentos exógenos al diseño de la investigación cualitativa, así como latentes problemas éticos, técnicos, logísticos, políticos y de índole diversa, como la de la propia seguridad, que dificultaron en ciertos contextos su realización. Para la indagación exploratoria, algunas preguntas que guiaron las pesquisas durante la realización del trabajo de campo y cuyas respuestas podrían ser hipótesis sobre los posibles efectos del programa son:

- ¿Cuál es el funcionamiento real del PAJA en los contextos visitados?
- ¿Cuáles son las características sociodemográficas más relevantes de la población beneficiaria del PAJA en dichos contextos?
- ¿Qué agentes, ajenos a la organización oficial del PAJA, tienen un papel clave en su funcionamiento?
- ¿Qué tipo de factores contextuales pueden influir en el mayor o menor impacto del PAJA?

## CAPÍTULO 2 METODOLOGÍA

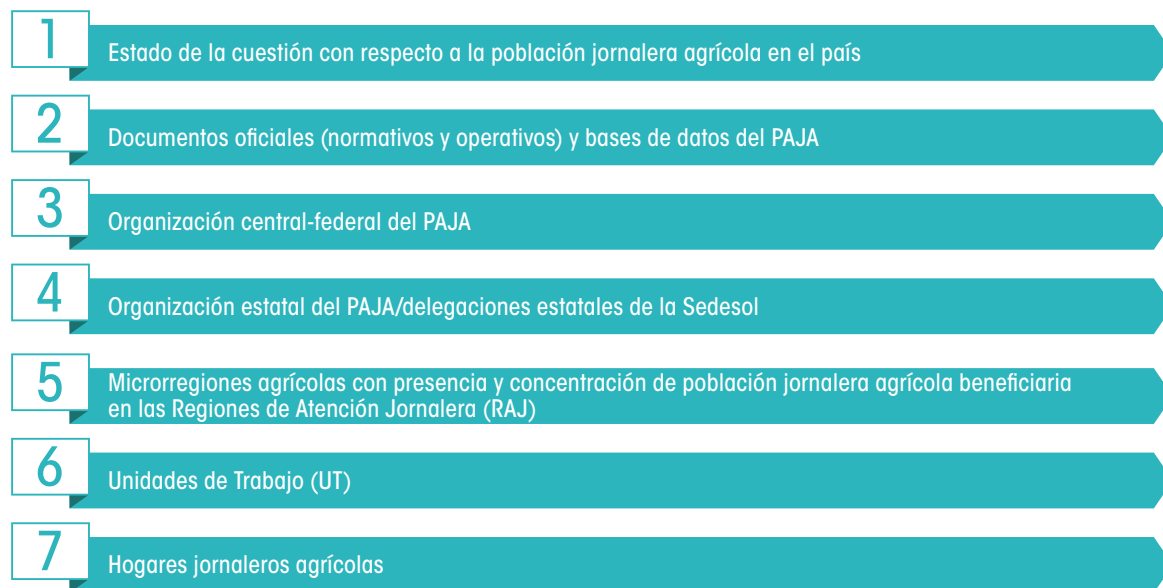
Para llevar a cabo el análisis exploratorio se diseñó una estrategia de investigación cualitativa de corte etnográfico. El objetivo central de este tipo de abordaje, propio de la antropología, es la comprensión y descripción de grupos humanos que comparten algún elemento identitario (nacionalidad, idioma, territorio, etcétera). En términos estrictos, y acudiendo a las raíces etimológicas del término, una etnografía es la descripción escrita de un pueblo determinado.

El objetivo de un estudio etnográfico es la comprensión de grupos o fenómenos que, por su carácter social, son siempre complejos, involucran distintas perspectivas y están insertos en contextos más amplios que también influyen y se solapan con el funcionamiento interno del fenómeno o grupo a estudiar. El texto que resulta de una investigación etnográfica es un relato integrador, una interpretación detallada que organiza y expone los elementos que confluyen, interactúan y constituyen el grupo o fenómeno que se estudia. Este tipo de estudio ofrece una comprensión profunda del objeto de estudio, lo que implica una inversión considerable de tiempo y esfuerzos, pero también una calidad y una riqueza empírica que difícilmente se conseguiría a través de otro tipo de técnicas más centradas en las frecuencias y repetición de los fenómenos que en los elementos que los configuran o en los procesos que los acompañan.

De esta manera, se implementó un proceso de exploración del PAJA por estratos que incluyó trabajo de campo con hogares jornaleros. La lógica de esta estrategia por estratos tuvo varios objetivos procedimentales. En primer lugar, comprender la serie de elementos (históricos, políticos, demográficos, etc.) que rodean al programa y enmarcan el fenómeno en el que pretende incidir. En segundo lugar, entender la propia organización del programa, la teoría de cambio que sustenta sus acciones, su normativa, sus diversos componentes, su historia reciente, la distribución de sus apoyos, e identificar

a las figuras o actores clave de su operación. En tercer lugar, reconocer los rasgos característicos de los contextos geopolíticos y agrícolas en los que se desarrollaría la investigación y las Unidades de Trabajo (UT) específicas en las que se seleccionarían los hogares para la realización de estudios de caso con jornaleros agrícolas. Y por último, identificar hogares jornaleros agrícolas que por sus características aportarían elementos analíticos de relevancia al estudio de los posibles efectos del PAJA.

**Figura 2.** Estratos de exploración del estudio



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Este esquema metodológico trazó una ruta que permitiría la comprensión global de lo que era el PAJA y del contexto en el que se desenvolvía, y a la vez construiría los peldaños prácticos que posibilitarían la aproximación y contacto directo con los hogares jornaleros agrícolas alguna vez beneficiados por las intervenciones del PAJA. Es decir, si bien el objeto de la investigación era el programa, para analizar sus posibles efectos la investigación etnográfica se centraría en los hogares jornaleros agrícolas alguna vez beneficiados por el mismo.

La elección de los hogares jornaleros agrícolas como unidades sociales de observación fundamental del estudio respondió a un razonamiento lógico basado en la interpretación del objetivo general del programa, focalizado en contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza mediante la reducción de la vulnerabilidad de la población jornalera agrícola y los miembros de sus hogares.

## Actividades de investigación desarrolladas

En cada uno de los niveles de exploración, enunciados en la figura 1, se aplicaron estrategias concretas y adecuadas al tipo de información que se esperaba recabar, de forma que cada estrato contó con objetivos específicos, fuentes de información e informantes concretos, así como con unidades de observación determinadas. El análisis exploratorio se dividió en dos grandes etapas: 1) revisión de fuentes documentales secundarias y públicas, y 2) investigación en campo.

Como resultado de la revisión de la literatura sobre población jornalera agrícola, se elaboró un estado de la cuestión que puso de manifiesto la gran complejidad que reviste el fenómeno del empleo jornalero agrícola y la enorme heterogeneidad de condiciones susceptibles de ocasionar que las acciones del PAJA tuvieran efectos diferenciados. También, en la etapa de gabinete, se analizaron las bases de datos del padrón de beneficiarios de los distintos apoyos del PAJA relativos a los años 2015, 2016 y 2017; este análisis aportó un panorama extenso que facilitó la comprensión de la cobertura o presencia del programa con respecto a la distribución de los apoyos (por tipo, región geográfica y montos ejercidos), su evolución en los últimos años y algunas características básicas de la conformación demográfica del conjunto de beneficiarios de apoyos directos en los años de referencia. De este modo se identificaron las zonas con mayor y menor concentración de apoyos otorgados y sus características entre los años 2015 y 2017.

Por otro lado, se accedió a ciertos datos recabados de 2015 a 2017,<sup>4</sup> a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS),<sup>5</sup> correspondientes a la población beneficiaria de apoyos directos del PAJA en esos años. En específico, se solicitó información referente a los temas de salud (número de hogares derechohabientes del IMSS y de afiliados al Seguro Popular), educación (datos relativos a la escolaridad) y vivienda (datos sobre las características de las viviendas). La información proveniente de estas bases de datos permitió la construcción de un panorama sociodemográfico general sobre los tres temas señalados.

Además, en el conjunto de las actividades de la investigación documental, se incluyó el análisis de distintas fuentes como son las ROP, así como el diagnóstico y los resultados de diversas evaluaciones y monitoreos efectuados al PAJA en años anteriores, con el objetivo de identificar y exponer la teoría de cambio social y cultural del programa, implícita en dichos documentos.

<sup>4</sup> El PAJA no tenía acceso directo a las bases de datos del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), donde se concentraban los datos recabados con el CUIIS. Por tanto, la información solicitada para el presente análisis tuvo que ser solicitada por el personal del PAJA al departamento o división de la Sedesol encargada de gestionar el PUB.

<sup>5</sup> El CUIIS es el instrumento que utilizaban los diversos programas de desarrollo social para recabar los datos socioeconómicos y demográficos de los hogares solicitantes de apoyos. Este cuestionario contiene información sobre identificación geográfica, domicilio, tipo de vivienda, número de hogares, identificación de todos los integrantes del hogar, datos de los integrantes del hogar, derechohabiencia, discapacidad, educación, estado civil, condición laboral, jubilación o pensión, remesas, seguridad alimentaria y condiciones de la vivienda.

La segunda gran etapa del análisis exploratorio se realizó conforme a la ruta trazada. Se acudió en primer lugar y repetidamente a oficinas de la Sedesol en Ciudad de México, donde se mantuvieron extensas conversaciones con funcionarios de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, división que coordinaba a nivel nacional las acciones del PAJA. En este estrato del análisis exploratorio se recabaron testimonios de funcionarios que, por su posición estratégica en la estructura operativa del programa o por su larga trayectoria en las filas del PAJA, tenían información de aquellas áreas en las que se desempeñaban (dirección de planeación táctica, coordinación y concertación estatales, seguimiento y control de padrones, cobertura y planeación, análisis normativo, validación de proyectos de infraestructura y monitoreo a delegaciones, entre otras).

Se buscó con especial interés a personal que, además de sus conocimientos técnicos, tuviera larga experiencia en el programa,<sup>6</sup> cuya perspectiva fue muy enriquecedora para comprender la trayectoria del PAJA en los casi tres decenios que tuvo de existencia. Los relatos del personal de larga duración entrevistado dieron cuenta de los cambios en la operación y estructura del programa, pero además fue muy provechoso conocer su perspectiva sobre las condiciones de vida de la población jornalera agrícola.

La investigación de campo comprendió también la visita a las delegaciones estatales de la Sedesol en Baja California, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.<sup>7</sup> En cada entidad federativa se hicieron extensas entrevistas al personal encargado de coordinar el PAJA y, en los casos en los que fue posible, también a quienes desde hace largo tiempo ponían en ejecución el PAJA en la delegación correspondiente. El cometido de estas entrevistas fue tener un panorama global de la operatividad del PAJA en cada estado. Se buscó identificar las peculiaridades y rasgos que adquiere el programa en su adaptación a cada contexto específico, a fin de comparar los escenarios e identificar variables de relevancia ejecutiva.

La colaboración del personal de las delegaciones estatales de la Sedesol fue un elemento decisivo para la puesta en marcha de la estancia de investigación de campo en los estados de Puebla, Sinaloa y Sonora. Sin ella, habría sido imposible el acceso a las UT y, por tanto, contar con una introducción real a los escenarios en los que el PAJA y su población objetivo convergían e interactuaban.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Por lo menos diez años trabajando en puestos directamente relacionados con el PAJA.

<sup>7</sup> La inclusión de San Luis Potosí y Sonora a la lista de estados visitados durante el estudio exploratorio respondió a imprevistos surgidos en el desarrollo de la investigación de campo que se explican en el Anexo 1 de este documento; en cuanto a Sonora, para la realización del trabajo de campo en UT, y a San Luis Potosí, para añadir un estado más a aquellos a los que se había acudido solo a entrevistar al personal de las delegaciones estatales de la Sedesol.

<sup>8</sup> Para complementar la comprensión de los escenarios estatales en Puebla, Sinaloa y Sonora se recurrió también a expertos estudiosos del fenómeno jornalero que tuvieran conocimiento del mismo en el propio contexto estatal. Con la finalidad de ahondar en la comprensión del fenómeno en Puebla se conversó con un miembro de la organización no gubernamental Voces Mesoamericanas. En Sinaloa, un profesor e investigador de la Universidad Intercultural de Sinaloa aportó una perspectiva basada en sus recientes trabajos de investigación, donde hizo hincapié en las múltiples precauciones necesarias para el desarrollo de investigación de campo con población jornalera agrícola, dada la inseguridad que prevalece en los municipios de Navolato y Culiacán, en donde estuvieron trabajando las investigadoras para realizar el presente estudio. En Sonora se entrevistó a cuatro investigadores de El Colegio de Sonora, expertos en el estudio de la población jornalera agrícola de la zona. Su contribución acerca del fenómeno del trabajo jornalero, especialmente en el área de salud, fue muy útil para el presente estudio, así como sus apreciaciones de corte metodológico. También participó una investigadora de la Universidad de Arizona con amplia experiencia en el estudio de la salud de la población jornalera. Por último, vale la pena destacar que se participó en una mesa de discusión compuesta por académicos, activistas y sociedad civil en el marco de las "Jornadas con Jornaleros/as en Sonora: Equidad y Justicia", celebradas en las instalaciones de El Colegio de Sonora, en la ciudad de Hermosillo; dicha participación permitió la identificación de diversos actores involucrados en el estudio y atención de la población jornalera agrícola en el estado.

En el caso de las visitas a las UT, albergues privados y comunitarios, se buscaron microrregiones en las entidades seleccionadas<sup>9</sup> donde la concentración de las UT y de apoyos directos otorgados proporcionarían un escenario en el que fuera posible elegir al menos un par de UT cercanas entre sí para la realización de estudios de caso con hogares jornaleros.

Así, en el caso de Sinaloa y en compañía del personal de la Sedesol fue posible hacer visitas de reconocimiento intensivas a un conjunto de 12 UT. En Puebla, dada la lejanía entre las microrregiones pre-seleccionadas y puesto que la distancia entre estas zonas y la capital del estado, sede de las oficinas de la delegación de la Sedesol, era aún mayor, apenas fue posible visitar dos albergues comunitarios junto con personal de la Sedesol.

Por último, en Sonora se llevó a cabo una investigación de campo intensiva al contar con los aprendizajes derivados de la experiencia en Puebla y Sinaloa. Aquí, todas las visitas a las UT se realizaron en compañía de personal de la mencionada secretaría que tenía una amplia trayectoria en el PAJA estatal.

El trabajo de campo en zonas de trabajo agrícola y de alojamiento de trabajadores estuvo a cargo de tres equipos, conformados cada uno por dos investigadoras. En todos los casos, los equipos de investigación se trasladaban día con día desde las zonas de trabajo hasta sus bases en áreas urbanas aledañas como Puebla, Tetela de Ocampo, Culiacán y Hermosillo.

## Implementación de la propuesta metodológica del análisis exploratorio

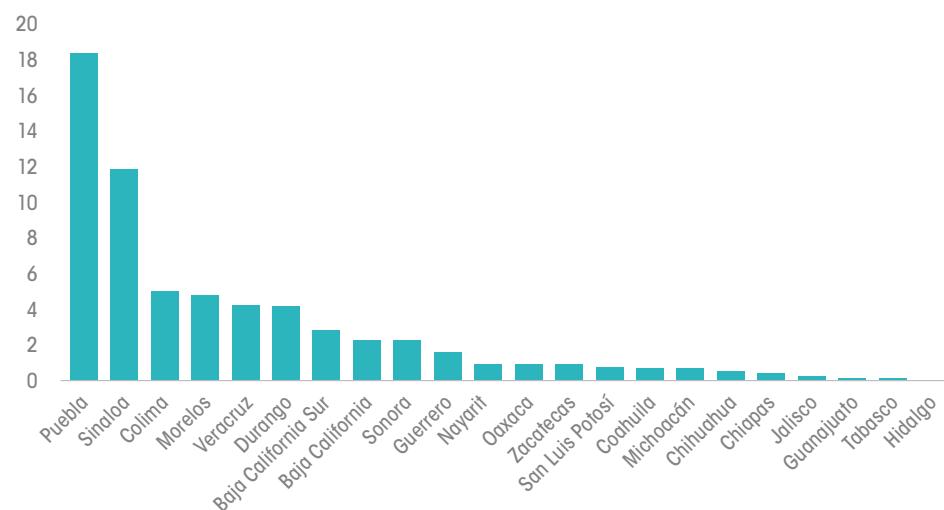
Al considerar el tiempo disponible para realizar la investigación y la presencia del programa en 27 entidades de la república mexicana, fue necesario idear una estrategia para elegir los sitios específicos en donde sería adecuado observar la operación del PAJA y, por tanto, sus posibles efectos en la población beneficiada.

Dado que el programa distribuye sus apoyos según dos esquemas generales: 1) apoyos directos (transferencias de efectivo entregadas personalmente a los beneficiarios) y 2) acciones para el desarrollo (inversión del programa en acciones u obras donde la población jornalera es la beneficiaria última), la estrategia de investigación se centró, por un lado, en ubicar y rescatar testimonios de hogares jornaleros agrícolas que alguna vez hubieran recibido alguno de los apoyos directos del programa, y por el otro, puesto que la distribución de los apoyos implicaba la utilización de las UT como puntos para localizar a los jornaleros y ya que estas a su vez eran espacios que alguna vez han recibido los apoyos del PAJA, la investigación incorporó a las UT en la estrategia de estratos con el propósito de llegar a beneficiarios tanto de apoyos directos como de las llamadas "acciones para el desarrollo".

<sup>9</sup> Para más detalles acerca de la selección de entidades, véase a continuación el apartado "Implementación de la propuesta metodológica".

Los criterios de selección de las entidades federativas a las que se acudiría para analizar la dimensión operativa del PAJA se basaron en un análisis presupuestal de los tres últimos años de operación (2015-2017). Este arrojó que, en cuanto a los apoyos directos, tan solo dos entidades federativas (Puebla y Sinaloa) concentraron casi el 50% de los otorgados en 2017; el 90% del presupuesto total de estos mismos apoyos directos fue distribuido en 10 estados, y el 10% restante se repartió en los otros estados con presencia del PAJA (véase gráfica 1); algunas entidades federativas no recibieron apoyos de este tipo en el año de referencia.

**Gráfica 1.** Distribución de apoyos directos por estado, 2017 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos del padrón de beneficiarios del PAJA.

Ante este panorama, y sin contar los casos atípicos de Sinaloa y Puebla, se elaboró una clasificación de los estados en función del monto total de los apoyos directos recibidos en 2017:

- Alto: más de cuatro millones de pesos y menos de seis millones.
- Medio: más de dos millones de pesos y menos de cuatro millones.
- Bajo: menos de dos millones de pesos.
- Nulo: cero pesos.

Se eligieron cuatro estados, uno de cada tipo: Morelos (alto), Baja California (medio), Jalisco (bajo) y Nuevo León (nulo), para llevar a cabo entrevistas a profundidad con los coordinadores operativos y los coordinadores de programas y áreas de apoyo en las delegaciones estatales de la Sedesol.

El foco de investigación en el caso de estos estados fueron las descripciones aportadas por los coordinadores estatales del PAJA con respecto al panorama agrícola, la operación del programa y la distribución de los apoyos en las entidades federativas correspondientes. La intención de las entrevistas fue indagar acerca de la diversidad de factores presentes en los distintos escenarios estatales del PAJA,

pues la desigual distribución de los apoyos directos entre los 27 estados con presencia del programa ya anunciaba contextos significativamente disímiles.

La estrategia de investigación original planteaba una estancia de investigación de campo con una duración de seis semanas en Sinaloa y Puebla, respectivamente. En ese tiempo, se preveía lograr una inmersión en la vida cotidiana de ciertos hogares jornaleros con el propósito de comprender cómo opera el PAJA en ese determinado contexto y los posibles efectos del mismo en la reducción de la vulnerabilidad de los hogares en cuestión con respecto a los cuatro temas de interés (salud, alimentación, vivienda y educación).

La realización de estudios de caso de corte etnográfico con hogares precisa de una serie de condiciones básicas que en relación con la población jornalera agrícola y, más específicamente, con aquella vinculada de manera directa o indirecta con el PAJA no se consiguen con facilidad. Por consiguiente, diversos factores condicionaron la implementación de la propuesta metodológica tal como se había planteado, entre los que destacan:

- Inseguridad y violencia en los entornos visitados.
- Inaccesibilidad a la población jornalera agrícola.
- Inexistencia de un padrón permanente de beneficiarios.
- Imposibilidad de identificar a los hogares jornaleros agrícolas para la construcción de una muestra analítica.

Ante estas circunstancias, se redujo el tiempo de estancia en Puebla y Sinaloa, lo cual exigió la búsqueda de un nuevo escenario para complementar la investigación etnográfica y de una estrategia distinta para el mejor aprovechamiento del tiempo de investigación en campo, teniendo en cuenta las dificultades ya experimentadas.

Se sopesó la posibilidad de acudir a alguno de los estados en donde ya se habían efectuado las entrevistas correspondientes en las delegaciones estatales de la Sedesol (Baja California, Jalisco, Morelos o Nuevo León), pero ninguno resultó idóneo para realizar la investigación etnográfica por la existencia de un ambiente de agitación política, la presencia de grupos asociados con el crimen organizado (y, por tanto, una situación de riesgo para el equipo), la ausencia de población jornalera en las semanas específicas en las que se debía realizar la estancia o la escasa presencia del PAJA en el estado. Chihuahua, Durango y Colima presentaban características de interés para el estudio por la cantidad total de apoyos distribuidos en ellos, pero el propio personal del programa desaconsejó acudir a estos estados ante la falta de condiciones de seguridad para el equipo de investigación.

Se optó por visitar Sonora, en primer lugar, porque el estado cuenta con una añeja tradición como receptor de población jornalera agrícola; en segundo, porque para el momento en el que se realizaba el exploratorio sería posible encontrar población jornalera en los campos, y en tercero, porque como parte de la investigación con expertos académicos estudiosos de la población jornalera –a pesar de

la inseguridad asimismo prevaleciente en el estado- se había identificado ahí un conjunto de instituciones académicas e informantes aliados que contribuiría al estudio para completar la comprensión del contexto.

Además, en un esfuerzo por ampliar el conjunto de estados que formaron parte del análisis exploratorio, se acudió a San Luis Potosí para entrevistar a los funcionarios encargados de coordinar el programa a nivel estatal. De esta manera, la realización del presente estudio comprendió, además de las entrevistas con múltiples funcionarios de la coordinación central del programa en Ciudad de México, la inclusión de ocho estados como escenarios de una u otra manera explorados: Baja California, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

No obstante las dificultades en campo, se accedió a la población jornalera agrícola y se conversó aproximadamente con 22 trabajadores (mujeres y hombres) agrícolas. Pese al esfuerzo de los equipos de responsabilidad social por controlar las dinámicas de observación y las condiciones para obtener la información requerida, los diferentes equipos de investigación etnográfica supieron negociar una relativa privacidad a fin de sostener las entrevistas con todos sus interlocutores, asegurándose siempre de que estas no fueran escuchadas por terceros.

A manera de síntesis, en el cuadro 1 se enlistan las actividades de investigación de campo realizadas.

**Cuadro 1.** Resumen de las actividades desarrolladas en el trabajo de campo

Cantidad	Actividades	Información complementaria
11	Entrevistas a funcionarios de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios en las oficinas centrales de la Sedesol en Ciudad de México	Se incluyeron diversos perfiles involucrados en actividades de análisis normativo y planeación, cobertura, validación y apoyo a proyectos de inversión, monitoreo y seguimiento de delegaciones estatales, padrones y análisis estadístico. Además de la comprensión del funcionamiento del PAJA, las entrevistas indagaron con respecto a la teoría de cambio implícita en las intervenciones del programa
19	Entrevistas a funcionarios de las delegaciones estatales de la Sedesol en ocho entidades federativas: Baja California, Morelos, Nuevo León, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora	Coordinadores de áreas y programas de apoyo, coordinadores operativos y promotores de Unidad Básica de Atención (UBA)
36 aprox.	Conversaciones con actores relevantes en UT en Puebla, Sinaloa y Sonora	Empresarios agrícolas, personal administrativo de albergues, trabajadoras sociales de empresas agrícolas exportadoras, reclutadores de población jornalera agrícola, personal médico y de enfermería de módulos de salud dentro de albergues, personal docente y directivo de planteles escolares a los que acuden niños y niñas de hogares jornaleros agrícolas, personal de seguridad en albergues privados, cuadrilleros, personal de cocina de comedores de albergues privados, niñas y madres cuidadoras en albergues privados e integrantes de organizaciones no gubernamentales
22 aprox.	Entrevistas y conversaciones con jornaleros agrícolas en Puebla, Sinaloa y Sonora	Mujeres y hombres empleados en campos de empresas agrícolas que producen y exportan frutas y hortalizas Mujeres y hombres empleados en viveros que producen jitomate hidropónico para el mercado nacional
15	Visitas guiadas a diversos campos agrícolas con sus respectivos albergues en Sinaloa y Sonora	Los albergues visitados fueron apoyados por el PAJA en diferentes años, pero sobre todo entre 2015 y 2017. Se observaron módulos de vivienda, cocinas y comedores, unidades de salud, módulos sanitarios, aulas, guarderías y canchas deportivas
1	Visita guiada a un vivero en Tetela de Ocampo, Puebla	Este vivero emplea a población jornalera agrícola alguna vez beneficiada por los apoyos al arribo
4	Visitas guiadas a albergues comunitarios en Puebla y Sinaloa <sup>10</sup>	Los albergues visitados fueron apoyados por el PAJA en diferentes años, pero principalmente entre 2015 y 2017. Estos son administrados por los ayuntamientos respectivos
1	Visita guiada a la escuela primaria pública Henry Ford, núm. 23, en Navolato, Sinaloa	A pesar de tratarse de un plantel educativo, la escuela se ha catalogado como UT del PAJA
8	Entrevistas a académicas expertas en la población jornalera agrícola de los estados visitados	Miembros de la Universidad Intercultural de Sinaloa, de El Colegio de Sonora, de la Universidad de Arizona y de la organización civil Voces Mesoamericanas

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Como parte de la exploración relativa a la operación real del programa, se llevó a cabo trabajo de campo en distintas UT atendidas por el PAJA. Las principales unidades de observación de este estudio fueron campos agrícolas hortofrutícolas de Sonora y Sinaloa bajo la cobertura del programa. En Sonora se visitaron seis campos agrícolas, y nueve en Sinaloa, estado en el que también se acudió a dos albergues comunitarios del PAJA que son administrados por los ayuntamientos correspondientes. En las dos entidades federativas hay una actividad agrícola importante a lo largo del año. En Sinaloa, la temporada más dinámica comprende los meses de septiembre a mayo, pero la contratación de jornaleros se intensifica de noviembre a enero. En Sonora, la temporada va de agosto a julio, incrementándose la población jornalera de mayo a julio. El trabajo de campo coincidió, en Sinaloa, con la temporada de arribo, y en Sonora, con una temporada menos intensa de trabajo.

<sup>10</sup> No existen albergues comunitarios en Sonora.

Los campos agrícolas visitados en Sonora pertenecen a tres microrregiones diferentes: 1) la costa central de Hermosillo; 2) la región de Pesqueira, localizada en el centro del estado, y 3) el valle de Empalme-Guaymas, en el sur de la entidad. En el caso de Sinaloa, los campos visitados se ubican en las microrregiones de Navolato y Guasave, en los municipios homónimos (véase cuadro 2). Cada una de estas microrregiones agrícolas está cerca de una localidad que actúa como centro neurálgico para el flujo de trabajadores agrícolas, con una sobresaliente actividad comercial, cuyo origen, asentamiento y desarrollo responde al empuje que históricamente ha tenido la industria agrícola en la región.

**Cuadro 2.** Microrregiones visitadas en Sonora y Sinaloa y sus principales localidades

Microrregión	Municipios que la conforman	Principal localidad de la microrregión
Costa central de Hermosillo	Hermosillo	Poblado Miguel Alemán o Calle 12
Valle de Empalme-Guaymas	Empalme, Guaymas	Empalme
Pesqueira	San Miguel de Horcasitas, Carbó <sup>11</sup>	Estación Pesqueira
Navolato	Navolato	Villa Juárez
Guasave	Guasave	Gabriel Leyva Solano

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A grandes rasgos, estas localidades comparten algunas características. A excepción de Estación Pesqueira, la población promedio aproximada de las demás oscila entre los 24,185 y los 30,869 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. Salvo la localidad de Gabriel Leyva Solano, que tiene un grado de marginación medio y de rezago social muy bajo, el resto presenta un grado de marginación alto y de rezago social bajo (cuadro 3). Las poblaciones surgieron a inicios de la década de 1970 a partir del flujo migratorio y del asentamiento de trabajadores que proveían de mano de obra a los campos agrícolas de la zona. Dicho proceso aumentó tanto las actividades comerciales como los servicios básicos de salud y educación en las localidades; pero a pesar de su papel estratégico y de los efectos benéficos para las economías locales, nunca hubo una planeación oportuna de su desarrollo urbano. En la actualidad cuentan con un comercio pujante, así que la población jornalera que trabaja en los campos agrícolas vive o acude a estas los fines de semana a abastecerse de alimentos, enseres domésticos y de uso personal, así como de herramientas para el trabajo agrícola.

**Cuadro 3.** Grados de marginación y rezago social de las localidades cercanas a los campos agrícolas del noroeste

	SINALOA		SONORA	
	Licenciado Benito Juárez (Villa Juárez)	Gabriel Leyva Solano	Poblado Miguel Alemán	Estación Pesqueira
Población total (2010)	24,185 hab.	24,914 hab.	30,869 hab.	5,699 hab.
Grado de marginación de la localidad (2010)	Alto	Medio	Alto	Alto
Grado de rezago social de la localidad (2010)	Bajo	Muy bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Catálogo de localidades de la Unidad de Microrregiones de la Sedesol, 2013.

<sup>11</sup> Los campos agrícolas visitados en la microrregión se sitúan en el municipio de Carbó, pero colindan con el municipio de San Miguel de Horcasitas, cuya cabecera municipal es Pesqueira, la localidad de referencia de la población agrícola de la región.

## CAPÍTULO 3 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS EXPLORATORIO

En este apartado se presentarán los resultados del estudio exploratorio; primero, los vinculados con la operatividad del PAJA, y después, aquellos sobre la relación del programa con la vivienda, salud, alimentación y educación de la población jornalera agrícola.

### Operación del PAJA

Es evidente que la ejecución y, por tanto, la consecución de los objetivos de un programa dependen en gran medida de los recursos monetarios con los que cuenta. El PAJA enfrentó una serie de dificultades como resultado directo de su escasez presupuestaria, impedimento que ha sido señalada repetidamente desde hace más de diez años en los diversos ejercicios de monitoreo y evaluación externa a los que fue sometido.

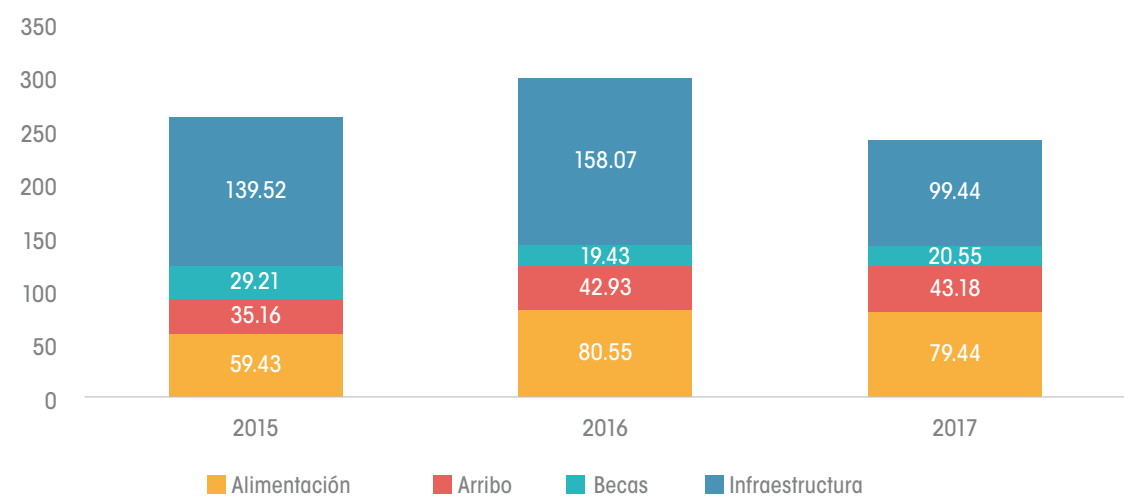
La vastedad del conjunto de su población objetivo, junto con la enorme gama de necesidades apremiantes que la aquejan, daban como resultado la insuficiencia del presupuesto anual del PAJA. Su limitación afectaba los apoyos a distribuir y los recursos indispensables para solventar los gastos de operación, circunstancia que repercutía de forma sistemática en muchos rubros.

A pesar de que en la estructura orgánica de la Sedesol el PAJA estaba integrado a la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, en 2017 el programa contó con menos recursos que los 17 programas restantes a cargo de la dependencia. Según el Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2017-2018 (CONEVAL, 2018a), el presupuesto ejercido por la misma secretaría en 2017 por concepto de programas y acciones federales de desarrollo social ascendió a 131,314.91 millones de pesos. Ese mismo año el PAJA contó con una partida aproximada de 242.6

millones de pesos,<sup>12</sup> es decir, tan solo el 0.18% del otorgado a los programas y acciones federales en su conjunto. En general, cabe destacar que en 2017 el presupuesto total del programa se redujo más de cien millones de pesos con respecto al año anterior, es decir, alrededor del 19.4%.

En la gráfica 2 se expone la distribución del presupuesto (2015-2017) del PAJA en el país por tipos de apoyos.<sup>13</sup> La representación gráfica muestra de manera muy clara lo siguiente: el rubro al que se destinaron más recursos del PAJA, en los tres años de referencia, es el de infraestructura, no obstante que en 2017 este fue precisamente el que sufrió la mayor disminución con respecto a los años anteriores; los apoyos al arribo se mantuvieron sin variaciones relevantes en el trienio pero con un aumento mínimo año tras año; los apoyos para la permanencia en el aula (becas) se redujeron significativamente en contraste con 2015, y los apoyos de alimentación aumentaron en 2016 y 2017 en relación con 2015.

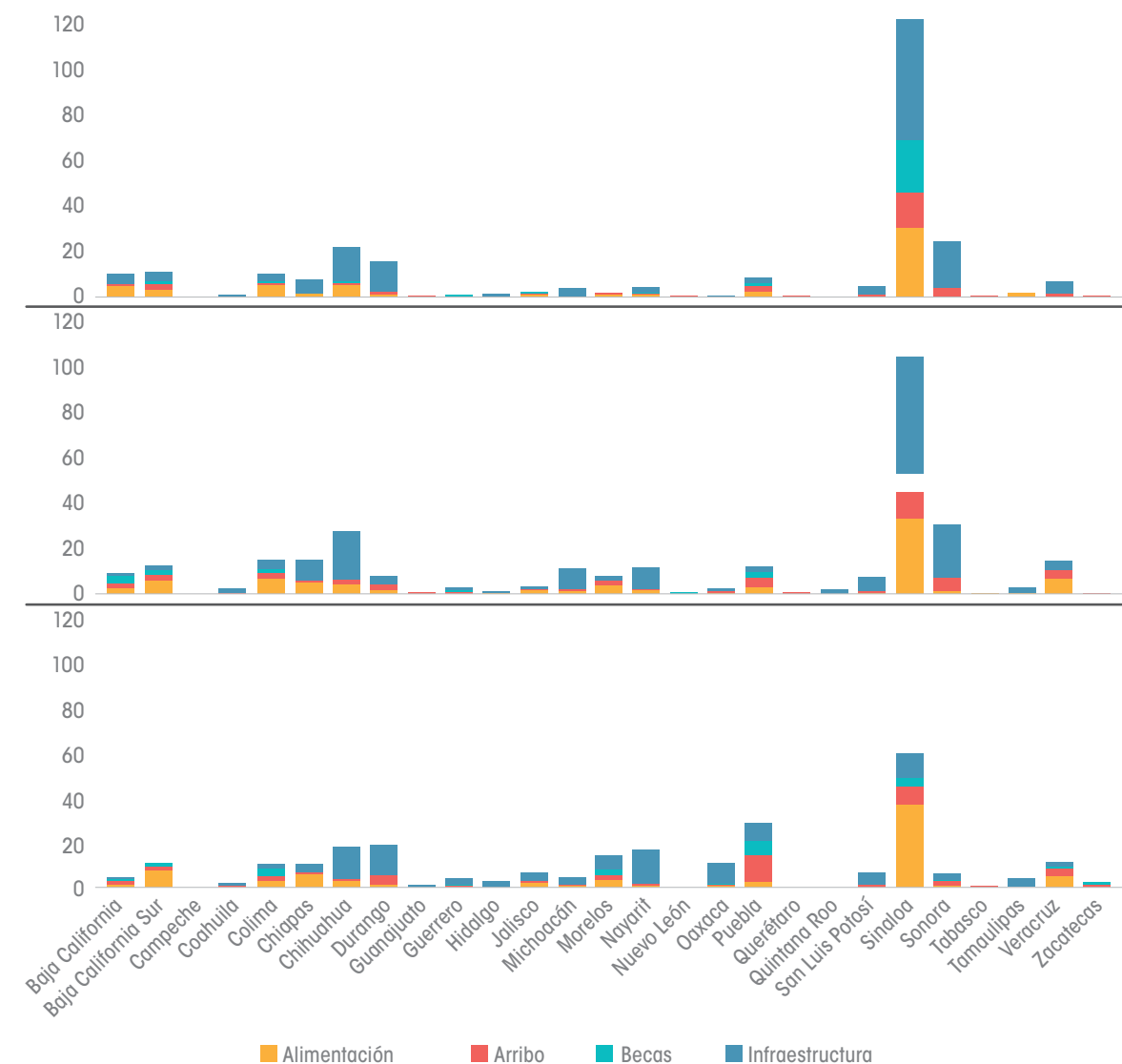
**Gráfica 2.** Apoyos otorgados por el PAJA en el país, 2015-2017 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por la Sedesol.

En comparación, la gráfica 3 expresa la distribución de los apoyos otorgados, por entidad federativa, en los años de referencia. Aquí se ve que, a pesar de la aparente constancia en cuanto a la distribución por tipos de apoyo en el país, al desagregar el presupuesto por entidades federativas el panorama es significativamente dispar.

**Gráfica 3.** Apoyos otorgados por el PAJA, por entidad federativa, 2015-2017 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por el PAJA.

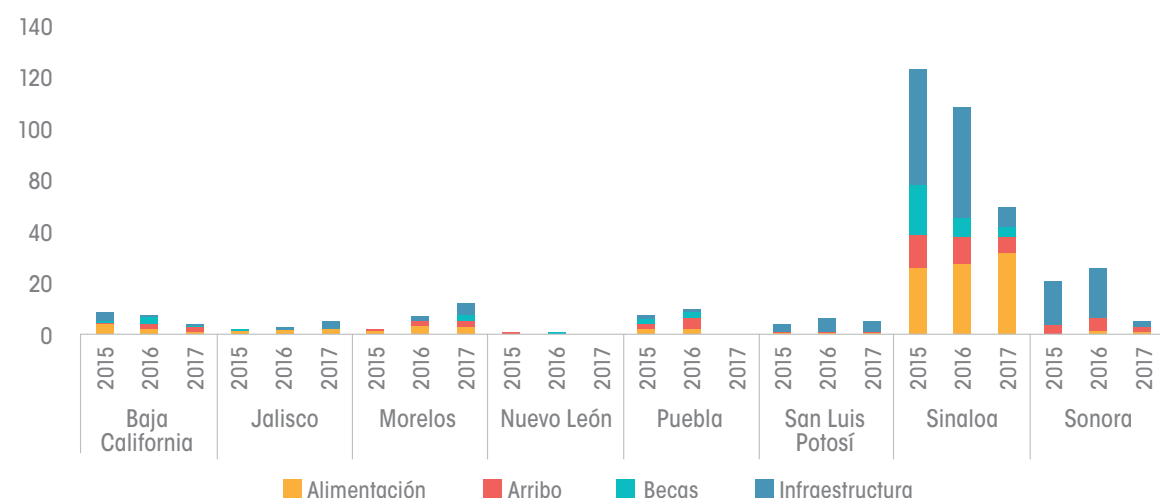
Como se observa, la distribución de los apoyos, no solamente de los directos sino de todos en general, fue muy desigual cuando se compara el caso de Sinaloa con las otras 26 entidades federativas con presencia del PAJA. Para estas últimas, los recursos recibidos por el PAJA se ubicaron, en los tres años estudiados, en un rango de 0 a 30 millones de pesos, mientras que el monto menor del total de apoyos en Sinaloa, en ese mismo periodo, fue de 58.21 millones de pesos, y en 2017 recibió un poco más del doble que Puebla (segundo estado con más recursos). Así, mientras en Sinaloa se concentra, año con año, buena parte del presupuesto total del PAJA, estados como Campeche, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo –que sí cuentan con Regiones de Atención Jornalera (RAJ)– no recibieron o recibieron recursos apenas perceptibles.

<sup>12</sup> Suma obtenida de las bases de datos aportadas por el PAJA con información de apoyos otorgados en el año de referencia.  
<sup>13</sup> Si bien el PAJA otorga apoyos en dos modalidades (directos y acciones para el desarrollo), aquí se distinguen cuatro tipos de apoyo que corresponden a la atención de distintos derechos sociales o al fomento de capacidades específicas de la población beneficiaria.



En la gráfica 4 aparecen únicamente los ocho estados a los que se acudió para elaborar el presente análisis sobre operatividad; ahí se muestran los montos otorgados de acuerdo con el tipo de apoyo para los años 2015, 2016 y 2017. En este grupo se observa que en Jalisco, Morelos y Puebla los recursos aumentaron (aunque en pequeñas proporciones) cada año; por el contrario, en Baja California y Sinaloa los recursos bajaron consecutivamente. Por último, en San Luis Potosí y Sonora los recursos se incrementaron en 2016 con respecto a 2015, pero disminuyeron en 2017 en relación con 2016 (en Sonora todavía más). Por último, Nuevo León presentó una tendencia constante de casi nula recepción de apoyos.

**Gráfica 4.** Apoyos otorgados por el PAJA en los ocho estados visitados, 2015-2017 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por el PAJA.

### Recursos disponibles y demanda

El PAJA carecía de una estructura operativa propia. Como formaba parte de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, su gestión recayó en el mismo personal que operaba el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM) en cada una de las delegaciones estatales de la Sedesol. El PAM tenía un presupuesto superior, un padrón de beneficiarios significativamente más elevado que el PAJA, lo cual demandaba una gran cantidad de tiempo y recursos por parte de la dirección que lo manejaba.

En los ocho estados que se visitaron, sin excepción, el testimonio de los funcionarios de las delegaciones estatales de la Sedesol, a cargo de coordinar las acciones del PAJA, coincidió en que la agenda operativa de las delegaciones relegaba a un segundo término al PAJA, que se atendía de forma marginal y según la disponibilidad de personal e infraestructura que el programa PAM no utilizaba en momentos específicos. Con frecuencia, los operativos de ambos programas se empalmaban, con lo que se agudizaba la carga de trabajo del personal que laboraba para los dos programas:

Como PAJA no tenemos personal, y como Adultos [PAM], tampoco. [Los promotores] hoy pueden andar en Adultos y mañana pueden andar en PAJA, pero el programa de Adultos es bastante absorbente. La verdad es que a veces traemos a la gente reventada. Hay ocasiones en que los muchachos salen de Adultos y luego los mandamos a PAJA en un mismo día; sobre todo cuando está la temporada alta es supercansado. ¿Con qué ánimo te llega ya el personal después de haber atendido desde las siete de la mañana a los adultos mayores? Los desocupas a las tres, cuatro de la tarde y empiezas de nuevo a las cinco a atender jornaleros, para regresar a las nueve, diez de la noche... Es superdesgastante.

Testimonio de personal de la Coordinación de Programas y Áreas de Apoyo de la Sedesol, Delegación Sinaloa

Otra dificultad operativa del PAJA era que las UT donde se podía localizar a la población jornalera y donde se llevaban a cabo los levantamientos de solicitudes para apoyos directos solían ubicarse en zonas alejadas de los núcleos urbanos, que es donde se situaban las oficinas de la Sedesol, lo que implicaba más inversión de tiempo y de recursos (medios de transporte, gasolina, viáticos) para llegar a estas.

A la falta de personal y de tiempo para operar el PAJA, se añadía una serie de dificultades asociadas a los propios procesos mediante los cuales se gestionaban los apoyos. El llenado del CUIS, instrumento a través del cual se obtenía la información de los hogares jornaleros que solicitaban apoyos directos, requería destinar una larga sesión (entre 40 y 50 minutos) por hogar, de modo que era reducida la cantidad de personas que podían ser atendidas en relación con la población interesada en obtener los apoyos.

Por otro lado, para recolectar la información era indispensable utilizar dispositivos electrónicos móviles, mismos que las delegaciones poseían en mínimas cantidades. Una vez más, en todos los estados visitados se habló de la insuficiencia de este recurso y de su nula practicidad, porque la capacidad de almacenamiento de tales aparatos era muy limitada, las baterías tenían una duración insuficiente para la demanda de los operativos de levantamiento y requerían estar conectados a internet para su correcto funcionamiento (servicio existente en muy pocas de las UT visitadas). Para sortear dichas dificultades, las respuestas de los cuestionarios solían registrarse en papel, a mano, y capturarse después en las computadoras de las delegaciones, duplicando el tiempo dedicado a la gestión de las solicitudes y corriendo el riesgo de que los cuestionarios se extraviaran o se incurriera en errores de registro en el proceso de captura de la información. Como había poco personal, escaso tiempo para atender a los solicitantes de apoyo y el proceso era lento y engorroso, es claro que la capacidad de respuesta del programa estaba muy por debajo de sus metas de cobertura.

Esta serie de tareas involucraba un gran esfuerzo en condiciones a menudo adversas; de acuerdo con personal operativo en Sinaloa, llevar a cabo los operativos para la solicitud de apoyos directos era "hacer milagros". Al respecto, en la opinión consensuada de las y los coordinadores del PAJA entrevistados, era de vital importancia que el programa contara con recursos humanos y de infraestructura propios que le permitieran cumplir una agenda exclusiva y acorde con las necesidades y calendario de su población objetivo.

### Falta de independencia y de identidad propia

Las deficiencias de funcionamiento del programa constituían obstáculos que se manifestaban constantemente en las diversas intervenciones del PAJA y una de sus mayores consecuencias fue la falta de independencia para operar. Para conseguir sus objetivos de cobertura y distribución de apoyos, el programa dependía de diversos actores sociales, entre ellos, además del personal de las delegaciones estatales de la Sedesol, diversas secretarías e instancias gubernamentales, ayuntamientos, empresas agrícolas, grupos de pequeños agricultores organizados, comisariados ejidales, sindicatos, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de empresarios.

La impartición de talleres dirigidos a la población jornalera o la repartición de los apoyos alimenticios, por ejemplo, se efectuaban con recursos del PAJA, pero eran ejecutados por organizaciones específicas que en cada estado eran distintas. Por consiguiente, si nadie compartía la información pertinente, lo cual era usual, para la población beneficiaria de esas acciones era imposible saber que estas las generaba el programa. El PAJA por sí mismo no aparecía ante la población jornalera como una fuente de apoyo, pues a pesar de que aportaba recursos para el desarrollo de dichas actividades, eran otros agentes sociales quienes las ejecutaban. De ahí que los beneficiarios no identificaban ni reconocían la intervención del PAJA.

Por otro lado, que la distribución de los apoyos directos se hiciera en los albergues (ya fuera privados o comunitarios) diluía la identidad del PAJA; es decir, como no era el personal identificado con el programa quien gestionaba y entregaba directamente los apoyos, los beneficiarios desconocían la procedencia de los mismos. Tanto la población jornalera como otros actores relevantes, como el profesorado, personal médico o, incluso, trabajadoras sociales (sobre todo fuera de Sinaloa) ignoraban la existencia del PAJA y de los beneficios que otorgaron a los campos y a la población a lo largo de los años.

Se creía que los apoyos al arribo formaban parte de los beneficios de viajar con uno u otro reclutador, de una u otra empresa, de los ayuntamientos o de la Sedesol (sin cuestionarse si se trataba de recursos federales o estatales). En suma, el PAJA en sí mismo no tenía una identidad clara ante la población jornalera, incluso ante aquella que se había visto beneficiada. Esta circunstancia complicó enormemente la investigación retrospectiva sobre los efectos del programa con respecto a los beneficiarios, pues en su mayoría ni siquiera eran conscientes de haber recibido apoyos del PAJA.

La falta de información sobre el PAJA era total para las familias favorecidas, aun para aquellas que lo fueron en varias ocasiones. Por ejemplo, una mujer de 56 años de edad, originaria de Cosalá, Sinaloa, y asentada en Navolato en un albergue privado desde hacía unos doce años, había sido beneficiada con los apoyos al arribo que otorgaba el PAJA, pero, según sus propias palabras, no tenía conciencia de la existencia del programa<sup>14</sup> ni sabía las razones o el origen del dinero recibido. Igualmente, ella desconocía la forma en la que operaba y no sabía de qué dependía que el apoyo al arribo se otor-

gara o no. Sobre la frecuencia con la que recibía el apoyo, comentó: "no siempre llega, hay veces que no nos anotan y no nos ha llegado, como ahorita que dijeron que dentro de un mes y ya van como dos meses [...] El año pasado fuimos hasta Culiacán por el papelito, fuimos hasta la oficina". Añadió que nunca le explicaron las razones por las que debió acudir a la oficina en Culiacán.

### Actores relevantes para la operación del PAJA y condiciones en las que se desenvuelven

La red de colaboración del PAJA era específica en cada estado, pues en cada escenario convergían elementos particulares que daban una forma determinada a la operación del programa. Por ejemplo, en Sinaloa, Sonora y Baja California, con una añeja tradición agroindustrial, que exportan sus productos y son típicamente receptores de población jornalera proveniente sobre todo de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla, el papel de las empresas agrícolas fue fundamental para llevar a cabo las intervenciones del PAJA. En estados como Puebla, Jalisco o Nuevo León, las delegaciones de la Sedesol trabajaban preponderantemente con los ayuntamientos para identificar a la población objetivo. En cambio, en los casos de Morelos y San Luis Potosí, los grupos organizados de pequeños productores agrícolas tenían un papel relevante.

La capacidad de las delegaciones para crear, fortalecer y conservar su red de colaboradores era un elemento de vital importancia para realizar sus funciones. Así, por ejemplo, no extraña que Sinaloa, donde nació el programa, fuera el estado en el que año con año se recibía la mayoría de los apoyos. Un elemento esencial para comprender la fortaleza del PAJA en esta entidad federativa fue la presencia de las trabajadoras sociales en las grandes empresas agrícolas. Y no se trata simplemente de esta figura por sí misma, sino de las mujeres concretas que desempeñaron estos puestos durante treinta años. Buena parte de ellas fueron, desde la década de 1990, parte del equipo original del programa en el estado.

Como funcionarias del programa, tuvieron la oportunidad de conocerlo a fondo y de sensibilizarse con las necesidades de la población jornalera que arriba y permanece año con año en su estado. A causa de la reducción de los presupuestos operativos del PAJA y de los cambios que las propias empresas han implementado en sus campos para responder a las exigencias del mercado (en particular para la obtención de certificaciones internacionales), los departamentos de inocuidad y responsabilidad social debieron incluir en sus plantillas tal perfil profesional, razón por la cual estas profesionales encontraron un nicho de trabajo idóneo a su formación y experiencia. De este modo, como integrantes de las empresas, las trabajadoras sociales conocían tanto los apoyos de la cartera de oferta del PAJA como los procedimientos para solicitarlos.

El caso de Sinaloa —similar al de Sonora y Baja California por el tipo de empresas ahí presentes y su larga tradición como estados receptores de migrantes— ejemplifica cómo la colaboración con grandes empresas agroindustriales fue una estrategia útil para que el PAJA accediera a la población jornalera y contribuyera al mejoramiento de los espacios y servicios dirigidos a esta. Sin embargo, es preciso señalar que la posibilidad de contar con la colaboración de los empresarios agrícolas dependía

<sup>14</sup>El equipo de investigadoras sabía que la mujer había sido beneficiada por el PAJA con apoyos para el arribo porque así lo señaló la trabajadora social del campo agrícola donde la mujer vivía.

de una serie de variables entre las que destacan dos de primera importancia: 1) el perfil de la empresa y el empresario, y 2) la consolidación del vínculo entre la empresa y el PAJA a través del personal a cargo.

La presencia de trabajadoras sociales en las empresas agrícolas pone sobre la mesa otro tema relevante para comprender tanto la diversidad de condiciones que experimenta la población jornalera como la heterogeneidad de las empresas agrícolas en México y, por tanto, de los escenarios en los que el PAJA operaba. Los tipos de cultivos, el clima, el relieve, las características de los suelos, la cantidad de precipitaciones pluviales y un sinnúmero de factores más configuraban microcontextos sociales muy diversos entre sí, incluso en un mismo estado. Las peculiaridades de cada región se acompañaban también de múltiples historias empresariales, cada una de ellas única y producto de su particular recorrido. En la realidad, en concordancia con su tamaño, tipo de cultivos, mercado al que se dirigen, tipo de población que emplean y carácter específico de los propietarios, existe un sinnúmero de perfiles empresariales en el ramo agrícola.

Los empleadores de población jornalera agrícola tienen un papel esencial en las condiciones de vida de esta, y la colaboración con el PAJA era un indicador de su interés por mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores, aunque se tratara de un gesto apenas perceptible. La existencia de irregularidades en la contratación y la violación de derechos laborales es una problemática que aqueja especialmente a la población jornalera agrícola y de donde proviene buena parte de su vulnerabilidad. Tales irregularidades explican en gran medida la reticencia de muchos empresarios agrícolas a permitir que personal de la Sedesol u otras personas ajenas accedieran a sus campos. Por ejemplo, en Nuevo León:

La actividad de Nuevo León, comparada con la de otros estados, es muy diferente. Aquí el estado es industrial, aunque si bien sí hay jornaleros. Pero, por ejemplo, fuimos a trabajar con la comisión de los indígenas y ellos, a finales del 2016, nos decían: "hay [jornaleros] pero no me preguntes dónde". Todo mundo sabemos que hay, pero a lo mejor el productor, si no es agremiado o no quiere aceptar, no quiere que te metas a su unidad, porque pues tienen miedo a que, entrando una dependencia de gobierno, pues le hables a la de Trabajo, al IMSS... Entonces se manejan en un bajo perfil.

Testimonio de personal de la Coordinación de Programas de la Sedesol, Delegación Nuevo León

En muchos casos, la preocupación principal de las empresas es la producción agrícola, y las condiciones de vida de quienes trabajan en ellas son un asunto secundario que no contemplan entre sus responsabilidades empresariales y sociales. Al respecto, en entrevista con personal de la Coordinación de Programas en la delegación estatal de Nuevo León se registró el siguiente testimonio: "Al productor solo le interesa que el jornalero trabaje y se vaya. Lo que le conviene es que vengan y trabajen rápido, y que se vayan rápido y tener menos problemas sociales que los que tienen concentrados y latentes ahí".

En Baja California se mencionó una vez más la desconfianza experimentada por los empresarios ante la posibilidad de recibir apoyos del PAJA.

Muchas de las empresas agrícolas no confían en los programas, no creen que el gobierno federal esté dando un apoyo a sus empleados o que se les vaya a dar un apoyo a ellos. Muchos nos decían: "No es cierto, es gobierno federal. ¿Cuál es el *catch* [el engaño] ahí? ¿Cómo nos van a afectar a nosotros? ¿Por qué me estás diciendo que me vas a dar hasta un millón de pesos para hacer una obra de infraestructura en mi agrícola o por qué me estás diciendo que le vas a dar a mis empleados 1,150 pesos?". Entonces, como que tienen ese cierto punto de desconfianza.

Testimonio de personal de la Coordinación de Programas de la Sedesol, Delegación Baja California

Como se mencionó antes, la operación del PAJA dependía del personal adscrito a la Sedesol en cada una de sus delegaciones estatales. En todos los casos, el equipo humano en los cargos directivos de las delegaciones permanecía en funciones acorde al periodo de cada administración de gobierno (a menos que el mismo partido político conservara el poder de manera consecutiva), de tal forma que lo más común era que la coordinación del PAM y el PAJA estuviera bajo la responsabilidad de personal de confianza contratado en cada nueva administración. Los perfiles de estos funcionarios eran variados y su formación o trayectoria profesional no siempre era la idónea para el tipo de cargo que desempeñaban en la delegación. En los estados visitados se encontró que las formaciones profesionales de las personas a cargo de coordinar ambos programas eran sumamente variadas: derecho, comunicación, psicología, educación, criminología, ingeniería agronómica, trabajo social, administración de empresas, contaduría, arquitectura y economía.

El perfil profesional de quienes coordinaban los programas es una muestra de la aleatoriedad con que se asignaban esos puestos, pero en gran medida el éxito del programa —que según las personas entrevistadas consistía en conseguir que los recursos asignados se distribuyeran y que no disminuyera el presupuesto para el siguiente ejercicio— dependía del compromiso, de la experiencia y de las habilidades personales de quienes coordinaban los programas y de sus respectivos equipos.

Como ya se dijo, en ocasiones la carga de trabajo para las y los promotores<sup>15</sup> era excesiva, en tanto que sus condiciones laborales eran muy precarias:

Les llamamos promotores permanentes, pero son de honorarios; es una debilidad también que tiene el programa. No tienen servicios médicos [y] el ingreso no es el que uno desearía; la verdad es poco lo que se les paga. Apenas 6,000 pesos mensuales, sin prestaciones, con los riesgos que ocasionan los traslados, la movilización de los mismos, aunque se les dan viáticos para que hagan su actividad; pero sí es una debilidad. Se les llama promotores permanentes, pero sus contratos son temporales, cada dos o tres meses se renuevan; entonces, como pueden estar ahorita, mañana quién sabe. Y ahorita con el cambio de administración hay

<sup>15</sup>Son las personas encargadas, entre otras cosas, de realizar los operativos para registrar las nuevas solicitudes de apoyos.

una incertidumbre total de todo el personal, incluyéndonos a nosotros, porque no sabemos qué va a pasar con la gente; se habla de que viene una barredora y que borrón y cuenta nueva, que todo el mundo se va y que llegan... Entonces imagínate cómo anda nuestra gente ahorita trabajando; están sacando la chamba, pero con la incertidumbre a cuestas de "qué va a pasar conmigo después". Todo eso sucede cada cambio de administración; lo entiendo y es lógico que llegue una nueva administración con su gente, pero eso afecta a los programas porque a final de cuentas no hay una continuidad, van a llegar los nuevos que apenas van a empezar a aprender, y cuando empiecen a entenderle ya se va a ir medio año; entonces eso entorpece la continuidad, no nada más del programa de Jornaleros sino de los programas que maneja la Sedesol.

Testimonio de personal de la Coordinación Operativa  
de la Sedesol, Delegación Sonora

Además, a la precariedad laboral se añade la dificultad que supone trabajar en entornos severamente afectados por la violencia e inseguridad ocasionadas por el narcotráfico y otras actividades ilícitas como la trata de personas o el robo de combustible. Como se señaló en párrafos anteriores, las actividades operativas del PAJA obligaban al desplazamiento a zonas rurales semiaisladas o muy retiradas de los centros urbanos, lo que complicaba su accesibilidad. Con frecuencia llegar a las UT del programa conllevaba el traslado por caminos poco transitados, en malas condiciones o retenidos por células del crimen organizado.

Entre los rasgos que describen la precariedad laboral del personal del PAJA, quienes tenían contratos por honorarios<sup>16</sup> expusieron que carecían de identificaciones oficiales que vincularan su prestación de servicios con la Sedesol, es decir, no contaban con un respaldo institucional al que pudieran recurrir en caso de enfrentar algún incidente o irregularidad que atentara contra su integridad física durante el desarrollo de sus actividades para el programa.

En fechas recientes se normalizaron los retenes o bloqueos de carreteras, con el consecuente alto riesgo para quienes se trasladan por ellas. Tal circunstancia afectó en particular a los equipos de trabajo del PAJA pues, además de los peligros asociados a transitar por carreteras en malas condiciones, corrían el riesgo de ser detenidos por la fuerza o desaparecidos sin explicación. Personal de la Sedesol relató casos concretos:

Cuando nosotros hacemos las supervisiones, lo primero que procuramos es cuidar la integridad física. Primero llegamos a la delegación, y si vemos que la zona está, como dicen, "muy caliente", mejor no vamos, porque para qué exponerse. Sucedió un caso en Guerrero, donde les advirtieron que no pasaran después de las seis de la tarde y un compañero ingeniero pasó a las siete de la tarde porque decía que ya lo conocían, pero cuando pasó le metieron una golpiza que lo mandó al hospital. Le dijeron que no le iban a robar ni nada, pero que obedeciera. Renunció, a los tres meses, por el miedo.

Testimonio de personal de Validación y Apoyo  
a Proyectos de Inversión, Sedesol

<sup>16</sup> Este esquema de contratación no es nuevo. Personal del PAJA entrevistado en Sonora declaró haber sido contratado en estas condiciones durante 19 y 30 años, respectivamente.

Numerosos desafíos enfrentaba el PAJA para su operación, y la inseguridad fue uno de los más mencionados por el personal de las coordinaciones estatales, al limitar sobremanera su libre tránsito. Los funcionarios de las oficinas centrales reportaron este tipo de situaciones en sus informes de campo a las autoridades correspondientes en la Sedesol, pero se ignora qué resultó del conjunto de notificaciones de estos incidentes. En las delegaciones estatales las situaciones de inseguridad estaban tan normalizadas que no eran reportadas o notificadas como casos de interés institucional. Era el contexto de violencia<sup>17</sup> social el que modelaba las estrategias laborales cotidianas, es decir, los riesgos derivados de la violencia no solo formaban parte de su cotidianidad sino que determinaban cómo se trabajaba.

Ante un panorama tan complejo como el expuesto se tendería a pensar que la ejecución de un programa como el PAJA era imposible. Sin embargo, el personal "histórico" o con una larga trayectoria laboral en sus filas era una figura clave o actor relevante en la operación del programa. El éxito del funcionamiento del PAJA dependió en gran medida de esfuerzos individuales aportados por coordinadores comprometidos y de la buena voluntad del personal que coordinan. El personal histórico fue el principal responsable de que el programa, a pesar de sus limitaciones, hubiera conseguido cierta continuidad, acumulación de aprendizajes y de experiencia con respecto a las necesidades de la población objetivo y la gestión del programa.

Es importante señalar que los casos exitosos de colaboración entre las empresas agrícolas y el programa no se consiguieron gratis ni fluyeron sin tropiezos. La relación entre estos dos actores en algunos estados, como Sinaloa y Sonora, fue el resultado de años de trabajo y respeto mutuo entre personas específicas con trayectorias laborales concretas.

La persistencia en las intervenciones del programa se mantuvo gracias a la permanencia del personal, que a pesar de no contar con plaza o con un esquema de contratación permanente, su larga trayectoria en la estructura lo había dotado de un vasto conocimiento administrativo y además había cultivado una serie de relaciones personales e institucionales que constituían una de las fortalezas del PAJA. Además de los factores expuestos, el personal histórico contaba con un amplio conocimiento sobre los flujos migratorios de la población jornalera en sus estados respectivos, conocía el panorama agrícola de las regiones donde trabajaron, atestiguó los cambios en las necesidades de la población a lo largo del tiempo y tenía una idea clara de las intervenciones más y menos exitosas del programa. Además de ser pieza clave para el programa, los miembros del personal fueron también informantes de gran relevancia en la investigación presente y retrospectiva del PAJA.

### Ciclos agrícolas y flujos migratorios vs. calendarios administrativos

El programa enfrentaba otra complicación operativa que era bien conocida por el personal histórico, tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones estatales: la rigidez del calendario fiscal frente a la flexibilidad y heterogeneidad de los ciclos agrícolas en las diversas regiones del país y el flujo

<sup>17</sup> Al respecto, Escobar y otros (2019) señalan que las áreas rurales donde laboran los jornaleros agrícolas están expuestas a factores como marginación, pobreza, falta de educación, en un contexto de tráfico de drogas, vicios y narcocultura que hacen del campo un espacio violento donde los niños corren particular riesgo, razón por la cual sus padres prefieren que trabajen. Asimismo, destacan que ambos lados de la frontera compiten por los mismos trabajadores para ocuparse estacionalmente, de modo que la mayoría de las empresas agrícolas estadounidenses invierte en vivienda para emplear a dichos trabajadores en mejores condiciones.

de la demanda de apoyos. "El presupuesto se tiene que ejecutar y programar de acuerdo al año fiscal, pero el movimiento de los jornaleros, cuando están en las unidades del trabajo, obedece a ciclos agrícolas que son interanuales", afirmó personal de la Sedesol en Ciudad de México.

El año fiscal da inicio el 1 de enero, pero el primer trimestre se dedicaba a elaborar el programa anual y, por tanto, en ese periodo no se realizaban registros de solicitudes ni entrega de apoyos. Además, era común que en el último trimestre del año los recursos disponibles se hubieran agotado y no hubiera efectivo disponible para distribuir apoyos. La anterior circunstancia limitaba significativamente el lapso en el que el PAJA estaba activo, eliminando la posibilidad de que la población jornalera agrícola que llegaba a los campos de destino los primeros y los últimos meses del año se beneficiara de los apoyos directos.

En Nayarit, por ejemplo, la temporada alta de cosecha de tabaco ocurre en los primeros meses del año, es de corta duración y muy intensiva, así que la población jornalera en esas plantaciones no conseguía ser beneficiaria de los apoyos directos del PAJA. En cambio, en otros estados la temporada alta abarca el final del año, lo que ocasiona la presencia masiva de población jornalera agrícola. En Sinaloa, por ejemplo, donde la temporada alta comienza en septiembre, buena parte de la población jornalera originaria de Guerrero y Oaxaca llega en noviembre, tarde para incorporarse a los procesos de solicitud de apoyos. En este caso concreto, la población que por motivos administrativos no solicitaba el apoyo era, precisamente, la más vulnerable: población indígena proveniente de regiones con elevados índices de marginación, la que mayores recorridos realizaba desde sus lugares de origen –a veces de poco más de dos días en transportes que muchas veces estaban en pésimas condiciones para realizar trayectos tan largos– y que presentaban serios inconvenientes de salud, educación y alimentación; además, eran personas que no estaban contratadas formalmente por las empresas agrícolas y que apenas iban en busca de trabajo.

En condiciones normales, cuando el presupuesto lo permitía, en el mes de diciembre se realizaban entregas de apoyos solicitados en noviembre. Sin embargo, en 2018, año en el que se efectuó el análisis exploratorio, el calendario de actividades del PAJA se vio muy afectado por el "blindaje electoral", de tal forma que esa posibilidad no existió.

Los cambios de administración son una variable más que afectó la operatividad del PAJA, de manera constante aunque no homogénea, como cuando hay elecciones federales, pues cada año se desarrollan procesos electorales en al menos un estado de la República Mexicana. Esta circunstancia limitó el tiempo efectivo de actividades en esas entidades federativas específicas, y por tanto la oportunidad de beneficiar a una población más extensa.

El caso de Nuevo León sirve para ilustrar cómo la convergencia de las variables ya analizadas, no solo exógenas sino propias del diseño operativo del PAJA, impedían el cumplimiento de los objetivos mínimos de distribución de los apoyos. Este ejemplifica el alto grado de dependencia que tenía el programa de actores aliados y confirma la necesidad de conservar al personal con experiencia y

comprometido con el programa, a fin de mantener una red de colaboración que involucrara y coordinara los esfuerzos de productores, ayuntamientos y organizaciones civiles de diversa índole.

De acuerdo con personal de la delegación estatal de Nuevo León, por falta de presupuesto y por cambios en la administración del estado, en 2014 la delegación prescindió de la colaboración del último funcionario con una larga trayectoria en la gestión del PAJA en el estado. Esto ocasionó que posteriormente el programa estuviera en manos de personal que tenía poca experiencia con la población jornalera y que hubiera una demanda excesiva de trabajo para la atención del PAM.

Dada la falta de tiempo, de experiencia y de personal, el PAJA de Nuevo León debió depender aún en mayor medida del apoyo de los ayuntamientos en los ocho municipios con RAJ reconocidas. Los ayuntamientos colaboraron en la localización de la población jornalera y también hicieron labor de convencimiento con las empresas agrícolas de sus respectivos municipios.

Según narraron las personas entrevistadas, sus propios esfuerzos por establecer vínculos de cooperación con las empresas agrícolas fueron infructuosos:

Una vez, a uno de nuestros promotores lo sacaron [de un campo agrícola privado] a punta de pistola, para que ya no molestara "porque estaban trabajando". Entonces, a lo mejor, la característica de la gente es que [...] trabaja todo el tiempo, yo no sé, porque así es el norte... Regresamos a la parte que es difícil. Sí, se nos pueden ocurrir muchas cosas, se pueden hacer ferias, todo eso se puede hacer por los jornaleros; pero aquí la cosa es tener acceso a ellos. Y también nos limitamos al tipo de recurso dentro de los techos financieros. Al no tenerles nada que ofrecer, pues solo es una plática, no tenemos elementos para decir: "venimos a ofrecer algo" y no solo quitarle el tiempo al trabajador. No se ha llegado a hacer porque no se tiene la manera de acceder a ellos.

Testimonio de personal de la Coordinación de Programas de la Sedesol, Delegación Nuevo León

Las personas entrevistadas refieren que el presupuesto asignado para el PAJA en Nuevo León, en 2017, fue de 160,000 pesos, una cantidad muy pequeña si se considera que el estado cuenta con ocho municipios con RAJ reconocidas y con una actividad agroindustrial que no solo emplea a jornaleros agrícolas de la zona sino que recibe población de estados como San Luis Potosí y Tamaulipas durante, por lo menos, siete meses al año. Dadas las circunstancias expuestas, la inefectiva coordinación [con los actores relevantes] y la falta de experiencia del personal a cargo, el presupuesto asignado no consiguió repartirse en su totalidad, motivo por el cual en 2018 el presupuesto anual para el estado fue de apenas 38,000 pesos para apoyos económicos al arribo. Ese año, dicen, se inscribieron 40 personas, pero solo 25 fueron beneficiarias de dicho apoyo.

Para las personas entrevistadas, la reactivación del PAJA fue un desafío ante el cual reconocieron carecer de recursos humanos y económicos. Además, tras la gradual reducción del presupuesto, lejos de implementar estrategias creativas que les permitieran al menos distribuir el monto asignado, explicaron que Nuevo León fue un estado difícil, con características únicas, adversas, peligrosas, y que, por ello, no "embonaba" con el esquema de apoyos del PAJA:

En mi opinión, no embonamos en el esquema de operación. No nos facilitó el trabajo para ayudar a los jornaleros. Tal vez el origen del programa o su naturaleza... Me dicen: "quiero que llegues a las UT, porque precisamente lo que quiero mejorar es el nivel de condiciones de vida ahí", pero creo que se necesita un esfuerzo más grande. O sea, incluso una vez me llegaron a decir, no te voy a decir en qué dependencia, pero me dijeron: "si te vas a meter [con empresarios agrícolas], ¡cuidado! Porque las cosas que puedas tú ver ahí, o sea, está en riesgo tu seguridad. Cuando entres, ¡cuidado!". Entonces, pues tampoco te vas a poner así, como la bandera, se necesitaría un esfuerzo más grande, al menos aquí, no sé en otros estados.

Testimonio de personal de la Coordinación de Programas de la Sedesol, Delegación Nuevo León

El caso de Nuevo León es especialmente útil para comprender que el acceso a la población jornalera no es sencillo. Además, expone una circunstancia contradictoria que resume el círculo vicioso de la operatividad del PAJA a nivel nacional: había pocos recursos (operativos y dirigidos a los diversos apoyos), insuficientes para beneficiar a una población objetivo extensa, y estos se desaprovechaban; por tanto, año con año se redujeron. Es decir, la misma escasez de recursos del programa fue un factor administrativo primordial para la paulatina reducción de los mismos.

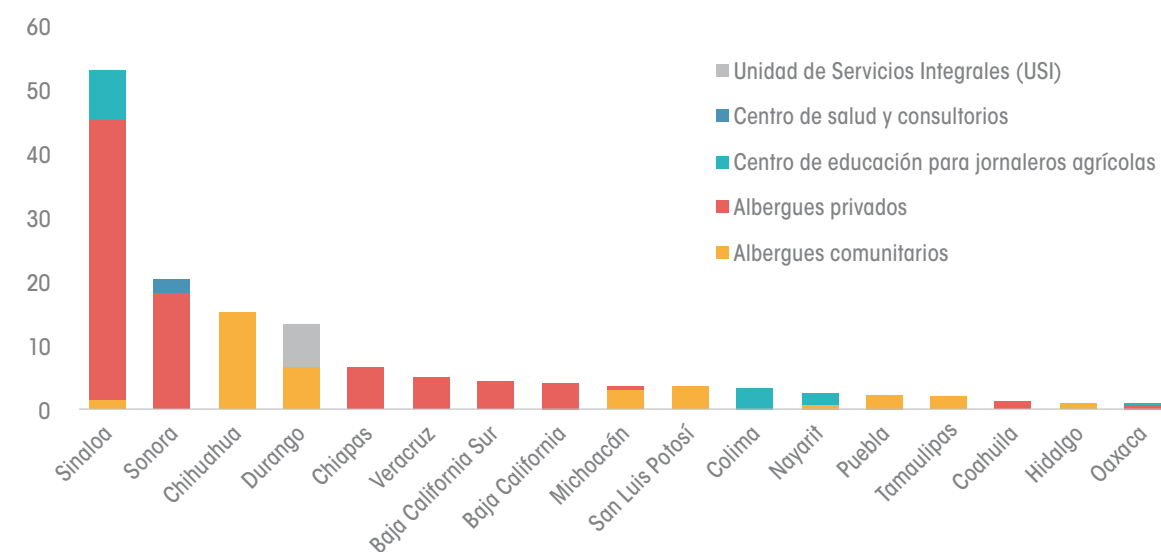
#### Apoyos de servicios básicos o infraestructura

Como se ha expuesto, las complicaciones operativas que enfrentó el PAJA son múltiples y responden a dos realidades difíciles de enfrentar. Por un lado, la complejidad propia de la población objetivo, su movilidad, sus grandes dimensiones y necesidades, y por el otro, la carencia de recursos que tenía el programa para funcionar y distribuir los apoyos. Una estrategia práctica y operativamente efectiva, del PAJA consistió en destinar un alto porcentaje de su presupuesto a los apoyos de servicios básicos, entre los que destacaron las obras de infraestructura para vivienda bajo la forma de albergues, y para distintos servicios en ellos, por ejemplo, módulos de salud, guarderías, aulas educativas y comedores.

La distribución de los recursos del programa en 2015, 2016 y 2017 por tipo de apoyo mostrada en secciones anteriores evidencia que el presupuesto destinado a infraestructura había sido de los más altos. Los montos otorgados para este rubro en 2015 y 2016, es decir, 139.5 y 158.1 millones de pesos, respectivamente, representaron poco más de la mitad de los apoyos distribuidos durante esos años en el país. Mientras que en 2017, los 99.44 millones de pesos otorgados a obras de infraestructura representaron alrededor del 41% de los apoyos entregados ese año.

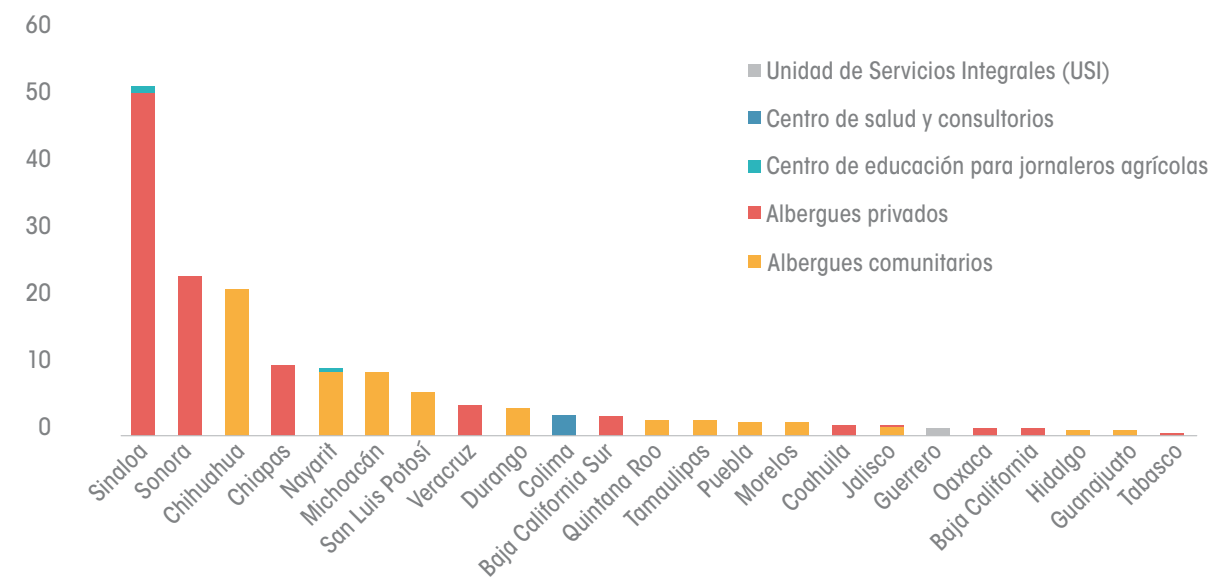
Las gráficas 5, 6 y 7 muestran la distribución de los apoyos de infraestructura según su categoría, por año, en las distintas entidades federativas apoyadas de esta manera.

**Gráfica 5.** Presupuesto total ejercido en 2015 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos)



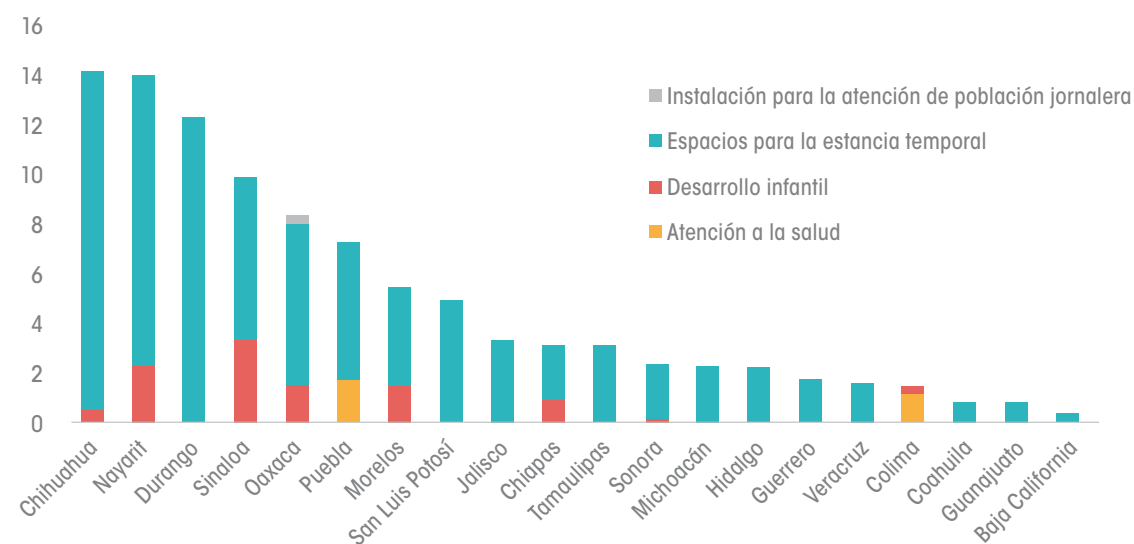
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por el PAJA.

**Gráfica 6.** Presupuesto total ejercido en 2016 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por el PAJA.

**Gráfica 7.** Presupuesto total ejercido en 2017 para el apoyo a servicios básicos (infraestructura) (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de bases de datos proporcionadas por el PAJA.

Las gráficas anteriores muestran que el rubro de infraestructura más favorecido en 2015 y 2016 fue el de albergues privados, mientras que en 2017 el que acaparó mayores recursos fue el de espacios para la estancia temporal. Por desgracia, la nomenclatura de los apoyos a infraestructura en las bases de datos aportadas por el programa se modificó en 2017, de tal forma que la categoría "Espacios para la estancia temporal" agrupó tanto a los albergues privados como a los comunitarios y es imposible distinguir los montos asignados a cada una de las dos categorías anteriores. Sin embargo, se acepta que en 2017 la mayoría de los apoyos a albergues se distribuyó en albergues comunitarios.

Sin lugar a dudas, es un acierto que el PAJA haya invertido en servicios básicos para los espacios que albergan a la población jornalera agrícola. Con base en las observaciones hechas por el equipo de investigación<sup>18</sup> y los testimonios obtenidos del personal con una larga trayectoria en el programa, es posible asegurar que la precariedad de los espacios de alojamiento es uno de los temas que amerita especial atención para mejorar las condiciones de vida de los hogares jornaleros. Los albergues para jornaleros agrícolas (ya sean privados, comunitarios o sociales) presentan condiciones que distan mucho de la categoría de viviendas dignas. Sin embargo, fotografías, literatura científica<sup>19</sup> y testimonios de actores clave (personal histórico y expertos académicos) que han atestiguado el cambio de condiciones a lo largo de las tres décadas recientes en el país, dan cuenta de cambios positivos al comparar el precario presente con el ruinoso pasado en ciertas regiones de Sinaloa y Sonora, por ejemplo.

<sup>18</sup>En el apartado "Vivienda" se expondrán los hallazgos relativos a este tema de interés específico.

<sup>19</sup>Véase Ortega, Castañeda y Sariego (2007).

Es posible afirmar que en Sinaloa buena parte de los albergues que recibieron alguna vez los apoyos del PAJA cuentan hoy con espacios diseñados para la atención a la población infantil, donde se le provee de cuidados, educación y alimentos mientras las madres y los padres laboran, además de mantenerla alejada del trabajo en los campos agrícolas.

Invertir en albergues y en servicios básicos para los mismos fue una vía para que los apoyos del PAJA tuvieran un efecto acumulativo –aunque modesto– y, por tanto, de mayor alcance con respecto a la población susceptible de beneficiarse de ellos, siempre y cuando tuvieran a disposición tanto recursos para su conservación y mejora continua como personal profesional suficiente para su administración y se acompañaran de otros servicios que resguardarán la salud, la dignidad y la libertad de sus usuarios.

Según las ROP, para que el PAJA pudiera invertir en labores de infraestructura era preciso que una empresa, grupo de productores agrícolas o el ayuntamiento correspondiente aportaran el 50% del costo de la obra, entre otros requisitos. De este candado normativo se desprende que, en la práctica, fueron sobre todo las grandes empresas agroindustriales, poseedoras de más capital y capacidad de inversión, quienes participaron con más frecuencia en el programa, beneficiándose de los apoyos que se materializaban en sus propiedades.

Tal es el caso de un albergue privado localizado en el municipio de Guasave, en Sinaloa. Esta UT recibió consecutivamente, en 2015, 2016 y 2017, apoyos para infraestructura por parte del PAJA: en 2015, para la construcción de un módulo de vivienda de 42 dormitorios; en 2016, para la construcción de seis módulos con 24 viviendas cada uno, y en 2017, para la construcción de una guardería. Como se ve, en los años 2015 y 2016 los apoyos se destinaron en específico para la construcción de viviendas.

Aportar recursos de infraestructura para la construcción y mejoramiento de los espacios habitacionales de la población jornalera es una estrategia que permitió que los exiguos recursos del programa se sumaran a los de otros actores aliados, animando a estos a invertir en pro de la población jornalera agrícola. Sin embargo, la que trabajaba para empresas pequeñas quedaba en desventaja, pues estas carecían de medios suficientes para invertir la proporción correspondiente que las hiciera candidatas a los apoyos de infraestructura del PAJA. Así pues, se manifiesta una vez más el círculo vicioso de la operatividad del programa porque, si bien la inversión en infraestructura (aunque fuera privada) era útil para distribuir de una manera menos costosa los recursos disponibles, no consiguió beneficiar a la población jornalera más vulnerable, es decir, aquella que trabajaba para productores más modestos, quienes, como resulta obvio, proporcionaban peores condiciones laborales a sus trabajadores.

Esta situación se agravó por la inclusión en las ROP<sup>20</sup> del requisito de contar con el Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI) para ser candidatas a los apoyos de infraestructura que otorga el PAJA. El DEALTI es un certificado que otorga la STPS con el objetivo de "reconocer públicamente a los centros de trabajo agrícolas de todo el país que han adoptado y aplican en sus áreas y procesos una

<sup>20</sup>Desde el ejercicio fiscal 2017.

política de cuidado y protección infantil, a través de la cual rechazan la utilización de mano de obra infantil e instrumentan acciones para el pleno desarrollo de las y los hijos de familias jornaleras” (STPS, 2017).

Desafortunadamente, escasas empresas agrícolas han obtenido tal certificación, dejando a la población jornalera empleada en las empresas más precarias sin la posibilidad de beneficiarse de los apoyos a infraestructura del PAJA.<sup>21</sup> Este filtro impedía a los albergues privados que no habían obtenido el DEALTI acceder a los apoyos de infraestructura, pero se esperaba que hubiera incentivado a las empresas para que aplicaran políticas de cuidado y protección a la infancia y que en el futuro optaran por solicitar esta certificación y, más tarde, los apoyos del PAJA. Este cambio en las ROP explica el descenso de 158.1 millones de pesos destinados a infraestructura en 2016 a 99.44 millones de pesos aportados al mismo rubro en 2017.

Además, es preciso resaltar que el mayor aliciente de las empresas agrícolas para conseguir dicho distintivo fue, además del acceso a los apoyos del PAJA, la competitividad dentro del mercado de exportación. Mientras más certificaciones relacionadas con la responsabilidad social obtenga una empresa, se inserta mejor en el mercado internacional. Es decir, el DEALTI se ha convertido en un valor añadido, algo de lo que la empresa puede beneficiarse.

En este sentido, sería conveniente revisar las recomendaciones, obligaciones y responsabilidades estipuladas en los convenios firmados y ratificados por México con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>22</sup> sobre la seguridad y la salud en la agricultura, en particular para los niños, jóvenes y mujeres. Del mismo modo, sería pertinente analizar el marco legislativo actual relativo a la prevención y atención de los peligros y riesgos asociados a la agricultura, la manera de gestionarlos y controlarlos eficazmente, prevenir accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y mejorar el entorno laboral.<sup>23</sup>

### Albergues privados y comunitarios

Dado que la población jornalera presenta altos índices de movilidad y poca disponibilidad de tiempo a causa de la naturaleza intrínseca de su condición laboral, los albergues —también en su modalidad de Unidades de Servicios Integrales (USI)— son el tipo de UT más común y efectiva para el programa.<sup>24</sup>

Como ya se dijo, casi todos los albergues que recibieron cofinanciamiento del PAJA para mejorar su infraestructura se ubican en campos privados del noroeste del país, es decir, en espacios para alojamiento situados en terrenos propiedad de los empresarios colaboradores. También han recibido apoyos albergues comunitarios, aunque en menor cantidad, en donde los aliados del programa fueron

<sup>21</sup> En 2017 solo 98 empresas obtuvieron la certificación. La información sobre este distintivo es limitada y no se encontró ninguna lista pública de las empresas que lo han obtenido.

<sup>22</sup> Véanse OIT, 2000 y 2011.

<sup>23</sup> El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2019a) señala que es inaplazable la revisión legislativa del marco legal para garantizar el pleno acceso a la seguridad social de los trabajadores agrícolas migrantes para su protección ante enfermedades y accidentes por malas condiciones de trabajo, jornadas excesivas, bajos salarios, nulas prestaciones y discriminación, etc. Asimismo, insiste: “es un rubro que se ha ido postergando conforme se han ido modificando las diferentes disposiciones normativas en materia laboral y de seguridad social” (CESOP, 2019b:03).

<sup>24</sup> Sin embargo, también es posible encontrar UT que son escuelas, comedores, módulos de salud o ludotecas.

grupos organizados de pequeños productores o los ayuntamientos que forman parte de las RAJ en cuestión. En el apartado dedicado al análisis de la vivienda se abundará sobre las características y servicios que ofrecen estos espacios; aquí bastará describir algunos rasgos significativos que permiten complementar el panorama general de la operatividad del PAJA.

La necesidad presupuestal de hallar vías de operación menos costosas para beneficiar a la población jornalera justificó la aportación de recursos públicos destinados al mejoramiento de espacios privados, pero, sin lugar a dudas, este atajo práctico redujo las posibilidades de que los beneficios llegaran a la población más vulnerable entre la enorme variedad de personas jornaleras distribuidas por todo el país. Las y los jornaleros agrícolas que trabajan en el cultivo y corte de caña forman un conjunto que, a pesar de localizarse en diversas regiones del país, padece carencias similares y es un claro ejemplo de acumulación de desventajas que recrudece su pobreza y vulnerabilidad.

De acuerdo con el testimonio de personal de la Sedesol en Ciudad de México, en Morelos, Veracruz, Jalisco, Nayarit, Colima y Oaxaca hay zonas cañeras muy extensas, pero pobladas o gestionadas por productores pequeños que después venden su producción a grandes ingenios que fabrican azúcar por medio de procesos industrializados. Los agricultores cañeros son principalmente ejidatarios con pocas hectáreas productivas y exiguos recursos. Así es que, sumada su falta de medios a la gran demanda física de la labor cañera, la población jornalera que trabaja en este sector suele adaptarse a condiciones de vida extremas que incluyen el alojamiento en espacios improvisados y sumamente precarios.

Para este sector en concreto, el PAJA cofinanció varios de los llamados albergues comunitarios, en algunos casos con muy buenos resultados, pero en otros enfrentando serias complicaciones de gestión, mantenimiento e inseguridad.

En Morelos, por ejemplo, personal del PAJA explicó que en los últimos años los albergues comunitarios apoyados por el programa habían recibido apoyos sustanciosos para el mantenimiento de las instalaciones eléctricas, para la reparación de desperfectos varios e, incluso, para mobiliario y limpieza de los mismos. Desde su punto de vista, estos albergues se hallaban en mucho mejores condiciones que aquellos privados, propiedad de pequeños productores. Aquí, aseguró, era imposible que los patrones invirtieran el 50% del costo de la obra para mejorar los espacios de alojamiento.

Otros albergues comunitarios de zonas cañeras que recibieron apoyos del programa no lograron tan buenos resultados, no solo por las dificultades operativas, que incluían falta de personal y de mantenimiento o el descuido de las instalaciones por parte de los usuarios, sino por los altos índices de violencia e inseguridad imperantes:

En Jalisco, en Autlán, ahí está toda la zona cañera. Ahí tenemos varios, pero por las características de la zona es complicado. Hay un albergue comunitario que tenemos ahí en esa zona, que prácticamente está utilizado por el ejército porque la inseguridad está tremenda. Este albergue comunitario es con coparticipación municipal porque está hecho en espacios de los municipios, en terrenos municipales, para que nosotros podamos



invertir, y por la inseguridad empezó a haber poco flujo de jornaleros ahí y ya prácticamente dejaron de ir. El albergue prácticamente se empezó a vaciar y ya no había flujo de jornaleros, y el municipio dijo: "Bueno, lo utilizo para tener el ejército ahí y tener seguridad". Dicen: "A ver, aquí tenemos el albergue. ¡Perfecto! Ahí nos acuartelamos y estamos en la zona". Otro caso similar es en La Cruz de Eloa, que está entre Mazatlán y Culiacán, en la mitad prácticamente. Ahí, una parte del albergue comunitario está ocupada por el ejército y la otra parte es utilizada por jornaleros, no obstante que ahí hay grandes productores.

Testimonio de personal de la Sedesol en Ciudad de México

Sobre las condiciones de violencia e inseguridad que aquejan en particular a los albergues comunitarios también opinaron funcionarios históricos del PAJA, expertos del área de proyectos de infraestructura:

Me tocó estar en Nayarit, llegamos a un albergue comunitario. Los albergues están por varios módulos, a veces hay módulos de mujeres, módulos para matrimonios o para gente sola, pues uno de los módulos ya estaba invadido por gente extraña al programa, por maleantes; incluso ya habían puesto una malla porque ya no podían usar esas instalaciones. Ahorita sí se está presentando mucho ese tipo de problemas en los albergues. En algunos casos, como se quedan a veces solos los albergues, llegan maleantes y llegan a drogarse, y eso no le ayuda al programa y a las instalaciones. Sí hay vandalismo, tanto de los propios beneficiarios como de gente de fuera.

Testimonio de personal de la Sedesol en Ciudad de México

A mí me tocó hace un mes ir a Chihuahua, específicamente a Cuauhtémoc; ahí es una parte baja de la montaña, es un punto de reunión a donde baja toda la droga. Nos avisaron y de alguna manera me preguntaron y yo dije que sí quería ir, porque no me da miedo. Fuimos y nos tocó ver que, de 180 cuartos que había, de 180 cuartos, en 90 –allá les llaman "los malosos"– pusieron una barda tapiada, que es cuando se construye con material para que no pueda uno ver para dentro. Agarraron 90 cuartos. Yo los vi y eran chavos de 16 años, que el rifle que traían era más grande que su estatura y nomás preguntaron que si quiénes éramos y a qué íbamos, les dijeron que íbamos a dar dinero para arreglar el albergue y no tuvimos ningún problema, nos dejaron trabajar, trajimos información y fotos. Pero ahorita ese también es un problema porque en Veracruz también sucedió.

Testimonio de personal de la Sedesol en Ciudad de México

Los testimonios del personal histórico del PAJA reiteran las dificultades extremas que afrontaba la implementación del programa, pero, sobre todo, exhiben cómo se recrudecen las condiciones de vida de la población jornalera más vulnerable por su convivencia casi inevitable con grupos criminales que invaden los espacios destinados a su servicio.

A diferencia de los albergues comunitarios a los que se hace referencia, los albergues privados, visitados en Sinaloa y Sonora se ubicaban en terrenos propiedad de las empresas agrícolas empleadoras. Estas vastas extensiones de tierra, comprendidos los campos de cultivo, tenían vigilancia las 24 horas del día. El acceso a dichos territorios estaba férreamente controlado y protegido por cuerpos de seguridad

privada que resguardan los intereses de sus propietarios. La población jornalera que se alojaba en estos albergues, aunque disfrutaba de la seguridad provista, debía renunciar a la vida fuera del perímetro amurallado, gobernado por las reglas de la empresa. Es decir, la protección que aporta una empresa empleadora tiene el doble filo de ejercer un control excesivo sobre la vida de los jornaleros agrícolas, quienes alejados de los centros urbanos y con escasos recursos para moverse, se ven obligados a consumir en los comedores o abastecerse en las tienditas localizadas puertas adentro, limitados a salir a las poblaciones menos alejadas solo el día de su descanso y debiendo adaptarse a un estilo de vida regido por la necesidad del trabajo para sobrevivir y acaso para un poco más.

### **Población jornalera agrícola beneficiaria del PAJA**

A lo largo de este apartado, dedicado a exponer lo observado con respecto a la operatividad real del PAJA, se ha señalado en más de una ocasión que, debido a la necesidad de reducir los costos operacionales y de intentar beneficiar a un número mayor de jornaleros agrícolas, la población más vulnerable (aquella que no se alojaba en albergues privados o que arribaba a los lugares de destino a destiempo para solicitar los apoyos directos) tuvo menos probabilidades de beneficiarse de los apoyos (directos o indirectos) del PAJA. Ha quedado claro, pues, cuáles circunstancias, además del desconocimiento de la existencia del programa, dificultaban que la población jornalera accediera al mismo.

En contraparte estaba la población jornalera agrícola que, aun desconociendo la existencia y los apoyos del programa, se benefició de ellos, ya sea de manera "directa" (con algún apoyo económico al arribo, becas escolares, apoyo a alguna contingencia o apoyos alimenticios) o por alojarse en albergues que recibieron cofinanciamiento del PAJA para mejorar su infraestructura y servicios. Entonces, es posible afirmar que la población jornalera alguna vez beneficiaria se alojó, en su mayoría, en albergues privados, y en menor medida, en albergues comunitarios apoyados por el PAJA. Más allá de estas dos categorías bien diferenciadas (albergue privado y albergue comunitario), las características de la población jornalera agrícola beneficiada por el PAJA no respondía a ningún patrón o tendencia relacionado con el proceso de selección o focalización del PAJA.

En las ROP no se definió un tipo específico de hogar o individuo jornalero agrícola como destinatario ideal de los apoyos, como tampoco el número de integrantes del hogar ni su índice de dependencia, por poner algunos ejemplos. La definición de los beneficiarios del programa se fundamentaba en su rol laboral y no en su ciclo de vida o sus características étnicas. Aunque en las ROP no se explicitó, los testimonios de diversos funcionarios entrevistados sugirieron que la teoría de cambio (implícita) que sustentaba las intervenciones del PAJA se centraba en la figura del hogar jornalero agrícola migrante, ya sea de aquel que iba y venía del campo de cultivo a su lugar de residencia o del que iba de campo en campo y que efectuaba hasta tres movimientos en un año.

La ambigüedad para describir a la población objetivo no fue necesariamente un defecto del diseño del programa, pues es evidente que la población jornalera agrícola –entendida *grosso modo* como aquella que, al no contar con medios suficientes para su subsistencia, vende su fuerza de trabajo para

emplearse en tierras ajenas-, por las condiciones inherentes a su rol en la cadena productiva, carece de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, no ejerce de manera plena todos sus derechos sociales y, por tanto, el Estado debe intervenir a fin de reducir su condición de vulnerabilidad. Aunque las ROP no especificaban que el beneficiario objetivo de sus intervenciones debía ser migrante, para muchos coordinadores estatales del programa estaba claro que no se debía y no se podía apoyar a personas jornaleras agrícolas si estaban asentadas o trabajaban en campos cercanos a sus lugares de residencia:

Por lo general los productores con los que trabajamos son los [...] que contratan mano de obra en forma masiva, y por lo general son migrantes, porque una característica que deben de tener, según el programa, es que tienen que ser jornaleros migrantes. O sea, si el campo solamente trabajara con jornaleros locales, el programa no los puede apoyar. Una de las características principales es que tienen que ser migrantes, y por lo general estos productores manejan población importante de migrantes.

Testimonio de personal de la Sedesol, Delegación Sonora

El caso mencionado de una mujer de 56 años de edad, originaria de Cosalá, Sinaloa, y asentada en Navolato en un albergue privado desde hacía unos doce años, es un ejemplo, entre otros muchos similares en Sinaloa, que mostraba la tendencia a que los apoyos directos en el noreste del país los recibiera población asentada, aun cuando en otros estados del país se interpretaba que otorgar apoyos a población jornalera con esas características contradecía las ROP.

La ambigüedad con respecto a un perfil específico de beneficiario del PAJA hacía que, en la práctica, sus características y necesidades pudieran ser también muy variadas. Así, mientras en la zona cañera visitada en Puebla se detectó que la población jornalera agrícola estaba compuesta principalmente por varones que viajaban sin familia, en los campos de Sinaloa de las grandes empresas<sup>25</sup> agroindustriales exportadoras estudiadas se empleaba a jefes y jefas de familia que viajaban acompañados de su núcleo familiar y que permanecían la mayor parte del año en los campos agrícolas, al grado de autodenominarse "asentados" y de visitar sus lugares de origen apenas por periodos muy cortos que coincidían con la temporada baja de los cultivos donde se empleaban. En los campos a los que se acudió en Sonora, se halló una gran proporción de hombres y mujeres jóvenes que viajaban de forma individual y que trabajaban en los campos de uvas de mesa. En los campos visitados se constató que las características de la población jornalera agrícola beneficiaria dependían más de la región donde se trabajaba, el tipo de empleador y los tipos de cultivos en los que se empleaba que de una selección o focalización estricta por parte del programa.

La inclusión de Puebla en la propuesta metodológica del presente análisis exploratorio respondió a la idea original de enfocar el trabajo de campo en hogares jornaleros agrícolas que hubieran recibido

<sup>25</sup> Escobar y cols. (2019) señalan que para el caso de los jornaleros agrícolas que llegan a las grandes empresas dedicadas a la exportación, estos se trasladan de las zonas más pobres a las más ricas de México, y algunos se establecen cerca de sus lugares de trabajo, pasando de viviendas en granjas a viviendas de bajo costo en los pueblos y ciudades circundantes, con mayor acceso a seguridad social, escuelas y otros servicios públicos, además de recibir mejores ingresos (de 2 a 3 veces el salario mínimo en época de cosechas), lo que a la vez representa más oportunidades para una movilidad ascendente.

apoyos directos del PAJA en 2017. Puebla, ese año, fue la entidad federativa que recibió el mayor monto en este rubro. A pesar de que las condiciones del contexto no permitieron una estancia más prolongada ni un trabajo directo con la población jornalera, como estaba previsto, el caso aportó varios elementos útiles para comprender variables relevantes sobre la implementación real del PAJA.

Puebla no es un estado típicamente reconocido por la presencia de grandes empresas agroindustriales; si hubiera que clasificarlo como un estado expulsor o receptor de población jornalera agrícola, estaría más cerca de la primera categoría; sin embargo, en la última década han proliferado ahí los invernaderos, y aunque no se ha convertido en una entidad receptora de mano de obra campesina de otros estados, sí se ha revitalizado el mercado laboral de ciertas microrregiones con presencia de invernaderos. La zona de Tetela de Ocampo es una de ellas y se caracteriza por la presencia de invernaderos en los que se cultiva jitomate hidropónico para el mercado nacional. Aunque los invernaderos de la zona son pequeños en comparación con las grandes extensiones de los campos en Sinaloa y Sonora, son numerosos y están en manos de pequeños productores. Los invernaderos demandan menos mano de obra que los cultivos tradicionales, pero, a diferencia de los últimos, es necesaria durante los 12 meses del año. Este "nuevo" modo de producción se ha convertido en una importante fuente de empleo para los habitantes de la zona, "hay un gran movimiento intermunicipal" de jornaleros agrícolas y, según testimonios de personal de la Sedesol en Ciudad de México, fue también un escenario propicio para la identificación de jornaleros agrícolas candidatos a la recepción de apoyos directos por arriba.

Según información de la delegación estatal de Puebla, el aumento de apoyos directos que se materializó en 2017 y 2018 fue producto de un cambio significativo en sus estrategias de localización de jornaleros agrícolas y de la solicitud de apoyos por parte de población jornalera habitante de municipios cercanos. En lugar de que los jornaleros acudieran a las oficinas de la delegación en Puebla a llenar las solicitudes, o que el personal de la Sedesol fuera a las localidades de origen a realizar los levantamientos, como se hacía antes, en 2017 se dieron de alta cuatro UT (albergues comunitarios), y ahí se realizaron los trámites para la solicitud de apoyos al arribo.

Se buscó que quienes se beneficiaran de los apoyos del PAJA fueran personas migrantes, pero no existía impedimento normativo alguno para incluir a otro tipo de población jornalera, en este caso, a quienes recorrían el trayecto de ida y vuelta cotidianamente de su comunidad a los invernaderos de la zona.

Tratamos de que se atendiera a todo tipo de población jornalera, no solo a población migrante. A cualquier jornalero que iba y venía diario a su casa; [se trataba de] que tuviera un lugar donde comer, aunque no se quedara a dormir... Que fue el pleito que tuvimos con los que nos validaban socialmente [...] Nos pedían que [la atención] fuera solo a migrantes.

Testimonio de personal de la Sedesol, Delegación Puebla

La presencia en Puebla de albergues comunitarios hizo del caso un escenario de investigación idóneo, en contraste con Sinaloa y Sonora donde la abrumadora presencia de albergues privados es la norma. Gracias a la exploración etnográfica en los albergues comunitarios de Coxcatlán y Tetela de Ocampo, fue posible corroborar lo dicho en diversos testimonios relativo a las dificultades de administración y mantenimiento de los mismos, además de experimentar la sensación de inseguridad que reinaba en el ambiente y que, precisamente, determinó el acortamiento de la estancia en campo para la elaboración del presente estudio.

Sobre los detalles y características de estos albergues se abundará en el apartado dedicado al análisis de la vivienda. Aquí, bastará señalar algunos rasgos que exponen algunas dificultades para la gestión de este modelo de albergues. En ambos casos se observó que su ubicación no era la adecuada para la población jornalera agrícola que se empleaba en esas regiones o bien que estaba de paso para migrar hacia otros campos de cultivo del país. Se trataba de terrenos cedidos por los ayuntamientos y alejados de las áreas de cultivo, por lo que la población jornalera agrícola no los utilizaba. En el caso de la zona cañera en Coxcatlán, las personas jornaleras preferían establecerse en el propio campo donde trabajaban a fin de ahorrarse el tiempo de los traslados para dedicarlo por completo a la zafra. En cuanto al albergue ubicado en Tetelade Ocampo, la población jornalera agrícola empleada en los invernaderos prefería gastar a diario en transporte para dormir en su propio hogar en lugar de instalarse en el albergue, lugar que, a pesar de su reciente construcción, consideraba inhóspito y solitario.

La soledad de los inmuebles y la falta de personal que permaneciera ahí todo el tiempo los convertía en espacios susceptibles de robos y saqueos, circunstancia que obligó, en el caso de Tetela, a guardar el mobiliario y equipo para el módulo de salud en una de las oficinas del ayuntamiento. Por lo anterior, la inversión y las acciones del PAJA y de los ayuntamientos participantes difícilmente llegan a la población jornalera de la zona, ya fuera la que habitaba en zonas cercanas o la que se trasladaba a otros estados del país. Desafortunadamente, la estancia de campo fue demasiado corta y no fue posible registrar lo que sucede en estos lugares a lo largo de un ciclo agrícola o, al menos, en un periodo suficiente como para concluir que esos albergues están en desuso de forma permanente.

## Vivienda

Los apoyos para servicios básicos por parte del PAJA eran centrales para atender un problema específico de la población jornalera: la vivienda.<sup>26</sup> Sin duda, la vulnerabilidad del personal jornalero se agudizaba por carecer, durante su empleo en los campos agrícolas, de los medios suficientes para adquirir o rentar una vivienda digna, provista de las condiciones necesarias para protegerlo de factores ambientales y garantizar su seguridad, descanso, reproducción social y socialización. Por ello, contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad a partir de la dignificación de los espacios para trabajadores agrícolas era prioritario para el programa.

<sup>26</sup> Los rubros de alimentación, educación y salud también formaban parte de los servicios apoyados en este rubro, y serán presentados detalladamente por separado en otros apartados.

La infraestructura para vivienda, sobre todo la edificación de albergues, era una de las acciones más solicitadas por las contrapartes, ya sean productores o ayuntamientos, y también una de las más apoyadas por el programa, tal y como se mostró en el apartado anterior. Dentro y fuera de los albergues, la población reconocía las obras de infraestructura como apoyos del PAJA, en comparación con otros rubros como alimentación, salud y educación, en los que la participación del programa solía diluirse. Por tanto, las obras de infraestructura constituyeron un legado visible de sus acciones.

En este apartado se detallan los distintos apoyos para alojamiento o vivienda, seguidos de una descripción general de las viviendas de los jornaleros en sus lugares de origen, de tránsito y de destino temporal o permanente, tanto al interior como en las cercanías de los campos. Posteriormente se hace un recuento de lo observado durante el trabajo de campo con respecto a la vivienda apoyada por el PAJA en las UT visitadas desde el punto de vista de sus características y las condiciones de vida que ofrecían a la población objetivo.

### El PAJA, la vivienda y el alojamiento temporal

La atención para alojamiento y vivienda por parte del PAJA estuvo contemplada en los denominados "apoyos para servicios básicos" (Sedesol, 2017) y consistía en el otorgamiento de subsidios económicos para la construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de los espacios de estancia temporal para las y los trabajadores migrantes y sus familias, ya sea en coparticipación con los ayuntamientos municipales u otras autoridades locales, en el caso de los albergues comunitarios, o bien con productores agrícolas para los albergues sociales y privados. El objetivo principal de los apoyos para vivienda era proporcionar condiciones dignas de vida durante la estancia laboral, lo cual abarcaba desde la construcción de las viviendas hasta servicios sanitarios, de drenaje, agua y electricidad. A la par, como parte de los llamados apoyos para servicios básicos, también contribuía con instalaciones complementarias que dignificaran en su conjunto las condiciones generales de la población (consultorios médicos, aulas educativas, comedores, espacios lúdicos y guarderías).

En términos históricos, el componente de vivienda del programa pasó por diversas etapas con algunos cambios significativos: transitó de una primera etapa en la que se promovía un apoyo para pies de casa en las comunidades de origen a otra en la que los apoyos se dirigían a las UT en los destinos agrícolas, y al final la preocupación residía en mejorar las condiciones de la infraestructura, al mismo tiempo que se discutían los filtros para el acceso a los apoyos del programa (p. ej., el DEALTI), en particular para las empresas agrícolas, momento además caracterizado por el debilitamiento del programa, la disminución del presupuesto y la falta de personal.

A mediados de la década de los noventa, la preocupación sobre las condiciones habitacionales de la población jornalera agrícola recaía en dos líneas principales: por un lado, se buscaba mantener el arraigo en las comunidades de origen a partir del diseño y construcción de pies de casa dignos, así como equipar esta infraestructura de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad); por el otro, se pretendía dotar de espacios dignos a la población jornalera en los estados receptores

y en los campos agrícolas cuyos asentamientos consistían en campamentos irregulares o en estancias dentro de los campos agrícolas de algunas empresas, en los que la falta de infraestructura, el hacinamiento y la mala calidad de los servicios básicos eran constantes que exigían medidas de atención. Entonces, predominaba el alojamiento precario de lámina o de materiales de desecho, cuyas divisiones se improvisaban con cobijas y donde la población dormía en el piso; además, carecían de sanitarios, regaderas y áreas para cocinar y, por lo regular, también de agua potable, así que había que acudir a ríos o canales de riego por agua, aumentando los riesgos para la salud.

Con el correr del tiempo, y de acuerdo con la tendencia observada en los hogares jornaleros de migrar continuamente durante el año, la atención se fue centrando en los espacios de destino. Esto provocó que las acciones en los estados receptores se enfocaran primordialmente en la labor de concientización de los productores agrícolas en aras de incentivar su compromiso y colaboración en el mejoramiento de las instalaciones para albergar a los trabajadores agrícolas.

En 2018 había distintos tipos de UT susceptibles de ser apoyadas por el programa. Como se muestra en el cuadro 4, la infraestructura de vivienda podía ubicarse tanto en áreas de atracción como de tránsito. En las primeras podía haber tres tipos de albergues, según si el solicitante del apoyo era una empresa agrícola, pequeños productores organizados o bien los ayuntamientos que conformaban las RAJ. En las segundas, el programa dispuso de albergues nombrados Unidades de Servicios Integrales (USI).

**Cuadro 4.** UT que podían recibir apoyos relacionados con la vivienda por parte del PAJA

	Albergues comunitarios	Administrados por el municipio o por el programa directamente
a) Áreas de atracción	Albergues sociales	Administrados por organizaciones de pequeños productores (cañeros)
	Albergues privados	Administrados por empresas agrícolas
b) Áreas de tránsito	Unidades de Servicios Integrales (USI)	Espacios del PAJA para atender a la población en zonas donde esta hacía escala en ruta migratoria

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las ROP 2018 del PAJA.

Sin embargo, las UT indicadas en el cuadro 4 coexisten con los asentamientos no formalizados, como campamentos irregulares, cuarterías, casas de renta o comunidades de migrantes asentados,<sup>27</sup> los cuales quedaron fuera del perímetro de atención del programa.

Para acceder a los apoyos era necesario:

- Que el espacio estuviera conformado como una UT. En caso de no estarlo, debía seguir un procedimiento para registrarse como tal mediante la Clave Única de Inscripción (Cluni).
- Presentar un proyecto que describiera el tipo de obra a realizarse, los materiales necesarios, una calendarización y el presupuesto.

- Pasar por un proceso de revisión y aceptación del proyecto.
- Establecer el presupuesto, así como la proporción correspondiente a cada actor. La contribución podía ser bipartita (empresa/municipio y PAJA) o tripartita (PAJA/empresas/gobiernos municipales). El acuerdo del presupuesto entre las distintas partes involucradas incluía una coparticipación por los siguientes cinco o siete años.
- Contar con el DEALTI.<sup>28</sup>
- Tener un documento del IMSS que avalara la cobertura social de los trabajadores agrícolas.

Como se mencionó antes, los apoyos para infraestructura se realizaban en coparticipación con otros actores; cuando se trataba de productores o empresas agrícolas, estos se distribuían de manera diferenciada de acuerdo con una tipificación de las empresas según su tamaño. En las ROP 2018 se clasificó y apoyó a las empresas como sigue:

- Empresas pequeñas: con una media de trabajadores de 99; esta categoría incluye a los albergues comunitarios (80% de aportación del PAJA).
- Empresas medianas: con una media de trabajadores de 100 a 299 (75% de aportación del PAJA).
- Empresas grandes: con una media de trabajadores superior a 300 (50% de aportación del PAJA).

La aportación indicada era para el primer año, y por cada año que transcurriera esta disminuiría en un 10%, hasta llegar a los siete años en el caso de las empresas pequeñas y medianas, y a los cinco años para las empresas privadas. Con base en este modelo de distribución, las empresas pequeñas (que incluían a los albergues comunitarios) y las medianas recibían una aportación más cuantiosa por parte del programa. Asimismo, el DEALTI era solicitado para garantizar que la empresa no empleara trabajo infantil.

El PAJA contaba con un instrumento denominado "cédula diagnóstica" para recabar información referente a las condiciones generales de los asentamientos de jornaleros agrícolas en las UT, en particular sobre: a) tamaño del asentamiento, b) condiciones de acceso, c) estado de los servicios provistos en las instalaciones y d) caracterización de la población que habitaba el espacio, entre otros. Por medio de esta información se buscaba identificar las principales necesidades de la población y diseñar nuevos proyectos de infraestructura. Así, con base en las ROP, los apoyos se destinaban según las necesidades respaldadas por la cédula diagnóstica.

En teoría, una UT que se veía rebasada por la cantidad de población y que presentaba carencia de espacios de vivienda y de servicios básicos o el deterioro de los mismos, solicitaba el apoyo del PAJA mediante un proyecto para una obra de infraestructura. El Enlace de análisis de proyectos e investigación del programa revisaba el proyecto y, si la empresa cumplía los requisitos señalados, se firmaba un convenio de aportaciones. Una vez desarrollada la obra, el programa podía monitorear mediante la cédula diagnóstica el uso y las condiciones de las nuevas instalaciones. No obstante, en ocasiones el personal era insuficiente para hacer las visitas imprescindibles y muchas veces las necesidades identificadas no podían satisfacerse por razones presupuestales.

<sup>28</sup> Las instituciones que no cuentan con este distintivo deben demostrar acciones de responsabilidad social de acuerdo con la Mesa Interinstitucional del DEALTI. En cuanto a los albergues comunitarios y USI, no requieren acreditar dicho distintivo.

<sup>27</sup> Más adelante se especificarán las características generales de este tipo de asentamientos.

Como se dijo en el apartado "Operación del PAJA", aunque la infraestructura absorbía la mayor parte del presupuesto general del PAJA, se observó una disminución en el año 2017 en comparación con el previo, lo cual resintieron de forma directa los albergues y su población, sobre todo en los estados en donde el presupuesto no era tan significativo. Por ejemplo, en el caso de San Luis Potosí se señaló que uno de los mayores obstáculos en la atención a la calidad de los albergues había sido justamente la falta de presupuesto, razón por la que fue preciso llevar a cabo las obras de infraestructura por partes y, en lugar de plantearse proyectos de construcción, desarrollaban pequeñas obras de rehabilitación.

Debido a que el programa no contaba con modelos generales de albergues ni de administración de los mismos, en cada estado se implementaban acciones particulares para los proyectos de infraestructura, incluidas las viviendas para la población jornalera. En algunos estados se priorizó la inversión en albergues privados, mientras que en otros se apoyó más a los comunitarios. Al interior de las propias entidades federativas, ciertos albergues lograron avanzar más en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas, otros aún mostraban serias fallas y también ocurría que dentro de algunos incluso se presentaba variabilidad en las condiciones. Pero, como se mostrará más adelante, a pesar de la centralidad de este apoyo un buen número de las viviendas para jornaleros cofinanciadas distaban de ser consideradas dignas.

### La vivienda de los jornaleros agrícolas

Si bien el PAJA se enfocó en la población migrante jornalera para resolver la necesidad de estancias de vivienda temporales, esta padecía dicho tipo de carencias también en sus lugares de origen. De acuerdo con el estudio de Echeverría, Ávila y Miranda (2014), las viviendas de las y los jornaleros en sus localidades suelen ser de materiales inadecuados (lámina, madera o adobe) que no protegen de las inclemencias climáticas, tener espacios insuficientes y limitado acceso a servicios básicos. Además, se señalan otros problemas relacionados con la vivienda, como la inexistencia de vías de acceso, lo que ocasiona un mayor aislamiento con respecto a centros urbanos, cabeceras municipales, y como consecuencia, falta de acceso a servicios de educación y salud, entre otros.

En su calidad de migrantes, los espacios para la vivienda solían presentar problemas similares. Durante el trabajo de campo se identificaron los siguientes espacios: a) campamentos informales, conformados casi siempre por población migrante que se establece temporalmente en un terreno, sin garantías de infraestructura de calidad ni acceso a servicios; b) cuarterías o cuartos en serie, propiedad de un particular, quien los renta a trabajadores agrícolas, con características variables en cuanto a precio y calidad de los servicios e infraestructura; c) casas en alquiler, propiedad de particulares, habitadas por varias familias para compartir los gastos de renta, en las que, al igual que en las cuarterías, la calidad de los servicios e infraestructura es variable, y d) albergues para jornaleros migrantes subsidiados por el PAJA, ya sea dentro de los campos agrícolas o en las localidades aledañas, los cuales se abordarán con detenimiento más adelante.

Con el paso de los años también se conformaron comunidades de migrantes asentadas en poblados cercanos a los campos agrícolas. En dichos asentamientos podían encontrarse tanto las viviendas antes citadas como albergues del PAJA; incluso trabajadores con una trayectoria más larga habían logrado acceder a vivienda propia, aunque carecían de escrituras, ya que se habían apropiado de un buen número por ocupación informal. Las localidades se caracterizaban por su falta o deficiencia de servicios básicos, planeación deficiente del crecimiento urbano, alto crecimiento demográfico y graves problemas de inseguridad (pandillerismo, alcoholismo, narcomenudeo, falta de vigilancia, entre otras). En el trabajo de campo para el estudio exploratorio se visitaron y documentaron las localidades de Villa Juárez en Navolato, Sinaloa, y el poblado Miguel Alemán en el estado de Sonora.

Con respecto a los albergues que fueron apoyados por el PAJA,<sup>29</sup> es preciso describir algunos rasgos que dan cuenta de su notable diversidad en cuanto a construcción, distribución y operación. Resaltan las diferencias entre los albergues comunitarios y privados relativas a los materiales de construcción; mientras los primeros eran edificados con materiales duraderos, en algunos de los privados aún se apreciaban viviendas hechas con lámina, o bien viviendas móviles ocupadas como habitaciones. En algunos casos se observó deterioro en inmuebles edificados con materiales de construcción convencionales. En general, los albergues se ubicaban en terrenos cercados o bardeados, lejos de vías de comunicación, centros urbanos, localidades o cabeceras municipales.

Por lo regular, al interior de los albergues las viviendas se distribuían en hileras llamadas "galeras", compuestas por una serie de habitaciones cuyas puertas daban hacia la misma dirección, ya sea un pasillo o un patio, y estaban dispuestas una frente a la otra, alineadas de forma paralela, y había de uno o dos pisos. Algunas habitaciones medían alrededor de 6 m<sup>2</sup> destinadas a familias, y otras más amplias para albergar a grupos de mujeres, hombres o parejas. En relación con el mobiliario, se observó que en algunos casos no se proporcionaba ningún mueble, o bien había literas (a veces fabricadas con cemento) y en ocasiones se facilitaban colchones o colchonetas. Asimismo, en algunos espacios se habilitaron mesas (hechas de tarimas de madera, cemento o ladrillo) y algunas fueron equipadas con parrillas de gas.

Sobre el uso de las habitaciones, se observó que los espacios solían ser insuficientes, con el consiguiente sobrecupo, hacinamiento y falta de privacidad. Como no había divisiones dentro de los cuartos, la gente a menudo usaba cobijas como barreras para procurarse privacidad o bien para tapar la entrada de los dormitorios que carecían de puertas.

En cuanto a los servicios, los albergues visitados contaban con agua, electricidad y módulos de sanitarios. Casi siempre, los sanitarios, regaderas y lavaderos se ubicaban en módulos distintos a los de las viviendas, los primeros separados para brindar servicio a hombres, por un lado, y a mujeres, por el otro. Las instalaciones disponían de drenaje o fosa séptica. Hay casos en que cada módulo de vivienda

<sup>29</sup> Además de los 19 albergues, 15 privados y 4 comunitarios, visitados para el trabajo de campo del estudio exploratorio, se sumó la experiencia de Herrera (2018) en el albergue comunitario de Villa de Arista, San Luis Potosí, administrado directamente por el programa.

estaba equipado con sanitarios y regaderas de uso compartido. Solo se reportó un caso en que cada vivienda tenía sanitario, baño y regadera particulares para uso familiar. Otra cosa que se observó es que se improvisaban tendederos en los pasillos a falta de espacios destinados a tal efecto.

La distribución y cobertura de servicios también era variable: desde instalaciones óptimas hasta aquellas en las que no había electricidad dentro de las viviendas. Se reportó, además, insuficiencia de sanitarios y regaderas, falta momentánea de agua, problemas de drenaje y deterioro del cableado eléctrico, en ocasiones resultado de robos y vandalismo en las temporadas cuando las instalaciones no son usadas (en el caso de los albergues comunitarios).

### **La vivienda y los albergues privados**

La conformación de los tipos de albergues se concatenó con el desarrollo de la agroindustria y de las relaciones que esta última fue entablando con el PAJA, en concordancia con las particularidades estatales o regionales. Así, la región noroeste del país (Baja California, Sonora y Sinaloa) compartía un desarrollo agroindustrial de exportación con gran capacidad de producción; ahí prevalecían los albergues privados, de modo que las empresas agrícolas eran las principales encargadas de la inversión en infraestructura.

Esta situación respondía a que las empresas agroexportadoras demandaban una abundante cantidad de mano de obra, principalmente para el corte de hortalizas, con la consecuente llegada de población migrante que requería espacios para vivienda y servicios básicos. A fin de solventar dicha necesidad, las empresas agrícolas construyeron albergues en sus terrenos como un aliciente para la población contratada y como una forma de economizar en transporte y administración de personal. Gracias al programa, los albergues privados en esta región pudieron mejorar sus condiciones espaciales, sobre todo en Sinaloa. Sin embargo, eran el tipo de asentamiento más diverso que existía, ya que, al ser propiedades privadas, su diseño, materiales de construcción y estructura operativa interna dependían directamente de la empresa agrícola. Esto también se reflejaba en la gama de condiciones y servicios que presentaban algunos albergues, ya que los había tanto cercanos a cumplir los requerimientos de una vivienda digna como otros que eran de carácter mixto, denominados así porque podían: a) contar con infraestructura y servicios, pero con deterioro y mala cobertura, o b) tener dentro de un mismo asentamiento varios tipos de viviendas, algunas en buenas condiciones y otras muy lejos de poderse considerar viviendas apropiadas para la estancia humana.

Este contraste obedecía al tipo de empresa agrícola. Se encontró que las empresas agroexportadoras posicionadas en el mercado internacional y con gran capacidad de producción contaban con el DEALTI y con las mejores instalaciones en sus albergues. Por ejemplo, en Sinaloa y Sonora algunos albergues consiguieron no solo el distintivo libre de trabajo infantil<sup>30</sup> sino hacer mejoras considerables en sus viviendas y en la situación general de sus trabajadores.

<sup>30</sup>Estas empresas no solo han obtenido el distintivo, también hay otras certificaciones en juego como las de Empresa Socialmente Responsable, Eleven Rivers, Global Gap, México Calidad Suprema y Senasica, entre otras. Estos distintivos son determinantes para que las empresas se posicionen en los mercados internacionales, incluso son exigencias para exportar a ciertos países. El énfasis en el DEALTI a lo largo del presente documento se debe a que este aparece entre los requisitos de las ROP 2018.

Por ejemplo, en Sinaloa el personal de un albergue explicó que eran una villa precisamente por la buena calidad de sus instalaciones. Además de lo anterior, este albergue fue el único de los visitados en donde cada dormitorio contaba con sanitario, lavadero y cocina propios, los pasillos lucían flores y macetas, los jardines tenían césped y había un quiosco decorativo en medio de la unidad habitacional.

Otros albergues, si bien carecían de servicios sanitarios y de cocina al interior de cada vivienda, disponían de infraestructura de calidad, construida con materiales sólidos y resistentes, y mostraban cierta armonía en la planeación de la construcción y los espacios, en los acabados e instalaciones pintadas. Aparte de conformarse como UT para que los jornaleros pernocraran, contaban con infraestructura para la atención a la salud, alimentación, educación, y aun para el entretenimiento. Es decir, eran espacios de atención integral. Sin embargo, esto no resolvía la falta de privacidad; por ejemplo, en un albergue en Sonora la gente dormía en galeras, sin colchón y sin intimidad.

Otro aspecto observado fue la estricta vigilancia que prevalece en estos campos para controlar accesos y salidas, y en el seguimiento de la reglamentación. En uno de los albergues se hizo hincapié en la severidad del reglamento con respecto al cuidado y limpieza de las instalaciones, e incluso en el riesgo de expulsión de las instalaciones en caso de incumplimiento. Relativo a este último punto, se atestiguó que una de las repercusiones para la población jornalera hospedada ahí era que debían someterse a un control y vigilancia que comprometerían su libre movilidad, a veces motivada por la lejanía de los centros urbanos y otras por la reglamentación de la misma empresa.

Los albergues con un departamento de responsabilidad social tenían una comunicación más directa con el PAJA, pues entre sus funciones específicas estaba atender las necesidades de la población. Particularmente en Sinaloa, debe resaltarse la tradición de las trabajadoras sociales como actores clave en la trayectoria del programa, en la operación del PAJA en albergues privados y en la atención a la población beneficiaria.

Cabe señalar que no todas las obras de infraestructura de los albergues privados fueron apoyadas por el programa. Por ejemplo, hay capillas que se erigieron por iniciativa de las empresas agrícolas, así como la cancha deportiva en uno de los albergues, construida por el productor sin ninguna otra aportación. Es importante mencionar esto porque refleja la capacidad de inversión de las empresas agrícolas. No obstante, esas mismas compañías recurrían al PAJA para realizar proyectos más costosos.

En contraste, otros albergues privados de empresas exportadoras no tenían características tan buenas como los anteriores. Estos albergues más diversos presentaban infraestructura para atender a la población jornalera, pero con diversos grados de deterioro o regular calidad. Otro elemento observado fue una distribución espacial de la población de acuerdo con el sexo o el patrón de migración (familiar, individual o en parejas), sobre todo en Sonora.

Una particularidad importante en la región noroeste relativa a los albergues privados con condiciones mixtas fue que mientras en todos los albergues visitados de Sinaloa se encontraron modelos de dormitorios destinados a familias, en Sonora hubo casos de galeras o espacios con capacidad para 20 o hasta 40 personas que migraban solas. Por ejemplo, uno de los albergues en Sonora estaba compuesto por 3 módulos de vivienda con 4 cuartos de 62.5 m<sup>2</sup> cada uno. En cada estancia había 16 literas de 3 niveles, es decir, con cupo para 48 personas. Este patrón de hospedaje se replicó en otro albergue visitado también en Sonora, donde en cada cuarto cabían de 30 a 40 personas. De igual manera, los espacios de los albergues se dividían de acuerdo con el sexo. Por ejemplo, en uno de los albergues visitados, se reportó el caso de galeras para hombres, para mujeres y para la comunidad LGBT.

Esta distinción en la estructura espacial de los albergues obedecía a que, históricamente, en Sinaloa la migración ha seguido un patrón familiar, mientras que en Sonora este ha sido más bien individual. Además, desde los inicios del programa, en el estado de Sinaloa se puso énfasis en la atención a la familia y la importancia de mantenerla unida, razón suficiente para que el diseño de dichos espacios estuviera pensado para albergar al núcleo familiar. En esta entidad federativa difícilmente se admitían grupos de hombres solos en los albergues porque se les consideraba espacios familiares. Por el contrario, en Sonora se reportó la presencia de grupos de hombres solos, de mujeres solas, de parejas y, en casos excepcionales, de familias.

En cuanto a la distribución de los servicios en estos albergues privados, se identificaron diversos tipos de infraestructura, diferentes grados de deterioro y, por ende, resultados contrastantes incluso al interior de estos mismos. En un albergue privado en Sinaloa se reconocieron varios tipos de viviendas: construcciones de lámina galvanizada, de concreto y otras que combinaban ambos materiales. El terreno del albergue tenía alrededor de cinco hectáreas y estaba conformado por 7 módulos de vivienda con un total de 240 cuartos. Las habitaciones carecían de camas, por lo que sus habitantes descansaban en el piso sobre cobijas, cartones, petates y colchonetas. Las familias se organizaban por turnos para utilizar los servicios de regaderas y lavaderos, porque eran insuficientes para el número de personas que ahí se alojaban. Las mesas y bancas que se hallaban dentro de las viviendas estaban fabricadas con tarimas de madera proporcionadas por la empresa. La asignación de dormitorios para las familias jornaleras se efectuaba conforme el orden de arribo a la UT.

En la mitad de las viviendas el techo era de concreto y en el resto era de lámina galvanizada. En el primer caso se trataba de dos módulos de vivienda construidos con la participación del PAJA, con materiales duraderos y resistentes a las adversidades climatológicas, ventilación e iluminación. En las demás viviendas los materiales eran variados, desde ladrillo para las paredes y láminas para los techos hasta utilizar únicamente lámina galvanizada, material inadecuado para los climas extremos comunes en la entidad, además de carecer de iluminación y ventilación adecuadas.

Una mujer residente de este albergue había tenido la oportunidad de vivir en ambos tipos de módulos, así que reconocía las diferencias. En entrevista declaró apreciar una mejoría gracias a la infraestructura del programa:

Yo aquí me siento bien. Como le digo, vivo bien, vivo a gusto, vivo tranquila porque ya no tengo que estar peleándome con las ratas, sobre todo eso. Llovía y todo se gotea ahí, y por debajo todo se metía; ahí en esas galeras todo se mete, el agua. Le metía unos trapos debajo de la lámina, y ahora no, es mucha la diferencia.

Testimonio de madre de familia y campera del albergue, Sinaloa

Pero aunque ella pudo mejorar sus condiciones de vivienda en el albergue, los módulos a los que hace referencia, donde hay ratas y goteras, otras familias todavía los habitaban. Durante la realización del trabajo de campo en este albergue se constató la presencia de varias personas, procedentes de La Montaña de Guerrero, del grupo étnico *me'phaa* (tlapanecos), habitando este tipo de cuartos. Debido al calor y a la oscuridad, mantenían la puerta abierta o permanecían afuera de su dormitorio. Solo las viviendas subsidiadas por el PAJA tenían módulos sanitarios, regaderas y lavaderos en cada piso. El resto de la población sufría por la insuficiencia de espacios para lavar o acudir al baño. Las viviendas eran diversas en este albergue, que contaba con un área de migrantes asentados, quienes las habían ido adaptando con aire acondicionado y muebles (refrigeradores, sillas, literas, etc.). Estas exhibían mejor estado que las de lámina galvanizada, pero enfrentaban el problema de no tener espacio para poner sus pertenencias o vivían en hacinamiento debido al crecimiento de la familia; además, la situación legal de las viviendas era ambigua, puesto que eran los espacios de las familias, pero estas carecían de documentación que avalara su propiedad. Las diferencias al interior del campo también se reflejaban en quiénes eran los responsables de los gastos, al encontrarse respuestas dispares sobre el pago de electricidad; en algunos casos los inquilinos pagaban los gastos, y en otros, la empresa se hacía cargo del monto total por concepto de servicios.

Otro ejemplo de este tipo de albergues mixtos es un campo en Guaymas, Sonora, que constaba de 14 módulos familiares con 68 cuartos cada uno y 17 galeras con 358 divisiones. Todos los módulos de vivienda se distribuían por afinidad étnica o familiar. Los hombres solos vivían en las galeras. Adicionalmente había cuatro cajas de tráiler o viviendas móviles, con capacidad para 43 hombres solos (estos espacios se destinaban a hombres que habían sido separados de sus familias debido a violencia doméstica). Había también 10 casas habitadas por hombres solos con cargos superiores en la empresa. En todos los casos, la ventilación y la iluminación era precaria. Había camas y colchones, pero insuficientes, de manera que algunos dormían sobre un cobertor en el suelo.

Las viviendas próximas a los módulos sanitarios debían soportar olores fétidos, y cerca de estas corrían pequeños arroyos de agua jabonosa y sucia. Ninguno de los espacios de alojamiento tenía servicio de agua potable, pero sí energía eléctrica subsidiada por la empresa en un 50%. Los espacios de vivienda familiares visitados tenían escaso mobiliario: una o dos literas sin colchón, una mesa y cubetas utilizadas como asientos.

En este albergue, a causa de las dinámicas migratorias propiciadas por la empresa, cuyas actividades productivas se despliegan a lo largo de todo el año, buena parte de la población ha crecido en el campo, es decir, son personas cuya infancia transcurrió en el campo y que ahora eran jóvenes con familia que trabajaban como jornaleros en la empresa. Esto explica la diversidad de espacios existentes en el campo y también el fenómeno de aislamiento. La trabajadora social relató la siguiente experiencia, que ilustra el aislamiento que padece la población del campo:

Para los niños, aquí es Guadalupe; fuera de ahí, todo es galera y cuarto 1, 2 y así. Para ellos, todos nosotros vivimos en un cuarto y me dicen: "Maestra, ¿y usted en qué galera vive?". "No, en Empalme no se maneja por galera, se maneja por colonias" [les responde], "¿Y qué cuarto es?". Y ya les explicamos que son casas. Ellos todo el tiempo hacen esa pregunta. Me ha tocado que me pregunten en qué cuarto vivo, para ir a verme, y les digo que son casas. Todos creen que vivimos en cuartos, que se maneja todo por galerías como aquí.

Testimonio de trabajadora social, Campo Guaymas, Sonora

En algunos albergues de Sinaloa donde hay presencia de migrantes asentados y personas que han pasado toda su vida en el albergue, se reportaron experiencias diferentes, pues estos campos no padecen aislamiento espacial porque se localizan a pie de carretera, a menos de cinco kilómetros de una localidad. Este es un rasgo inusual en los albergues destinados a personas trabajadoras agrícolas, que suelen ubicarse en zonas alejadas y de difícil acceso, más cercanos a los campos agrícolas que a los entornos habitados. En Navolato, Sinaloa, se observó la presencia de asentamientos ubicados a pie de carretera, lo que induce una mayor comunicación de los trabajadores agrícolas, así como una mayor movilidad.

La inseguridad es una constante en este tipo de albergues. Una mujer, jefa de familia y residente de albergue señaló en entrevista que

[...] nosotras no tenemos ninguna seguridad, nosotros aquí en la noche estamos a Dios y a una dicha; aquí entran y salen las motos, entran y salen desconocidos, que uno no conoce y todo eso [...] cualesquiera entra. Si simplemente los tanques de gas se cambian y si yo le compro nuevo ahorita y no le tengo candado, ya en la mañana ya me amanece el tanque vacío donde me lo roban.

Testimonio de jefa de familia, Sinaloa

Uno de los problemas de estos albergues de condiciones mixtas era la escasez de vigilancia y control. Por ejemplo, la entrada principal de uno de los albergues visitados tenía vigilancia y era imposible ingresar sin antes haberse identificado y registrado, pero la otra entrada carecía de vigilancia. Esta última permitía mayor movilidad a la población, pero al mismo tiempo la exponía a situaciones de riesgo. A diferencia de otros campos, estaba enlazado con vías de comunicación y con albergues de otras empresas agrícolas, razón por la que podían ingresar personas ajenas al campo.

Sobre la relación con el PAJA, se identificó la escasa comunicación entre los albergues y el programa, situación que produjo un desfase entre los tiempos de arribo y partida de los jornaleros y los apoyos

del PAJA. En este segundo grupo de albergues eran actores clave los productores, las trabajadoras sociales, el personal de salud y el de educación, debido a que conocían de cerca las condiciones reales de los asentamientos. La falta de departamentos de responsabilidad social —por lo general presentes en las grandes empresas agroindustriales— asimismo dificultaba la relación con el programa.

### La vivienda y los albergues comunitarios y sociales

En el tema de la cobertura y operatividad había diferencias en cada región, dependientes de la relación entre el programa, los productores y los trabajadores agrícolas. En el noroeste se había descuidado la atención en los albergues comunitarios. Baja California y Sonora no los tenían, y en Sinaloa había solo seis; la particularidad de este último estado obedece a su trayectoria de interés social y a la preocupación de las trabajadoras sociales por la población jornalera. Gracias a su labor, se identificaron las necesidades de la población jornalera asentada fuera de los campos de las empresas agrícolas.

En Sinaloa se analizaron dos albergues comunitarios, antes administrados por el PAJA y después gestionados por el municipio, con el cual el programa no mantenía una relación directa. En el primero de ellos, el personal desconocía por completo las características de su población, así como la frecuencia de las visitas del programa, y en el segundo, ni siquiera había personal, solo el velador, quien se encargaba también de administrar y vigilar el albergue y a su población. A pesar de estos inconvenientes, ambos albergues contaban con infraestructura en buen estado, instalaciones de guardería —con aire acondicionado, salones de clase, módulos sanitarios, lavaderos, tienda y cancha deportiva—. Uno de ellos carecía de comedor, y el otro, de consultorio médico; presentaban condiciones deficientes debido al nulo mantenimiento de las instalaciones, falta de limpieza, personal insuficiente, así como regaderas y sanitarios escasos.

Otro factor que perjudicaba a estos albergues es que la población que arribaba a los mismos era más fluctuante y, por consiguiente, los usuarios dedicaban menos tiempo al cuidado de un espacio que ocupaban por una semana o menos. En ambos albergues la gente dormía sobre cobijas en el piso, los cuartos carecían de divisiones internas y, para ampliar el espacio, la gente se extendía hacia los pasillos, cubriendo sus pertenencias con cobijas o lonas. En ambos albergues había descuido y suciedad en los espacios individuales; el piso de uno de los dormitorios donde una familia se había hospedado por una semana y que recién habían desalojado estaba manchado y cubierto de basura.

Las malas condiciones de estos albergues en Sinaloa eran resultado de la desarticulación entre el municipio y el programa. Aunque el PAJA apoyara a los albergues comunitarios, la deficiencia en la comunicación se reflejaba en la desatención y el deterioro de los mismos. Por ejemplo, en uno de estos se constató que el municipio había equipado el consultorio médico, pero el personal del programa desconocía dicha acción. Al mismo tiempo, el PAJA había construido y equipado una guardería nueva en este mismo albergue, pero el municipio todavía no había asignado personal para la misma.



Por el contrario, en Puebla y en San Luis Potosí se priorizó la atención a los albergues comunitarios. En Puebla se suspendió el apoyo a los albergues privados y se rompió la relación con los productores agrícolas. En San Luis Potosí, los albergues comunitarios operaban en colaboración con los productores agrícolas; en esta entidad federativa había, además, una distinción importante sobre los albergues comunitarios, ya que fue el único estado en donde los comunitarios eran gestionados directamente por el PAJA. También contaba con albergues sociales, los cuales funcionaban en colaboración con organizaciones de productores cañeros.

Los albergues comunitarios en estos estados presentaron en general mejores condiciones en comparación con los de Sinaloa. Por ejemplo, en uno de San Luis Potosí, y en otros de Coxcatlán y Tetela de Ocampo, en Puebla, además de tener infraestructura de calidad, los trabajadores agrícolas no dormían en el piso sino en literas y colchones. Esto no evitaba, sin embargo, que enfrentaran problemáticas comunes a otros albergues, como hacinamiento y suciedad, ya que carecían de personal destinado a la limpieza. En el caso de San Luis Potosí, por ejemplo, se explicó que los productores agrícolas eran quienes contrataban a una persona para que se encargara del aseo.

En ese mismo estado, por cada albergue había un promotor del PAJA, por lo que existía coordinación entre las fechas del levantamiento del CUIS y las notificaciones; asimismo, ese promotor podía identificar directamente las principales necesidades de la población y de las instalaciones, o sea que la comunicación era directa. Ahora bien, los albergues subsidiados por el PAJA en San Luis Potosí, a diferencia de los albergues comunitarios en Sinaloa, también contaban con el apoyo de los productores agrícolas:

[...] tenemos dos productores que tenemos un convenio con ellos para que la gente que están contratando llegue y se aloje ahí con todos los servicios: alimentación, salud y todo lo que damos, y a cambio ellos ponen un promotor para la limpieza del albergue y ellos pagan servicios de luz, de agua y mantenimiento que se pudieran dar durante la estancia del albergue.

Testimonio de personal de la Sedesol, Delegación San Luis Potosí

Este dato reviste particular interés por varias razones: primero, porque a pesar de ser un albergue comunitario, recibía apoyo de productores agrícolas —algo impensable en Sinaloa—; segundo, porque reforzaba la importancia de la colaboración de los productores agrícolas en la atención a la población jornalera, y tercero, por el beneficio que representaba para los productores el tener un espacio para ubicar a sus trabajadores agrícolas, proporcionado de manera gratuita por el Estado, ya que, si bien el productor absorbía los gastos por servicios y reparaciones, no se equiparaban con los que le supondrían construir su propio albergue. Cabe señalar también un matiz relevante: en el caso de San Luis Potosí dichos productores eran particulares, insertos por lo general en el mercado nacional, así que no podían compararse con las grandes empresas agroexportadoras del noroeste. La coordinación con los productores en los albergues PAJA llevó a que este estado presumiera que sus albergues comunitarios eran los más organizados.

La existencia de un convenio con varios productores agrícolas para que estos hospedaran a sus tra-

bajadores y sus familias conllevó ventajas y desventajas. Una ventaja consistió en una coordinación más estrecha entre el PAJA y los productores, patente en una mejor administración, mantenimiento, vigilancia y control de estos albergues del programa, así como en una población menos fluctuante, lo cual propició el uso eficiente de las instalaciones ya que la población ocupaba el mismo espacio durante varios meses y es probable que regresara durante varios años. Una desventaja consiste en que se limitó el acceso a los albergues a población que no trabajaba para el productor signante del convenio, lo cual implicaba que a población con condiciones de vulnerabilidad más acusadas se le negara el acceso al programa.

Sobre su experiencia, Herrera (2018) refiere que el albergue comunitario de Villa de Arista, en San Luis Potosí, era insuficiente para dar hospedaje al promedio de trabajadores agrícolas migrantes que llegaba al municipio durante la temporada de corte. La población que quedaba excluida de la cobertura del programa debía rentar en espacios no regulados y muchas veces con carencias, lo que ahondaba aún más su vulnerabilidad al colocarlos en una posición de mayor riesgo y por resultar un gasto más para la familia jornalera. Asimismo, para la población que gozaba de la cobertura se observaron insuficiencias, principalmente en lo relativo a sanitarios, regaderas y lavaderos, por un lado, y de literas y colchones, por el otro, de modo que había población que dormía en el piso. Eran inexistentes las divisiones internas dentro de los cuartos, los cuales se asignan por familia nuclear, independientemente del número de integrantes. Además, estos albergues presentaban otros problemas, como la insuficiencia de personal para cubrir las tareas requeridas.

En Puebla se visitaron los albergues comunitarios de Coxcatlán y Tetela de Ocampo, que lucían abandonados al momento de los recorridos por no ser temporada agrícola. Esto permitió corroborar que las instalaciones habían sido objeto de robos, en especial de focos, cableado y otros materiales eléctricos. Asimismo, fue evidente el deterioro de las instalaciones, no obstante que la infraestructura era reciente, como techos con desprendimientos y ventanas rotas. A pesar de ello, no se planeó tomar medidas de rehabilitación en el futuro próximo. Al mismo tiempo, se reportó la presencia de jornaleros en situación de calle por falta de espacio o de cobertura de los albergues comunitarios en temporada alta.

Los albergues sociales, a su vez, compartían con los comunitarios el carácter público, pero diferían en que los primeros eran administrados por los comisariados ejidales, es decir, que carecían de una figura institucional a cargo sino que eran vigilados por los cabos (figuras de contratación laboral), por lo que la relación y comunicación con el programa era más conflictiva. Se señaló que en estos espacios no había vigilancia, con el resultado de que sus instalaciones eran objeto de vandalismo y maltrato.

## Salud

A partir de la diversificación de sus apoyos, el PAJA emprendió acciones para la atención a la salud de la población jornalera agrícola. Sin duda, las necesidades más apremiantes identificadas en este

rubro eran inherentes a su condición trabajadora y a los riesgos asociados a la misma, a sus condiciones de pobreza y al acentuado rezago en la atención a la salud desde sus comunidades de origen. A fin de entender las principales dificultades que enfrentaba la población jornalera para tener acceso a la salud y garantizar su derecho a la seguridad social, el análisis que sigue toma como referencia la descripción y funcionamiento de los servicios de salud disponibles en los campos agrícolas. Se expone un perfil detallado de los principales problemas sanitarios y de los medios que utilizan los hogares jornaleros para resolverlos. Por último, se describe el tipo de vinculación intersectorial e interinstitucional para la promoción de la salud en el que el PAJA participó o influyó.

### Acciones del PAJA para potenciar el acceso y la atención a la salud

En este tema, las intervenciones del PAJA abarcaron distintos apoyos y acciones que, de acuerdo con las ROP 2018, pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Acciones para potenciar el desarrollo de la población jornalera agrícola: conjunto de estrategias de difusión de información y servicios que promueven la salud en las personas jornaleras, a través de jornadas de difusión y Ferias de Apoyos y Servicios Interinstitucionales. Bajo la misma categoría existían también proyectos para fomentar el ejercicio de los derechos de la población jornalera y acciones para brindar información sobre derechos de la mujer, salud reproductiva y prevención del embarazo adolescente. Estas acciones se realizaban en coordinación con las delegaciones federales de la Sedesol en las entidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones expertas en derechos humanos, en temas como equidad de género, fomento a la salud, derechos laborales, derechos de la infancia, etcétera.
2. Atención a contingencias: pago de servicios médicos en caso de fatalidad.
3. Apoyos para servicios básicos: subsidios destinados a la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de infraestructura para la atención a la salud de las y los trabajadores (consultorios, unidades móviles, etc.) y el mejoramiento de los servicios sanitarios de las estancias temporales (módulos sanitarios y drenaje).
4. Aunque su análisis se desarrolla aquí en el apartado "Alimentación", los apoyos alimenticios destinados a menores de 14 años y mujeres embarazadas o en lactancia materna figuraban como un componente importante orientado a proteger la salud de las y los trabajadores agrícolas y sus familias.

Los componentes del programa relacionados con la salud constituían un conjunto muy variado que no podía sustentarse en el presupuesto designado para ello. La información proporcionada por el programa incluyó únicamente el presupuesto destinado a la construcción y equipamiento de centros de salud y consultorios y, por tanto, se desconocen los montos presupuestales asignados al resto de los componentes.<sup>31</sup> El cuadro 5 muestra que de 2015 a 2017 el presupuesto para infraestructura en salud no llegó al 1% con respecto a la suma dispuesta para apoyos directos, alimenticios y de infraestructura en general.

<sup>31</sup> La información sobre apoyos alimenticios también fue proporcionada y se analiza en el apartado "Alimentación".

El mismo cuadro evidencia, además, que la proporción de apoyos para la construcción y equipamiento de centros de salud y consultorios representaba una pequeña parte de los subsidios del PAJA en infraestructura. Entre 2015 y 2017 los subsidios para la salud no alcanzaron el 1.84% del ejercido en infraestructura. Esto significa que, durante el periodo analizado, el programa asignó a la construcción y equipamiento de centros de salud menos de dos pesos por cada 100 ejercidos en el rubro de infraestructura. Siendo tales apoyos tan limitados, la estrategia presupuestal del programa consistió en concentrarlos anualmente en un solo estado y en un solo tipo de acciones. En 2015 los apoyos para la salud se otorgaron al estado de Sonora: aproximadamente 2.02 millones de pesos (1.45% del presupuesto dirigido a infraestructura) para la construcción de siete unidades de atención médica de primer nivel. En 2016 y 2017 estos apoyos se destinaron al equipamiento de centros públicos de salud ubicados en diferentes localidades cercanas a campos de cultivo en Colima. En 2016 el presupuesto fue de alrededor de 2.91 millones de pesos, y en 2017, tras el recorte presupuestal que sufrió el programa, el rubro de atención a la salud recibió cerca de 1.16 millones de pesos.

**Cuadro 5.** Presupuesto destinado a la construcción y equipamiento de infraestructura en salud del PAJA y presupuesto ejercido en el rubro

	2015	2016	2017
Porcentaje con respecto a la suma de apoyos directos, alimenticios y de infraestructura	0.77	0.97	0.48
Porcentaje con respecto al total ejercido en infraestructura	1.45	1.84	1.17
Presupuesto nacional ejercido en la construcción y equipamiento de centros de salud y consultorios (en millones de pesos)	2.02	2.91	1.16

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por la Sedesol.

### Vulnerabilidad y salud

La vulnerabilidad en salud de la población jornalera estudiada está determinada por el tipo de procesos que acompañan a la agroindustria de exportación del noroeste, por el acceso a los servicios de salud y a la atención médica proporcionada en su condición de trabajadores eventuales, y por los riesgos que conllevan las condiciones y características del trabajo jornalero.

Dicha población trabaja en grandes agroempresas dedicadas al cultivo hortofrutícola de exportación en los estados de Sonora y Sinaloa. Este tipo de empresas ha proliferado en estas y otras regiones del país gracias a la liberalización económica y comercial, en particular a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). La industria hortofrutícola del noroeste mexicano se distingue por una producción anual continua que ocupa a grandes contingentes de trabajadores, la mayoría indígenas provenientes de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla. La situación migrante de esta población y el paulatino empobrecimiento de sus formas tradicionales de subsistencia ha generado un cambio cultural significativo y, por consiguiente, modificado sus condiciones y estilos de vida, modelando así su perfil epidemiológico.

Esto conlleva nuevos retos para el sector de referencia, el cual debe afrontar una mayor heterogeneidad epidemiológica y nuevos riesgos a la salud (Haro, 2007): contacto o proximidad con productos químicos peligrosos; factores ambientales como el clima extremo y el deficiente acceso a agua potable; condiciones de trabajo que implican desgaste físico, cuyo impacto se intensifica por la presión de ser más productivos en el trabajo, la falta de implementos para desarrollar las labores y el uso de herramientas punzocortantes; jornadas de trabajo extensas y demandantes que no promueven actividades recreativas ni de convivencia que son importantes para el desarrollo humano y facilitan la aparición de hábitos alimenticios inadecuados, etc. Estos riesgos en los campos agrícolas se ven agravados por la condición étnica y de género, que normalmente determina la posición en la jerarquía laboral.

La comprensión del fenómeno requiere, además, considerar la participación de diferentes agentes: desde las personas jornaleras agrícolas y las empresas del campo hasta las instancias oficiales articuladas en marcos interinstitucionales como la Sedesol y el PAJA, el IMSS, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la STPS. Participan también otros sectores empresariales, comerciales y políticos que se relacionan con las empresas por su posición social. Del mismo modo, es importante considerar a la sociedad civil y a la academia, que en Sinaloa y Sonora han participado de forma cercana en el sector agroindustrial.

La población objeto del estudio vivía al interior de las empresas en espacios destinados a la producción que inhibían las prácticas de convivencia fuera de los márgenes laborales. Estas compañías movían dinámicas sociales que desfavorecían por completo el contacto de sus trabajadores con los grupos sociales de la región o solo de manera parcial y supeditada a las dinámicas impuestas por el trabajo agrícola. Como resultado, los campos agrícolas eran comunidades más o menos cerradas bajo el control de las empresas.

Si bien en los estados de Sinaloa y Sonora se encontró infraestructura pública y privada próxima a los campos agrícolas, con limitaciones en cuanto a medicamentos y servicios para la atención de primer nivel, esta era inaccesible para el grueso de la población que trabajaba en los campos agrícolas documentados. Esto se debía, en principio, al alejamiento geográfico de los lugares donde vivía y laboraba la población jornalera, pero también al aislamiento provocado por las dinámicas propias del trabajo agrícola y las dificultades que esta población encuentra para introducirse en una sociedad marcadamente regionalista en la que los migrantes del campo son rechazados y discriminados.

### **Acceso a servicios de salud en los campos agrícolas**

Para caracterizar el tipo de servicios a los que tiene acceso la población estudiada en los campos agrícolas de Sonora y Sinaloa, deben considerarse dos factores decisivos en cada caso: 1) el sesgo marcadamente empresarial de la agroindustria sonorenses<sup>32</sup> y 2) la influencia tradicional que tuvo el PAJA en el sector agrícola de Sinaloa.

De entrevistas a funcionarios históricos del PAJA se desprendió que el programa surgió en Sinaloa como una intervención para atender la salud de los trabajadores del campo, con especial interés en cubrir las necesidades de sus hijos. En sus comienzos, el Programa de Desarrollo Social para los Jornaleros Agrícolas en los Valles de Sinaloa (Prodesja), se articuló estrechamente con la STPS, el IMSS, la Secretaría de Salud y el DIF estatal. Como resultado de esa colaboración, el programa implementó, como una de sus primeras acciones en la entidad, la creación de un hospital para que los hijos de familias jornaleras con desnutrición severa pudieran ser hospitalizados y recuperarse. Debido al perfil de la población jornalera que se presentaba entonces en el estado, compuesta en su mayoría por familias con hijos en edad escolar, el elemento sanitario estuvo siempre vinculado a atender la salud y alimentación de niños y niñas.

Las unidades de salud documentadas en Sinaloa<sup>33</sup> se crearon a mediados de los años noventa, con base en un convenio impulsado por el PAJA entre las empresas agrícolas y el IMSS. A través de ese acuerdo, las empresas se comprometieron a invertir en infraestructura de salud propia a cambio de tener asignado personal médico adscrito al Seguro Social. Desde entonces, la gran mayoría de los campos agrícolas de Sinaloa cuentan con unidades de salud del IMSS, como es el caso de los campos visitados. A excepción de la unidad móvil de un campo en Navolato, todas las unidades de salud documentadas en Sinaloa eran fijas. Cada módulo estaba conformado por una persona profesionalista de la medicina y otra de enfermería. Se observó que en cada módulo había sala de espera y sala de revisión. El abastecimiento de medicamentos era suficiente para tratar padecimientos de primer nivel y para la atención primaria de urgencias. El horario de atención de las unidades de salud era de ocho de la mañana a cuatro de la tarde, mientras que la unidad móvil atendía únicamente los domingos.

Una consecuencia importante de los procesos de apertura y liberalización comercial ha sido el desarrollo paulatino de una nueva cultura empresarial y laboral en las regiones estudiadas, que presiona a los agricultores a certificar sus procesos de producción en términos no solo de inocuidad alimentaria sino de buenas prácticas laborales, conocidas como responsabilidad social empresarial, a fin de concurrir en los mercados internacionales. Esto ha generado condiciones favorables para los trabajadores de esas empresas, incluido el personal jornalero que se alberga en sus campos. Dos de las principales obligaciones que emanan de dichas certificaciones con repercusión en la salud de quienes ahí trabajan es la habilitación de espacios destinados a la atención médica y las auditorías anuales de inocuidad, cuyo propósito es evaluar las áreas de riesgo de contaminación potencial en la operación de la cosecha.

A partir de los diferentes distintivos de responsabilidad social, en los quince años recientes las empresas agrícolas de Sonora comenzaron a invertir en servicios de saneamiento básico y, primordialmente, en infraestructura propia para la atención a la salud de sus trabajadores. Este proceso fue acompañado por el PAJA. El total de los campos agrícolas visitados durante el estudio exploratorio en esta entidad fueron apoyados por el PAJA con un subsidio del 50% para la construcción de una unidad de atención médica de primer nivel, a excepción de un productor que supuestamente recibiría el apoyo para la construcción de un módulo de salud en 2019.<sup>34</sup> Las unidades fueron creciendo y, en algunos casos, los

<sup>32</sup> En Sonora la cobertura del PAJA se encontraba enteramente al interior de empresas privadas.

<sup>33</sup> Salvo un campo en Navolato, donde la unidad de salud fue construida recientemente con apoyo del PAJA.

<sup>34</sup> Campo localizado en la costa de Hermosillo.

campos implementaron mejoras sustanciales al modelo arquitectónico propuesto por la Sedesol. De acuerdo con el personal de la delegación estatal en Sonora, en la totalidad de los campos en los que tiene cobertura la Sedesol había un módulo de salud o estaban en vías de construirlo.<sup>35</sup> En comparación con los campos documentados en Sinaloa, las unidades de salud de los campos sonorenses eran más nuevas y su administración estaba a cargo de las empresas, por lo que se presentaba una variabilidad significativa en las características de los servicios que prestaban cada una de ellas.

Dos campos sonorenses proporcionaban los servicios médicos más completos de la muestra estudiada. El personal de salud estaba conformado por un médico general, dos enfermeros de planta y un odontólogo. Adicionalmente, ambos recibían pasantes de las carreras de Odontología y Enfermería de la Universidad de Sonora. En uno de esos campos había también un nutriólogo, un psicólogo y un psiquiatra, los dos últimos orientados al tratamiento de adicciones. Los servicios de salud mental se ofrecían una vez por semana. El horario de atención de las dos unidades era de ocho de la mañana a cuatro de la tarde. En el otro campo los servicios de salud abarcaban la atención de urgencias las 24 horas, ya que el médico vivía en las instalaciones del campo. Los dos centros de salud estaban muy bien equipados, la infraestructura era nueva y se hallaba en óptimas condiciones. Además de los consultorios, había una unidad de observación con dos camas. El abasto de medicamentos y de material de curación era satisfactorio. Ambas empresas contaban con protocolos que eran activados en caso de emergencias médicas y equipados con botiquines en los espacios de alojamiento. Los servicios que proporcionaban estas unidades estaban dirigidos a todo el personal de la empresa, no solo a quienes laboraban en el campo. Aquí se demostraba una alta eficiencia resolutoria en cuanto a los problemas de salud de primer nivel y a la atención primaria de urgencias, que se fortalecía a través de referencias a servicios de salud públicos y, sobre todo, particulares. De igual forma, el campo se beneficiaba a menudo con campañas y jornadas de promoción a la salud de la población jornalera migrante.

En un campo localizado en las inmediaciones de Estación Pesqueira se observó un espacio de atención mucho más sencillo, sin personal médico de planta. Se trataba de un pequeño consultorio en donde el médico en turno atendía dos veces por semana de nueve de la mañana a tres de la tarde. Las personas entrevistadas en ese campo pocas veces habían visto el módulo abierto, y cuando acudían era a fin de solicitar medicamentos para el dolor o para tratar síntomas de infecciones respiratorias comunes. A diferencia de los otros campos, esta pequeña empresa realizaba pocas actividades de promoción a la salud. Esto se debía a su reciente habilitación y, particularmente, a que el departamento de responsabilidad social de la compañía tenía menos de un año en funciones.

Dos de los campos visitados en Sonora compartían la misma unidad de salud, pues ambos pertenecían al mismo productor. A pesar de la numerosa población a la que atendían en conjunto (más de 4,300 trabajadores del campo), el espacio se reservaba a un sencillo consultorio cuyo mobiliario consistía en un escritorio con sillas, un gabinete de medicamentos y una báscula. El personal a cargo

eran dos profesionistas de la medicina contratados por la empresa, que cubrían los turnos matutino y vespertino, y una asistente sin entrenamiento médico (una joven estudiante de bachillerato) cuya familia trabajaba en el mismo campo como jornalera. El consultorio abría todos los días (menos el fin de semana), con un horario de nueve de la mañana a tres de la tarde y de cuatro a siete de la tarde, pero en ocasiones ese horario era más reducido. A diferencia de los otros campos agrícolas de Sonora, uno de estos campos parecía —por la distribución y diversidad de servicios, espacios de alojamiento y vivienda— un pequeño poblado. Esto permitió ahí una mayor libertad para la reunión y convivencia en las horas de descanso, lo cual explica la existencia de un grupo de Alcohólicos Anónimos que se reunía por las tardes. Las relaciones políticas y comerciales del productor facilitaban enormemente el acceso de la población a campañas y talleres de promoción a la salud e, incluso, a programas sociales.

Por último, en un campo en Hermosillo no se registraron espacios destinados a la atención de la salud de los trabajadores. Las situaciones médicas que se presentaban eran atendidas por una persona entrenada como paramédica, que recibía a los trabajadores en las oficinas del campo. Para tratar síntomas de resfriado común, dolor e inflamación muscular, disponía de un botiquín básico, con medicamentos comerciales. Los casos graves se referían a un médico particular en un poblado cercano. En los últimos años, el PAJA promovió en este campo las Ferias de Apoyos y Servicios Interinstitucionales; estas jornadas supieron captar la atención del empresario para mejorar el acceso a la salud de sus trabajadores.

En Sonora y en Sinaloa las unidades de salud carecían de ambulancia y, en caso de emergencia, se disponía de los vehículos de la empresa que utilizaban los equipos de seguridad privada o como medios para transportar a las personas jornaleras a las áreas de cultivo. En los campos visitados se seguían protocolos bastante sencillos para canalizar y atender emergencias en horarios y situaciones en que el personal médico estaba ausente. Estos protocolos implicaban tanto al personal de trabajo social como al profesorado, pero también, y principalmente, a cuadrilleros,<sup>36</sup> niñeras y madres cuidadoras, así como a otros líderes reconocidos por quienes ahí laboraban.

Los campos agrícolas más grandes recibían en promedio de 3,000 a 3,500 jornaleros durante los meses de cosecha, mientras que los de menor tamaño albergaban entre 800 y 1,000 trabajadores. Durante la temporada alta las unidades de salud de los campos grandes podían atender de 60 a 100 consultas rápidas por día, con un tiempo de espera de una hora, mientras que en un campo pequeño eran de 20 a 25 consultas.

Además de los servicios que de manera excepcional se ofrecían en los campos descritos hasta aquí, las unidades de salud documentadas se abocaban, en particular, a atender urgencias y realizar consultas rápidas de exploración, diagnóstico y prescripción de recetas para infecciones respiratorias y gastrointestinales, así como a tratar dolores de cabeza y malestares musculares. Aunque las unidades

<sup>35</sup>Según el informante, en Sonora se distribuían los apoyos de infraestructura de forma diversificada. Esto significa que no se limitaban a la construcción de albergues, principal demanda de los empresarios agrícolas. Al distribuir los apoyos con este criterio, pretendían aprovechar de manera estratégica sus limitados recursos y cubrir los diferentes campos de acción del programa. De ese modo y a lo largo de los quince años recientes habían logrado construir escuelas, unidades de salud, módulos sanitarios, canchas deportivas, comedores y cocinas industriales en la mayoría de los campos con cobertura del PAJA.

<sup>36</sup>El término "cuadrillero" es utilizado por los jornaleros y otras personas para referirse a los enganchadores, pero también a los supervisores de cuadrillas que trabajan en el campo.

de salud estaban relativamente bien preparadas para ocuparse de problemas agudos, la atención de los enfermos crónicos seguía siendo deficiente. En buena medida, esto se debía a que las enfermedades crónicas requieren cambios radicales en el comportamiento de los pacientes y en la organización del equipo médico para un correcto control y seguimiento de los casos mediante cuidados que son muy variables.

En las unidades de salud y consultorios a los que se tuvo acceso, los procedimientos diagnósticos para detectar diabetes no se cumplimentaban debido a la inexistencia de una identificación adecuada de los pacientes entre la población, los cuales podían permanecer durante largos periodos sin que nadie se preocupara por sus padecimientos. Aquellos casos en que los pacientes crónicos tuvieron acceso a tratamiento correspondían a jornaleros con residencia fija en los campos y que recibían atención médica por parte del IMSS. Generalmente, eran empleados que habían acumulado la antigüedad suficiente en la empresa como para conocer su derecho a la salud, negociar sus ausencias en el trabajo para recibir atención médica y solicitar apoyo para el tratamiento.

El tipo de acceso a la salud que proveían las empresas alcanzaba a cubrir las necesidades más básicas de la población que vivía en los campos agrícolas, ya que podía recibir diagnóstico y medicamentos para tratar los padecimientos más comunes en atención primaria. Esta posibilidad redujo de forma notable la complicación de enfermedades leves que reportan autores como Aranda y otros (2013), esto es, dolencias que anteriormente se agravaban debido a dificultades y obstáculos relacionados con la atención médica fuera de los campos: perder el salario de un día de trabajo, periodos de espera, además de gastos por concepto de traslado, alimentación y, en ocasiones, alojamiento. Asimismo, un gran pendiente era el tratamiento de emergencias, sobre todo cuando las personas se ubicaban en un lugar aislado, como los campos de cultivo.

En suma, las principales barreras para la atención eficaz y oportuna para los jornaleros agrícolas eran:

- Los horarios laborales de las unidades de salud de los campos y de las distintas estructuras de salud en localidades pequeñas y medias, que no coincidían con los de los trabajadores.
- El abasto parcial de medicamentos y el personal insuficiente.
- La falta de promoción y educación en salud y derechos laborales.
- La ausencia de un sistema de diagnóstico y evaluación de resultados en la población.
- La falta de recursos para los traslados del personal de salud a los campos y para el traslado de trabajadores en caso de urgencia a los distintos centros de salud.
- El seguimiento de enfermedades crónico-degenerativas era aún en extremo difícil por la escasa coordinación entre las instituciones o entre los servicios que atendían a los pacientes, e incluso debido a la falta de claridad en las explicaciones que se daban a los pacientes sobre los padecimientos y su manejo adecuado.
- A pesar de su alta prioridad, la atención a la salud mental todavía era relegada, y por otra parte, no había esfuerzos coordinados para afrontar el consumo de alcohol y drogas en los campos agrícolas, no obstante que se reconocía este problema.

Más allá de las limitaciones descritas, la población que vivía en los campos agrícolas tenía mejores oportunidades de atención a la salud que aquella que se alojaba en los albergues comunitarios. Los albergues visitados en Sinaloa no proveían servicios de salud. Una de las USI visitadas contaba con un consultorio médico que fue construido con apoyo de la Secretaría de Salud y del ayuntamiento; sin embargo, carecía de personal y permanecía cerrado. En otra de las USI incluida en el análisis no existían espacios habilitados para la atención a la salud de los jornaleros. Aquí acudían brigadas de salud de forma esporádica. Las necesidades de salud de los jornaleros que se alojaban en los albergues comunitarios dependían de cada familia y de su condición de afiliación, ya sea al Seguro Popular, al IMSS o a algún servicio proporcionado por la empresa agrícola para la que laboraban. Una buena parte de la población de los albergues se atendía en farmacias y consultorios genéricos, en función de la proximidad del establecimiento a los servicios de salud.

En este escenario, cuando los jornaleros y sus familias se sentían enfermos, tomaban remedios caseros o acudían a los módulos de salud de los campos, donde les proveían medicamentos para aliviar el dolor, reducir la fiebre o la inflamación. Normalmente, los módulos de salud de los campos agrícolas contaban con suficientes medicamentos para tratar síntomas simples de diarrea, gripe y tos, así como suero y material de curación. Las familias también solían comprar estos fármacos de venta libre en los diferentes establecimientos de comercio informal e itinerante que comercializaban alimentos y enseres de uso cotidiano dentro de los campos o muy próximos a ellos. En Sinaloa, quienes en los campos agrícolas cercanos a los centros urbanos, acudían con frecuencia a farmacias y consultorios genéricos ubicados en estos.

En ambos estados las unidades de salud en los campos eran el primer filtro para el acceso a la atención de los trabajadores. Si se trataba de un problema grave y oneroso, se canalizaba al IMSS, y los de menor gravedad, a la Secretaría de Salud o a consultorios privados. Las unidades de salud también se encargaban de establecer convenios para que el trabajador obtuviera acceso gratuito o mejores precios en consultorios y laboratorios particulares en las localidades cercanas, así como transporte y préstamos para cubrir los gastos. En conjunto con los departamentos de responsabilidad social de las empresas, las unidades de salud presentes en ambos estados llevaban a cabo actividades de prevención y promoción en esta materia mediante diversos arreglos con el sector privado y, en primer lugar, con el sector gubernamental, actuando junto a la Secretaría de Salud y los DIF estatales para organizar jornadas de salud y campañas de vacunación e informativas para la prevención de enfermedades transmisibles. También recibían apoyos regulares por parte de la Sedesol a través de Ferias Interinstitucionales de Servicios y de acciones del programa dirigido a migrantes "Vete Sano, Regresa Sano", de la Secretaría de Salud.

El desempeño de los departamentos de responsabilidad social era una variable de peso para el funcionamiento adecuado de las unidades de salud y, sobre todo, para el desarrollo de acciones para la promoción sanitaria. Desde luego, la posibilidad de que estos departamentos llevaran a cabo jornadas y campañas de salud dependía de la disponibilidad de espacios adecuados para recibir a los equipos médicos o los programas sociales.

Se pudo constatar que los espacios y equipos de atención a la salud en Sonora facilitaban el acceso de recursos y apoyos tanto públicos como privados que garantizaran el surtido de medicamentos para tratamientos simples, campañas de salud y personal médico. En 2018, gracias a la vinculación con la Escuela de Medicina y Odontología de la Universidad de Sonora, se integraron estudiantes de servicio social a las unidades de salud, en beneficio de la oferta de servicios o las jornadas de atención bucodental, por ejemplo. Del mismo modo, se firmaron convenios con la misma casa de estudios superiores para convocar a pasantes de las carreras de Medicina y Enfermería.

En ambos estados, la presencia de tales espacios facilitó la colaboración de asociaciones de productores para la promoción de la salud. En Sinaloa, la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARC) creó en 2005 la fundación "Profamilia de Jornaleros" para cubrir las necesidades de la población de familias jornaleras. Desde entonces los productores de la región buscaron que la AARC y la Sedesol participaran en conjunto en la impartición de pláticas y talleres sobre diferentes temas: salud bucal, salud reproductiva, equidad de género, prevención de la violencia, etc. Se efectuaron jornadas para la promoción a la salud en unidades móviles dirigidas a jornaleros migrantes indígenas y campañas para la prevención del cáncer de mama y el cáncer cérvico uterino. La vinculación de la AARC y la Sedesol atrajo la colaboración de fundaciones del sector privado para realizar acciones de promoción del deporte y la buena alimentación de niños y niñas. En el estado de Sonora, la Asociación de Productores Hortofrutícolas de los Valles del Yaqui y Mayo (APHYM), en conjunto con otros sectores de la sociedad civil, promovió campañas para la prevención del consumo de metanfetaminas entre los trabajadores del campo.

### Seguridad social

En 1997 se reconocieron como sujetos de pleno derecho al Régimen de Seguridad Social a las y los trabajadores del campo, pero apenas en 2006 la Ley del Seguro Social, en su artículo 5A-XIX,<sup>37</sup> definió al trabajador eventual del campo como

persona física que es contratada para labores de siembra, deshierbe, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente.

En estas modificaciones se estableció, por un lado, la manera en que los trabajadores eventuales debían ser documentados y los beneficios fiscales de su incorporación, y por el otro, la posibilidad de que la institución estableciera convenios con los patrones para otorgar las prestaciones en especie cuando hubiera ausencia de infraestructura del IMSS en la cercanía de los campos de cultivo. Sin embargo, algunos patrones han interpuesto amparos a las mencionadas modificaciones, evadiendo así su obligación de pagar cuotas (Aranda *et al.*, 2013).

<sup>37</sup> Última reforma DOF del 22-06-2018.

Si bien los recientes esfuerzos de un sector minoritario de empresas dirigidos a obtener algún distintivo de responsabilidad social han mejorado las condiciones de vida en los campos para quienes ahí trabajan, poco se ha avanzado en las condiciones laborales y el acceso real a las prestaciones sociales y de salud. Hasta ahora, las personas jornaleras agrícolas no tienen acceso a pensión por jubilación ni a incapacidad pagada por motivos de enfermedad o accidente (Marañón, 2010).

En los años recientes ha crecido el número de empresas que detentan el DEALTI otorgado por la STPS en México. En 2010, 21 empresas de cuatro estados lo ostentaban, y en 2015 el número aumentó a 104, distribuidas en 19 estados, entre los cuales Sinaloa contaba con el mayor número de registros (Castañeda *et al.*, 2016). De los 15 campos agrícolas que se estudiaron en Sonora y Sinaloa, 9 obtuvieron en el año en curso el DEALTI, 2 estaban en proceso para conseguirlo y únicamente 4 aún no emprendían acción alguna para lograrlo.<sup>38</sup>

Las ROP del PAJA en 2018 estipulaban como requisito que las empresas contaran con el DEALTI a fin de ser receptoras de los subsidios para la construcción, rehabilitación, ampliación, mantenimiento, acondicionamiento y equipamiento de inmuebles destinados a la atención de la población jornalera. Para obtener el DEALTI, las empresas debían comprobar que poseían el documento oficial expedido por el IMSS en donde se acredita que los trabajadores agrícolas tienen las prestaciones sociales de ley, entre otros requerimientos. A pesar de que los procesos de verificación de este distintivo no son claros y, por tanto, su confiabilidad es deficiente (Castañeda *et al.*, 2016), el DEALTI probó ser de utilidad para la Sedesol por el hecho de obligar a las empresas a cumplir anualmente ciertos criterios de responsabilidad social, como tener al día la documentación que demostraba la derechohabiencia de los trabajadores. Los procesos que demanda el DEALTI a cada empresa eran aprovechados por el programa para verificar el cumplimiento y renovación de los requisitos mínimos para entrar en cobertura.

Es posible que el requisito del DEALTI para las agroempresas que deseaban recibir los subsidios del PAJA hubieran incrementado en los próximos años el número de beneficiarios con seguridad social. No obstante, entre 2015 y 2017 la cantidad de beneficiarios del PAJA con cobertura del IMSS seguía siendo muy baja. De acuerdo con datos proporcionados por el programa, a nivel nacional, de un total aproximado de 53,548 beneficiarios que respondieron el CUIS en ese periodo,<sup>39</sup> solo 3,540 (6.6%) se reconocieron como derechohabientes del IMSS. En Sinaloa y Sonora la cifra fue igualmente baja: en la primera entidad el 7.2% declaró contar con cobertura del Seguro Social, y en Sonora, apenas un 3.5%.

Con base en la información proporcionada por los departamentos de responsabilidad social de las empresas visitadas, los trabajadores contaban con cobertura del IMSS bajo la figura de "trabajador eventual del campo". Únicamente dos campos, ambos del mismo productor, carecían de dicha cobertura.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Véase el capítulo 2 de este documento para una relación pormenorizada sobre el perfil de los campos agrícolas visitados.

<sup>39</sup> De acuerdo con el PAJA, estos datos corresponden a beneficiarios que no habían respondido el CUIS antes de 2015. Deben considerarse un par de elementos contextuales sobre estos datos: si al momento de la aplicación del CUIS los beneficiarios no estaban trabajando, es más probable que no contaran con cobertura del IMSS; también es posible que de haber tenido empleo al momento del levantamiento, ignoraran que eran derechohabientes del IMSS o de otro servicio.

<sup>40</sup> Esta información fue proporcionada por un informante de los campos visitados. En este informe privilegamos la información que el empresario dio de manera directa al equipo de campo. Es importante señalar que este productor había dejado de recibir apoyos a la infraestructura pues no contaba con el DEALTI; no obstante, continuaba siendo una importante UT dado el volumen de población que recibía.

Las empresas invertían cada vez más recursos y esfuerzos para controlar los esquemas de intermediación en la contratación de sus trabajadores, proporcionando ellas mismas transporte y gastos de traslado desde las comunidades de origen a los campos de cultivo. Aunque la figura de intermediarios era la predominante, estos se habían convertido en empleados de confianza de las empresas. La forma más común de contratación continuaba siendo "por palabra"; esto significa que, si el trabajador permanece en los campos de la empresa que pagó por su traslado, tenía derecho al viaje de retorno a su localidad de origen. En los casos documentados, se estima que tres de cada cuatro trabajadores volvían al mismo campo año con año. La mayoría de ellos tenía contratos de tres meses que se renovaban hasta cuatro veces en un mismo año, superando el tiempo requerido para convertirse en trabajadores permanentes.

De ese modo, las empresas documentadas se beneficiaban del trabajo y de las habilidades acumuladas de los mismos empleados que volvían a sus campos con contratos que, al renovarse, alcanzaban entre 7 y hasta 11 meses de duración. En un campo en Sonora y otro en Sinaloa buena parte de los trabajadores prestaban sus servicios durante 10 u 11 meses, y pasaban al menos 1 mes al año en sus localidades de origen. En todas las empresas, casi 1 de cada 10 trabajadores contratados durante las temporadas altas de cosecha continuaba en los campos aún después del término de esta, para las labores de preparación del campo, riego y mantenimiento de plantas e instalaciones de los cultivos (alambrado, mangueras, etc.). Aunque permanecían prácticamente todo el año con escasas 2 o 3 semanas sin contrato, los jornaleros agrícolas eran considerados igualmente temporales.

Los mayores impedimentos para que esa población gozara del derecho a la salud recaían en la naturaleza temporal del trabajo y la falta de promoción de esta prerrogativa. Por lo general, los trabajadores ignoraban su calidad de derechohabientes. Había muchas dificultades para que los jornaleros agrícolas obtuvieran la póliza que los acreditaba como afiliados y no recibían información sobre cómo solicitarla. El personal encargado no daba prioridad al trámite de las pólizas y, mucho menos, a la promoción del derecho a la salud de los trabajadores, afiliados o no al Seguro Social. Así, los trabajadores solían enterarse de que eran derechohabientes del IMSS solo en caso de enfrentar un padecimiento que obligara a la unidad de salud del campo a referir su caso, ya fuera por la magnitud de los costos o porque el tipo de atención requerida implicaba servicios de alta especialidad. A diferencia de los jornaleros agrícolas con contratos temporales, los trabajadores fijos o de confianza eran más proclives a conocer y ejercer sus derechos como trabajadores.

De acuerdo con el personal administrativo y de salud entrevistado en los campos, existía una cobertura amplia del Seguro Popular entre los jornaleros agrícolas que trabajaban en las empresas. Según los datos del CUIS del periodo 2015-2017, seis de cada diez beneficiarios que respondieron el cuestionario a nivel nacional declararon estar afiliados al Seguro Popular. En los estados analizados, la misma fuente refirió que en Sinaloa cuatro de cada cinco beneficiarios manifestaron su afiliación al Seguro Popular, mientras que en Sonora solo uno de cada cuatro. Presumiblemente, a partir de datos proporcionados por el personal entrevistado, una buena parte de los trabajadores fueron afiliados en sus localidades de origen o bien en los campos de destino a través de jornadas de

afiliación o de Ferias Interinstitucionales de Servicios. Aunque es difícil comprobar esta información, el personal administrativo de los campos que declaró tener cobertura del IMSS, aseguró que era frecuente que los jornaleros agrícolas tuvieran doble cobertura; es decir, por parte del Seguro Popular y del IMSS. Este dato contrasta con los del CUIS proporcionados por el PAJA para los años 2015-2017, en donde el porcentaje de beneficiarios a nivel nacional que dijeron contar con doble cobertura fue menor del 1%. La misma cifra fue reportada por los beneficiarios en Sinaloa, y en Sonora no se presentó ningún caso.

En general, como se constató a través de entrevistas con jornaleros agrícolas, los afiliados al Seguro Popular sí reconocían su incorporación, aunque se les dificultaba entender los alcances de la póliza y, en particular, trasladarse por cuenta propia desde los campos agrícolas, por lo general aislados de los centros urbanos, para recibir atención médica en los centros de salud y hospitales públicos de la Secretaría de Salud.

Al margen de contar o no con seguridad social para sus empleados, la mayoría de las empresas agrícolas prefería absorber los gastos menores de atención a la salud mediante el pago de consultas y exámenes de laboratorio en la red de servicios particulares que se ofrecían en las localidades cercanas a los campos. De esta manera se evitaban los tiempos de espera del sector público y las limitaciones de estos servicios para resolver los problemas de salud de los trabajadores. Así se solucionaba, a menudo, la atención a las mujeres embarazadas y a los niños y niñas.

A pesar de las dificultades para acceder a servicios de calidad provistos por el IMSS, se documentaron al menos cinco casos entre la población asentada en que se proporcionó una atención efectiva a enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes y estudios diagnósticos para la identificación de una lesión ginecológica, además de tratar eficazmente dos accidentes laborales. La seguridad social de los trabajadores, sobre todo en los casos que implicaban gastos onerosos, por el manejo de padecimientos crónicos o que requerían tratamiento en especialidades, marcaba una gran diferencia en la calidad de vida y la economía de los hogares jornaleros.

El siguiente ejemplo fue documentado en un campo que reconoció abiertamente no otorgar seguridad social a sus empleados; el caso corresponde a una mujer jornalera agrícola nahua de 26 años de edad, proveniente de Guerrero, madre de dos niñas (de 8 y 5 años de edad), habitante de un campo en Sonora.

Días antes de nuestra visita al campo, una compañera jornalera, amiga de la mujer entrevistada, de 39 años de edad, había muerto por complicaciones de salud que no tuvieron un diagnóstico claro para la familia y los amigos, aunque estos sospechaban de la picadura de un animal ponzoñoso. Según la narración, después de haber estado desplegando plásticos que serían utilizados en los invernales, su amiga estuvo muy enferma. La atendieron en el módulo de salud del propio campo, pero después de varios días con fiebres y convulsiones, fue necesario trasladarla a un hospital de Guaymas, localizado a 74 kilómetros de distancia. Ahí estuvo una semana sin mejoría hasta su muerte.

Al momento de la entrevista, el marido de su amiga recién fallecida se había ido a Guerrero para sepultar a su compañera. Mientras tanto, dos de las hijas de la finada (de 12 y 5 años de edad) se encontraban bajo el cuidado de la mujer entrevistada.

De acuerdo con el testimonio, el costo del traslado del cuerpo de su amiga a su lugar de origen en Guerrero fue de 31,000 pesos, de los cuales el patrón aportó 15,000 dejando al viudo con una deuda de 16,000 pesos. Los días que el esposo no trabajó, no fueron cubiertos por la empresa.

Al momento de la entrevista, tenía una profunda tristeza y preocupación, pues las niñas a su cargo no habían sido informadas de la muerte de su madre, no sabía cuándo volvería el padre por ellas y tampoco cómo haría el amigo para cubrir esa deuda con el patrón. La deuda contraída con la empresa implicaba un gasto catastrófico para la familia, que después de perder la fuerza laboral de la jefa de hogar tenía un ingreso mensual de más o menos 5,500 pesos y más de dos dependientes a cargo.

Para empresas como la del caso referido, la mala calidad en el servicio en las instituciones públicas, el desabasto de medicinas y la burocratización de los procedimientos constituían el argumento de los empresarios para justificar que se podía prescindir de la cobertura del seguro social. Durante una entrevista sostenida con el dueño de un campo, este afirmó que, debido a la mala calidad de los servicios de salud que proporciona el Estado, prefería resolver por sí mismo las necesidades de atención de sus trabajadores, alrededor de cuatro mil jornaleros provenientes de Guerrero, Chiapas y Puebla con hijos en edad escolar que también vivían en el campo. Más del 70% de esta población volvía cada año a trabajar para la empresa, con contratos que se extendían hasta por once meses.

La trabajadora social a cargo expresó que una parte considerable de los trabajadores actuales fueron niños que crecieron en el campo y que, después de formar nuevas familias, volvieron a trabajar como jornaleros agrícolas y a vivir al mismo lugar. Evidentemente, el consultorio médico del campo era incapaz de atender a una población tan grande y compleja, compuesta por niños y mujeres en edad reproductiva, ni contaba con los recursos suficientes para resolver los problemas de salud que se demandaban. Como demuestra el caso documentado, la atención de urgencias era deficiente y los estragos a la economía doméstica por la falta de cobertura del seguro social eran catastróficos. Al respecto, el empresario entrevistado argumentó que como pagaba un salario ligeramente mayor que el resto de los campos, sus empleados estaban en posibilidades de cubrir sus necesidades de salud en mejores lugares que el Seguro Social.<sup>41</sup>

El problema común que enfrentaban los empresarios es que el pago de cuotas al IMSS no garantizaba que sus trabajadores obtuvieran el servicio al que tenían derecho. Por consiguiente, los módulos de salud que en fechas recientes se habilitaron en los campos eran también una respuesta al conflicto actual entre las empresas y el IMSS, por sus altas cuotas y limitaciones para brindar atención médica.

<sup>41</sup> Los ingresos de las personas jornaleras agrícolas son bajos. Quienes trabajaban en los campos visitados en Sonora recibían aproximadamente 2.2 salarios mínimos al día, y en Sinaloa, 1.7. En promedio, las y los jornaleros de Sonora ganaban alrededor de 4,480 pesos al mes, y en Sinaloa, 3,600 pesos, por extensas y muy demandantes jornadas laborales. A pesar de las posibilidades de recibir pago por horas extras o por productividad a destajo, las y los trabajadores coincidieron en señalar que estas labores no son redituables debido a lo extenuantes que son. Esta situación constituye una limitación importante para las trabajadoras del campo, que en jornadas a destajo refieren ganar incluso menos que bajo la modalidad de contrato.

Como resultado, las referencias de casos al IMSS seguían siendo bajas. Datos recogidos por el CUIS para el periodo 2015-2017 y proporcionados por el PAJA, evidencian que solo 1 de cada 20 beneficiarios a nivel nacional declaró haberse atendido en el IMSS, contra 6 de cada 10 que manifestaron recibir atención médica en los centros de salud u hospitales de la Secretaría de Salud. A pesar de los posibles esfuerzos, muchos hogares jornaleros beneficiarios del programa estaban lejos de contar con cualquier tipo de cobertura social. Según la misma fuente, a nivel nacional el 34.5% de los beneficiarios reveló no tener cobertura por parte de ninguna institución de seguridad social; en Sinaloa, dicho porcentaje fue del 12.2%, y en Sonora, del 71.4%.

En general, la cobertura de la seguridad social entre la población jornalera es muy reducida. A pesar de que esta constituye la principal fuerza de trabajo de las unidades agrícolas de carácter empresarial, no existen estrategias fiscales lo suficientemente transparentes para garantizar el cumplimiento de las empresas en relación con los derechos y obligaciones de quienes trabajan para ellas. La ausencia de censos que contabilicen con claridad y precisión el número de personas jornaleras derechohabientes es un ejemplo de lo anterior. Como se puso de manifiesto en este apartado, la población jornalera bajo cobertura de la seguridad social a la que tuvo acceso este estudio, tenía escasas posibilidades de beneficiarse efectivamente de su derecho a la salud. La cobertura estaba plagada de irregularidades que obstaculizaban el ejercicio de sus derechos como trabajadores. El cumplimiento de las obligaciones patronales era insuficiente, en buena parte porque solo contemplaba la cobertura por enfermedad e impedía a los empleados disfrutar de otros derechos, como son los de incapacidad, seguridad de ingreso suplementario, jubilación, cobertura de sobrevivientes, etc. Así, la afiliación a los servicios de salud no bastaba para garantizar que los jornaleros agrícolas ejercieran plenamente sus derechos como trabajadores.

### Perfil epidemiológico de la población jornalera estudiada

A pesar de los riesgos a la salud que conlleva el trabajo agrícola y de las enormes dificultades para acceder a servicios médicos de calidad, el personal administrativo y de salud de los campos visitados solía caracterizar a la población jornalera como saludable y con acceso a buenos servicios. Por un lado, esto sucedía porque la población era mayoritariamente joven y, en consecuencia, se le atribuía un buen estado físico. Los datos del CUIS 2015-2017 proporcionados por el PAJA señalan que la población jornalera beneficiaria en Sonora se compone en su mayoría de jóvenes entre 18 y 39 años que migran solos o en pareja. En Sinaloa, el perfil poblacional apunta a familias que viajan con hijos en edad escolar y cuya jefatura de hogar se encuentra en el rango de edad mencionado. Por su parte, los productores argumentan que en los campos agrícolas los trabajadores gozan de mejores condiciones de vida y de servicios de salud que en sus localidades de origen.

La condición de trabajador eventual del jornalero agrícola, la ausencia de personal médico, la alta rotación de los equipos de salud y las limitaciones de los servicios que se brindan en los campos y localidades próximas, generalmente basados en respuestas paliativas que carecen de un diagnóstico y del seguimiento de casos, tiene como consecuencia que los equipos médicos conozcan muy poco



sobre la salud de los trabajadores. Asimismo, estas unidades médicas no elaboran diagnósticos que les permitan identificar los principales problemas de salud en la población a su cargo para poder priorizarlos y tomar medidas encaminadas a erradicarlos o, por lo menos, paliarlos.

Las enfermedades más usuales en esta población son las infecciones respiratorias y gastrointestinales (diarrea, gastroenteritis, disentería, parasitosis y gastritis). Otros riesgos importantes, como la insolación y la deshidratación, son resultado del calor extremo. La incidencia de estos padecimientos está ligada a las condiciones precarias de los espacios de alojamiento, que carecen de ventilación e iluminación adecuadas y en donde, por lo general, las personas no tienen acceso a agua, a no ser en los módulos sanitarios o en los lavaderos, que a menudo son una fuente común de infecciones, principalmente dérmicas y estomacales.

El abuso de alcohol, sobre todo durante los fines de semana, es una constante en los campos visitados, y en menor medida, el de sustancias psicoactivas, más que nada la marihuana. En el caso de Sonora se documentó un alto consumo de metanfetaminas, una droga muy adictiva, localmente conocida como "cristal". El Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (Sisvea) reporta que Sonora tiene la quinta tasa de consumo de cristal más alta en México.<sup>42</sup> El cristal llegó a los campos agrícolas de Sonora hace unos quince años,<sup>43</sup> y desde entonces ha tenido un impacto profundo en la salud de la población jornalera agrícola, así como en las comunidades cercanas a los campos, donde las redes del narcotráfico se han entrelazado con las redes de contratistas o enganchadores, transportistas y otros prestadores de servicios y comerciantes cuyo mercado principal es el personal jornalero del campo.

En opinión de las personas jornaleras y el personal administrativo de las empresas visitadas, la adicción a esta sustancia era un problema grave en todos los campos agrícolas de Sonora. La metanfetamina se comercializaba a precios accesibles y se conseguía con facilidad en los puestos informales de alimentos instalados alrededor de algunos campos agrícolas o en localidades aledañas como Miguel Alemán, Empalme, Guaymas, Pesqueira y Hermosillo. Por sus efectos estimulantes, esta droga resulta idónea para incrementar la productividad de los jornaleros y eliminar el cansancio. Dadas sus características, se introduce y consume con facilidad en los campos, a diferencia del alcohol, sustancia de abuso recurrente. Uno de los campos visitados en Sonora ofrecía servicios de psicología y psiquiatría una vez a la semana, enfocados en tratar cuadros de adicción y sobredosis entre la población jornalera, particularmente en hombres que migran solos, grupo que engrosa el perfil poblacional de los campos de la región.

Los cultivos hortofrutícolas son tan delicados que no permiten el uso de guantes<sup>44</sup> y, en consecuencia, implican el maltrato a las manos; además, muchas horas de las que requiere el demandante y repetitivo

trabajo lo realiza la persona agachada, provocándole severos dolores musculoesqueléticos. Este tipo de dolores, ocasionados por una mala postura, afecta huesos, músculos, tendones y nervios; estos, junto a los dolores de cabeza, estuvieron entre los principales motivos por los que los trabajadores se automedicaban o solicitan antiinflamatorios y analgésicos en las unidades de salud de las empresas donde trabajan. El personal administrativo de los campos refirió que el cansancio crónico o el agotamiento físico excesivo se volvieron las principales causas de ausentismo laboral.<sup>45</sup> Con frecuencia los jornaleros no se presentaban a trabajar para recuperarse del cansancio extremo y de heridas producidas por trabajos manuales repetitivos. Algunas personas entrevistadas manifestaron haber sentido fiebre después de una extenuante jornada, hecho que contradice el argumento de que quienes trabajan en el campo tienen mayor resistencia y energía para la realización de las labores agrícolas.

Así como el cansancio aumenta la probabilidad de sufrir percances, también las condiciones laborales propician accidentes que involucran herramientas, picaduras de insectos, caídas, etc. (Calvario, 2016; Tlachinollan, 2013). En los campos estudiados en Sonora y Sinaloa, los accidentes laborales son los riesgos más comunes a la salud. Los servicios médicos ofertados por los campos son ineficaces para atender y dar continuidad a este tipo de situaciones que implican el seguimiento médico de especialistas. Por consiguiente, de acuerdo con las entrevistas sostenidas, estos incidentes tienen una alta probabilidad de ocasionar gastos extraordinarios, lo que provoca que las familias deban reducir su gasto básico durante un periodo, ya sea por cubrir los costos vinculados con la atención de la salud, por tener que dejar de trabajar para recuperarse o por haber perdido habilidades. Sin un seguimiento de casos, las consecuencias de los accidentes laborales son todavía inciertas. De los casos documentados se infieren las dificultades para superar caídas, golpes y lesiones en el trabajo, y la falta de tiempo y de terapia adecuada para restablecerse plenamente, situaciones que agravan la condición de salud. Muchas veces los trabajadores que sufren accidentes son suspendidos de actividades físicamente demandantes para ser contratados en labores de tipo administrativo, por ejemplo, como camperos o mayordomos. No obstante, esto no implica una pensión por incapacidad ni un tratamiento médico para superar la condición que provocó la pérdida de habilidades físicas.

Se documentó el caso de una mujer, madre de dos jóvenes en edad escolar, proveniente de Matamoros, Coahuila. En ese momento ella radicaba en el estado de Sinaloa, en un albergue ubicado en Navolato. Hace nueve años que trabaja para la misma empresa y hace dos es una trabajadora asentada con cobertura del IMSS.

Sus ocupaciones en el campo han variado mucho a lo largo del tiempo. Comenzó trabajando como jornalera antes de sufrir una caída de la cual no se ha recuperado. Recuerda que se encontraba trabajando en el corte de pepinillo cuando brincó para alcanzar unas regaderas y resbaló porque el suelo estaba mojado. Al caer se lastimó la espalda. Después de este accidente solo se le permitía ir dos o tres días por semana a trabajar en los campos, aunque ella misma reconoce que a partir de la lesión le era imposible realizar sus labores adecuadamente. Un par de meses después, el médico de la unidad

<sup>42</sup> Estos datos se calculan con base en usuarios que solicitaron ser admitidos en centros de tratamiento y rehabilitación no gubernamentales.

<sup>43</sup> Autores como Haro (2007) reportan el uso indiscriminado de esta droga desde 2004.

<sup>44</sup> Para ciertas actividades de mantenimiento se establecen medidas preventivas para evitar las heridas en las manos, como por ejemplo la utilización de guantes. No obstante, muchas personas no los usan con el propósito de incrementar su productividad, sobre todo cuando el trabajo es a destajo, o como se le llama localmente, "por tarea o contrato", es decir, cuando la remuneración se pacta con base en la cantidad de unidades, obras o labores que la persona trabajadora realice en una jornada determinada.

<sup>45</sup> En coordinación con los cuadrilleros, los equipos médicos de la mayoría de los campos realizan censos semanales para conocer los motivos por los que los trabajadores faltan a su jornada y llevar un control de sus faltas.

de salud le emitió un justificante para que se ausentara por completo de esas actividades laborales. La misma empresa agrícola la acomodó en otro trabajo a modo de "compensación". Fue entonces que se desempeñó como mamá cuidadora y posteriormente como campera del albergue.

El accidente laboral le ocasionó un problema de columna que hasta ahora no ha superado. El médico le ha dicho que aparte de esa lesión tiene también una hernia y, por lo tanto, no puede trabajar en el campo. De acuerdo con su testimonio, el médico del IMSS nunca expidió un certificado de incapacidad que la eximiera de trabajar durante algunos días para recuperarse por completo, solo continuó trabajando en otras tareas que supuestamente no implicaban un esfuerzo físico extenuante. No obstante, las ocupaciones que ha tenido después del accidente continúan siendo físicamente demandantes.

En casos de accidentes, las empresas brindan la atención médica suficiente para estabilizar a la persona y que retome lo antes posible sus actividades laborales. Con todo, las obligaciones que señala la legislación para el patrón respectivo no se cumplen; por ejemplo, el registro y pago de incapacidad o la ayuda para gastos de funeral. A pesar de la frecuencia con que se presentan estas necesidades, el personal administrativo de los campos documentados desconoce cualquier información sobre los apoyos para la atención a contingencias. En Navolato, Sinaloa, se documentó el caso de un jefe de familia tlapaneco, originario de Copanatoyac, Guerrero, y único hablante de castellano en su hogar. En 2015 debió enterrar a su hijo que falleció de una enfermedad no diagnosticada en el cementerio de Navolato, ya que no contaba con los recursos necesarios para transportar el cuerpo del niño hasta su localidad de origen.

Bien documentado es el hecho de que la población jornalera agrícola está permanentemente expuesta a riesgos en sus lugares de trabajo por la exposición a agroquímicos, de los cuales los plaguicidas figuran entre los de mayor toxicidad. Este tipo de sustancias no solo afectan a las y los trabajadores agrícolas directamente expuestos sino a quienes residen cerca del área de cultivo, debido al arrastre del viento (Camarena *et al.*, 2012; Camarena *et al.*, 2013; Camarena, Ochoa y Valenzuela, 2014).

Las certificaciones de inocuidad han obligado a las empresas a implementar un control más cuidadoso sobre los procesos para la manipulación de agrotóxicos. Los productores que tienen como principal cliente a Costco Wholesale Corporation deben realizar periódicamente auditorías sobre el personal de cosecha durante la temporada. Estas auditorías se dividen en secciones que corresponden a áreas de riesgo de contaminación potencial e incluyen la seguridad y la higiene de los empleados, las prácticas de cosecha y la seguridad alimentaria. A pesar de los esfuerzos por reducir el contacto de los trabajadores con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, el representante legal de uno de estos campos en Sonora reconoció que hace falta mejorar los protocolos de inocuidad.

En una auditoría reciente al personal de cosecha que no manipula directamente sustancias peligrosas, se encontraron residuos importantes de materiales químicos en piel y manos. Los residuos, que provenían de los espacios de alojamiento, al parecer habían llegado hasta ahí por prácticas de aseo

inadecuadas del personal que manipula las sustancias. Aunque el personal en contacto directo con agrotóxicos utiliza uniformes especiales y conoce las recomendaciones más obvias, como no tomar alimentos durante e inmediatamente después de la aplicación, bañarse al término de esta, lavar la ropa empleada y reservarla solo para esta tarea, cumplir al pie de la letra tales tareas no siempre es posible, ya sea por falta de tiempo o por dificultades de acceso a fuentes de agua. La mayoría del personal que trabaja en el campo carece de capacitación con respecto a la manipulación de sustancias tóxicas y a las medidas de protección básicas que los libren de los riesgos del contacto indirecto. Por lo general, no se les proporciona ningún equipo especial en el lugar de trabajo, como uniformes, máscaras, cubrebocas, anteojos o guantes, y simplemente se cubren con paliacates y prendas personales.

Las prácticas de autocuidado de las personas jornaleras para la prevención de riesgos por contacto con agrotóxicos son pocas, en mayor medida porque estas involucran el acceso a fuentes de agua que no siempre son accesibles. La mayoría olvida lavarse las manos con agua y jabón, no suele lavar su ropa diariamente y rara vez se baña al terminar la jornada; además, no siempre se aleja de las zonas donde se aplicó el plaguicida y come y fuma dentro del campo (Camarena, Ochoa y Valenzuela, 2014).

El acceso al agua es un problema en los campos visitados. Existen módulos sanitarios y lavaderos situados afuera de los espacios de alojamiento.<sup>46</sup> No obstante, estos servicios son insuficientes durante la temporada alta de cosecha, ya que los trabajadores se congregan en las instalaciones sanitarias a la misma hora: por la mañana, antes de ir a trabajar, y por la tarde, al regresar. Los trabajadores destinan el fin de semana a lavar su ropa, y los lavaderos se abarrotan durante el sábado y el domingo. Siempre es necesario formarse y esperar para hacer uso de ambos servicios. En los albergues que están habilitados para que las familias cocinen en el mismo lugar donde duermen, también se hacen filas para acarrear desde los lavaderos o los módulos sanitarios el agua destinada a preparar los alimentos. Estas situaciones implican un esfuerzo considerable después de una agotadora jornada laboral. Por las razones señaladas, las prácticas de higiene corporal, así como el aseo de la ropa de trabajo, no consiguen ser regulares.

Los daños a la piel por exposición solar y afecciones dérmicas como alergias, dermatitis, herpes y urticarias son asimismo comunes entre la población estudiada. Irritación, comezón, ronchas, ampollas y manchas son síntomas reportados con frecuencia en las unidades de salud de los campos visitados, y se presentan incluso entre el personal administrativo. Cuando se manifiestan síntomas como vómitos y dolores de cabeza, los médicos se limitan a recetar medicamentos, sin darles seguimiento como posibles casos de intoxicación.

Una joven jornalera que trabajaba en un campo de Sonora, refería que desde que comenzó a trabajar en el campo padecía regularmente de mareos y dolores de estómago y de cabeza. Aunque la unidad de salud interpretaba sus síntomas como cansancio, ella achacaba los malestares al agua que bebía.

<sup>46</sup> De todos los campos agrícolas visitados, únicamente el campo Villa San José, de Guasave, Sinaloa, ofrece servicios de vivienda familiar con instalaciones sanitarias y lavaderos individuales.

Las dificultades citadas acerca del acceso al agua, además de su dudosa calidad, fue una preocupación constante en las entrevistas sostenidas con los jornaleros agrícolas. En los campos donde estos no tenían acceso a estufas y suministro de gas, el agua que se consumía no era purificada y no había posibilidades de hervirla para su consumo.

En un campo en Navolato, Sinaloa, el agua que el albergue brindaba a los trabajadores provenía de un canal y, para evitar enfermedades derivadas de la mala calidad del agua, algunas familias del campo compraban garrafones de agua para beber y cocinar, destinando la del canal para lavar la ropa, la loza y para la higiene personal. Desafortunadamente, muchos niños jugaban y se bañaban en esos canales. Ciertamente, para precisar si el agua a la que se tenía acceso en los campos agrícolas estaba o no contaminada, era indispensable otro tipo de estudios, pero es un hecho que las familias jornaleras dudaban de su calidad y, cuando podían, la compraban embotellada.

El acceso a agua potable durante las jornadas de trabajo es un problema a considerar. El endurecimiento de las medidas para garantizar la inocuidad dificulta cada vez más que las personas jornaleras entren a los espacios de trabajo con mochilas para cargar alimentos o agua para beber durante las horas de faena. Los trabajadores dependen de los contenedores de agua que las mismas empresas aproximan a las cuadrillas en labores. Estos no siempre poseen sistemas de filtración para purificar el agua. La gran desventaja es que la temperatura ambiente del verano calienta los recipientes y su contenido, por lo que los trabajadores no beben mucha agua durante la jornada y prefieren ir a los comedores o tiendas de abarrotes de los campos para abastecerse de refrescos y otras bebidas azucaradas.

## Alimentación

Uno de los principales motivos de los jornaleros para migrar es la necesidad de proveer el sustento diario del hogar, y la alimentación es uno de sus pilares fundamentales. Su obvio carácter vital contrasta con la desatención de la que es objeto. El estudio dejó en claro que las condiciones de quienes laboran en el campo durante el ejercicio de su jornada son determinantes para una mayor propensión a sufrir inseguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria radica en que las personas tengan acceso físico y económico permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades y preferencias alimenticias, de modo que puedan llevar una vida activa y sana (Coneval, 2015). La inseguridad alimentaria, por su parte, consiste en la probabilidad de que disminuya drásticamente el acceso a dichos alimentos nutritivos y de calidad, así como el nivel de consumo de estos, ya sea por riesgos ambientales o sociales, o bien debido a la reducida capacidad de respuesta de los individuos ante dichos riesgos. Estos procesos pueden derivar en malnutrición, entendida como desnutrición (falta de alimentos nutritivos) o como el excesivo consumo de alimentos de alto contenido calórico pero de bajo contenido nutricional.

Desde un enfoque analítico, el concepto de seguridad alimentaria se conforma de cuatro dimensiones (Coneval, 2015):

1. La disponibilidad física de los alimentos, reflejada en la oferta suficiente, como función tanto de la producción como del comercio de los alimentos.
2. El acceso económico y físico a los alimentos, que implica la capacidad económica de los hogares para adquirir alimentos nutritivos y la proximidad de estos.
3. La utilización de alimentos, que se refiere a la manera en la que el cuerpo aprovecha sus nutrientes; mejor será este aprovechamiento si se trata de un cuerpo sano con acceso a servicios de salud y se acompaña de la preparación adecuada e higiénica de los alimentos, y de una dieta equilibrada, diversa y suficiente para todos los miembros del hogar.
4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores; esta dimensión se asocia con la vulnerabilidad y con el concepto de vulnerabilidad alimentaria.

Si alguna de estas dimensiones anteriores falla, entonces existe riesgo de inseguridad alimentaria (Coneval, 2015).

El enfoque de la seguridad alimentaria y sus dimensiones estrechamente interrelacionadas constituyen el marco de referencia para analizar la problemática de la alimentación en los contextos de vida de las personas jornaleras. A continuación, en primer lugar, se describirán los apoyos brindados por el PAJA relativos a la alimentación y su distribución en los estados de interés. Enseguida se explicará y analizará el conjunto de observaciones con respecto a la alimentación de la población jornalera en su tránsito y estancia en las UT visitadas.

### El PAJA y la alimentación

Las ROP 2018 del PAJA indican que, como parte de la estrategia "Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019", el programa apoya actividades cuyo propósito es mejorar el acceso a la alimentación.

Los componentes destinados a atender esta necesidad en la población objetivo del PAJA son:

1. El apoyo al arribo.
2. El apoyo alimenticio para menores de 14 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
3. Los servicios básicos destinados a la construcción de comedores, cocinas, etcétera.

El cuadro 6 muestra el presupuesto destinado a estos rubros. Se aprecia que, en relación con 2015, los apoyos al arribo y alimenticios aumentaron considerablemente entre 2016 y 2017 a pesar del recorte presupuestal que hubo en este último año. Al analizar ambos rubros en términos relativos en relación con el presupuesto total (gráfica 8), la tendencia fue en aumento. El apoyo para servicios básicos referentes a la alimentación ha tenido variaciones, pero no creció ni en términos absolutos ni relativos.

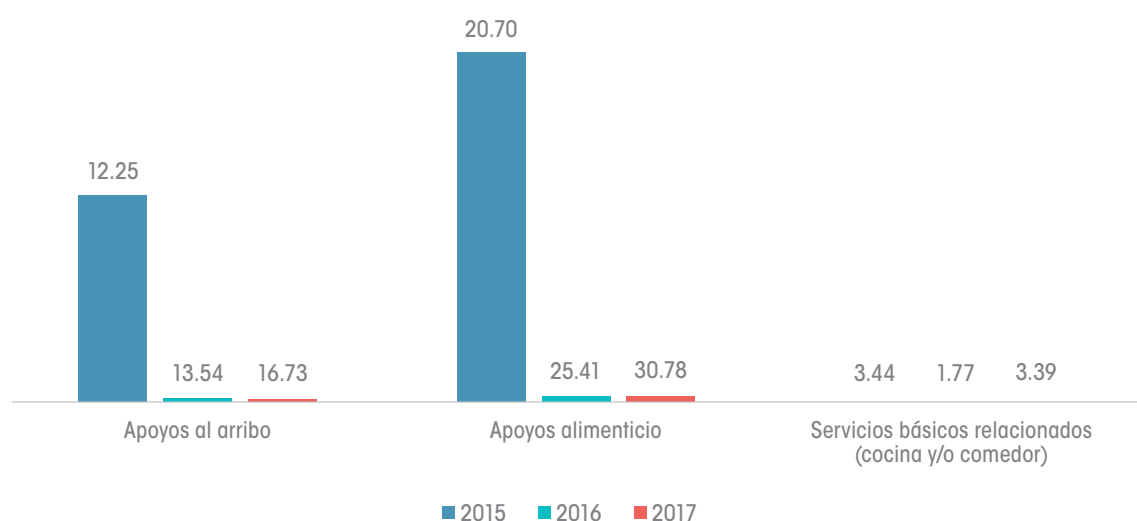
**Cuadro 6.** Presupuesto total y presupuesto del PAJA destinado a componentes relacionados con la alimentación (en millones de pesos)

	2015	2016	2017
Presupuesto total PAJA	287.01	316.95	258.09
Apoyos al arribo	35.16	42.92	43.17
Apoyo alimenticio	59.42	80.54	79.43
Servicios básicos relacionados (cocina y comedor)	9.9	5.60	8.76

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información proporcionada por la Sedesol.

La gráfica 8 evidencia la importancia del apoyo alimenticio a menores de edad y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, que en 2017 absorbió el 30% del presupuesto total. Agregados, los tres apoyos considerados comprenden la mitad del presupuesto total en ese año.

**Gráfica 8** Presupuesto de apoyos relacionados con alimentación, con respecto al presupuesto total del PAJA (en porcentajes)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por la Sedesol.

Acerca de la pertinencia de estas medidas para atender la problemática, ninguna fuente especifica los requerimientos concretos relacionados con la alimentación de la población jornalera, a excepción del diagnóstico del programa elaborado en 2010, donde se establece que el 42% de los hijos de jornaleros padecía algún grado de desnutrición [de acuerdo con un diagnóstico del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) publicado en 2006].

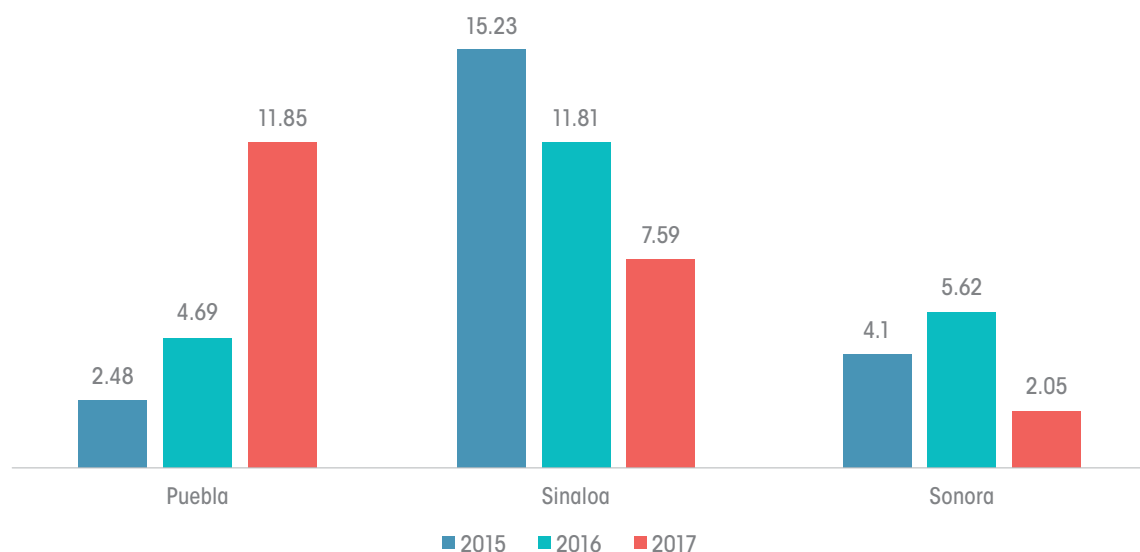
### Apoyo al arribo

En las ROP 2018 no se especifica el objetivo de este apoyo monetario. No obstante, a partir de las entrevistas con funcionarios se aclaró que dicha transferencia está pensada como una ayuda para hacer frente a los primeros gastos de instalación en los campos; por lo general, para la adquisición de alimentos, y evitar así el endeudamiento, ya sea con enganchadores o en las tiendas que suele haber dentro de los campos, cuyos precios suelen ser más altos.

El personal con mayor antigüedad explicó que, cuando el programa inició, solían darse despensas a las familias en el momento de partir, para que pudieran disponer de alimentos durante los primeros días de su estancia en los campos. Sin embargo, por dificultades logísticas y por la reducción del presupuesto operativo, esto se transformó en el actual apoyo al arribo. Mencionaron también que antes de existir este apoyo, los trabajadores solían endeudarse mucho en las tiendas de abarrotes (semejantes a las tiendas de raya) de los campos, que los dejaban sin recursos al final de su estancia. Los recortes al presupuesto operativo han sido la principal causa de la tardanza con la que a menudo llegan tales apoyos, ya que impedimentos como la falta de personal exclusivo para el PAJA y de medios propios para el transporte, entre otros, dificultaban tanto los procesos de registro de la población susceptible de ser beneficiaria del apoyo al arribo como los de notificación a la población beneficiada para que pudiera disponer del apoyo en las oficinas de Telecomm. Por ello, es posible que el destino real de esta transferencia monetaria haya diferido del propósito para el que fue concebido.

Para este apoyo no existía corresponsabilidad alguna para el jornalero, bastaba su testimonio con respecto a su estatus migratorio y su reciente incorporación a la UT de acogida. Pero no hay instrumento alguno que cuantifique los efectos de este apoyo económico directo sobre la reducción de las condiciones de vulnerabilidad gracias a un mejor acceso a alimentos o bien a otros satisfactores. Sobre los estados donde se realizó trabajo de campo, la gráfica 9 destaca la concentración de apoyos al arribo en Sinaloa durante 2015, pero Puebla repuntó en 2017, rebasando al primero; en cambio, Sonora proporcionó estos apoyos monetarios en menor medida, además de disminuir considerablemente su demanda en el mencionado año.

**Gráfica 9.** Apoyos al arribo en los estados seleccionados (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por el PAJA.

### Apoyo alimenticio

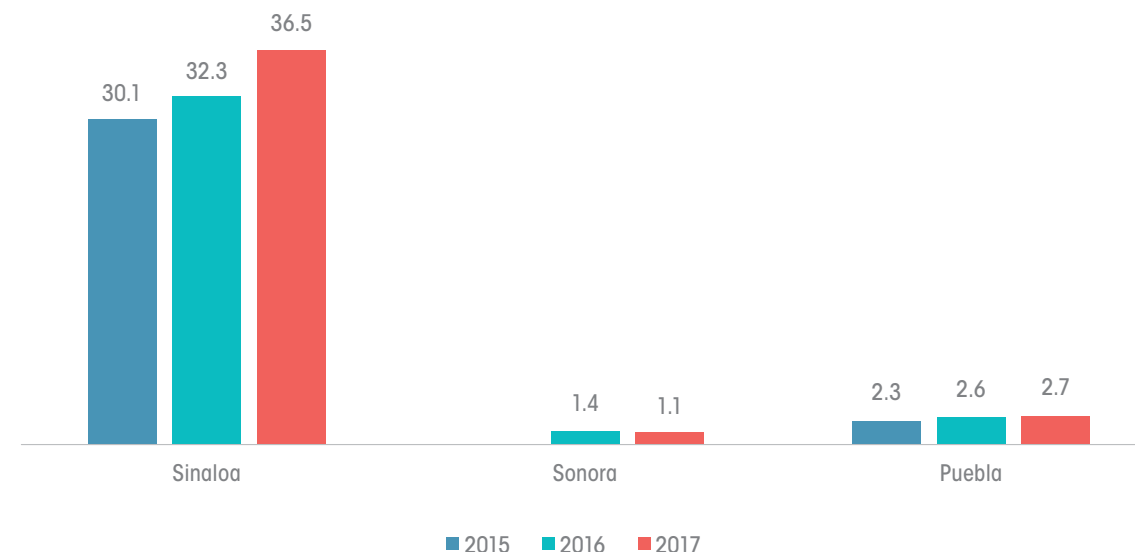
De los tres componentes considerados, este era el único destinado a proveer alimentos para los integrantes de familias jornaleras menores de 14 años y mujeres en periodo de gestación y lactancia. De acuerdo con convenciones internacionales, los menores son el segmento más vulnerable a los procesos de inseguridad alimentaria (Ortega y Castañeda, 2007), aunque se reconoce que el empleo agrícola implica un gran desgaste físico, por lo que es fundamental garantizar la seguridad alimentaria de la población trabajadora adulta y, más aún, de las madres de familia, quienes suelen llevar las cargas del hogar, además de emplearse en los campos de cultivo. Si bien el PAJA se concibe como un programa destinado a atender la problemática que incide en la mayor vulnerabilidad de la población agrícola y sus hogares en aspectos esenciales, entre los cuales se encuentra la alimentación, no todos los integrantes de estos hogares entran en la categoría de destinatarios del apoyo.

Los apoyos alimenticios, junto a las becas, eran recibidos tanto por jornaleros migrantes como por los asentados y locales. Se les consideraba apoyos indirectos porque se entregaban al beneficiario a través de un intermediario. Por medio de comisiones ejecutoras, normalmente los DIF estatales u organizaciones civiles, el programa transfería montos para la adquisición de hasta dos raciones alimenticias (máximo 23.70 pesos por ración), que se servían en las UT del programa, por lo regular instalaciones escolares o guarderías, además de procurarse el acceso a la leche Liconsá. Estos proyectos alimenticios debían llevar un registro puntual de beneficiarios.

Si bien el requisito para otorgar el apoyo era que los menús fueran balanceados de acuerdo con criterios de nutrición establecidos por una instancia oficial, el componente perseguía principalmente la erradicación del trabajo infantil, al tiempo que satisfacía en parte una necesidad alimenticia. Es decir, aunque el efecto directo de esta intervención era brindar acceso a alimentos de calidad, lo que se buscaba era el efecto indirecto de desincentivar el trabajo infantil, al conjugarse con estrategias de cuidado (guarderías, escuelas, ludotecas, becas, etc.).

No se detectó la existencia de algún diagnóstico previo o instrumento destinado a identificar casos de malnutrición en los estados, como criterio indispensable para el otorgamiento del apoyo. El mecanismo de monitoreo y seguimiento que comenzó a implementarse en 2018 consistía en la medición de peso y talla al inicio; sin embargo, dicha medición presentó dificultades como la exigencia de contar con equipos calibrados por parte de las instancias ejecutoras y de capacidades técnicas suficientes para llevar a cabo tales mediciones; por otro lado, las poblaciones podían ser jornaleros asentados o jornaleros migrantes, es decir, poblaciones heterogéneas cuya comparación carecía de validez; el programa contemplaba dos raciones diarias, normalmente de lunes a viernes, pero no se controlaba ni la manera en que estas se proporcionaban a la población beneficiaria ni el acceso que pudiera o no tener a otros alimentos fuera del programa.

**Gráfica 10.** Apoyos alimenticios en los estados estudiados (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por el PAJA.

En la gráfica 10 se evidencian las diferencias en cuanto a la distribución de estos apoyos en los estados abordados. Sinaloa es la entidad federativa que hacía más uso de estos, consumiendo casi la mitad del presupuesto total nacional anual en el rubro. Sonora no solicitó estos apoyos en 2015 y Puebla mantuvo una demanda constante, aunque baja. Esto se explica en buena medida por el carácter familiar de la migración en Sinaloa y el predominio de la migración individual en los otros dos casos.

### Apoyo a servicios básicos

Los testimonios de actores clave coinciden en que el detonador de este tipo de apoyo fue, sin lugar a dudas, la mejora de las condiciones de vivienda para los jornaleros agrícolas. Mejorar los materiales de construcción, disminuir el hacinamiento y proveer acceso a servicios sanitarios fueron las prioridades durante los años en los que operó el PAJA. Poco a poco se fueron diversificando los tipos de proyectos apoyados, de modo que en los campos agrícolas también se construyó infraestructura complementaria, como comedores y cocinas, y se proporcionaron parrillas y gas para cocinar en los cuartos.

Como se aprecia en el cuadro 7, el número de proyectos relacionados con la construcción, equipamiento o rehabilitación de cocinas y comedores financiados por el programa disminuyó de 2015 a 2017, a la par de los montos destinados a estos. Resalta la mayor disminución en 2016 en ambos aspectos. La proporción invertida en cocinas y comedores no rebasó el 9% en el periodo analizado. De igual manera, se encontró que durante 2015 y 2016 los apoyos correspondían a comedores y cocinas colectivos, mientras que, en 2017, 6 de los 16 proyectos apoyados fueron para construir y equipar comedores y cocinas individuales, sobre todo en Nayarit.

**Cuadro 7.** Servicios básicos relacionados con servicios de alimentación (comedor y cocina)

Año	Número de proyectos de comedor y cocina	Monto (millones de pesos)	Presupuesto total de servicios básicos (%)
2015	35	9.91	7.11
2016	15	5.81	3.7
2017	16	8.76	8.8

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por el PAJA.

De los estados visitados para el estudio, solo en los años 2015 y 2016 se desarrollaron proyectos relacionados con servicios básicos para alimentación por parte del PAJA. En 2015 se aplicaron alrededor de 660,000 pesos para apoyar proyectos de equipamiento y construcción de cocina y comedor para cuatro albergues comunitarios en Puebla. En Sonora, tres albergues privados obtuvieron recursos para la construcción de cocinas y comedores por casi tres millones de pesos en ese mismo año. En 2016, Puebla recibió 209,000 pesos para la construcción de cocina y comedor en un albergue comunitario, y Sinaloa, poco más de 1,770,000 pesos para la construcción y equipamiento de cocina y comedor en el albergue de un campo privado.

### La seguridad alimentaria vista desde el proceso migratorio jornalero y los apoyos del PAJA

El trabajo de campo realizado mostró que la diversidad de mercados de trabajo agrícola en el país repercute en los distintos efectos que puedan atribuirse al PAJA sobre las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas en las UT que fueron beneficiadas. Es patente que la variedad de escenarios que se conforman a partir de las distintas dinámicas socioeconómicas y de los apoyos que recibió o no la UT, tuvieron implicaciones en las distintas dimensiones que abarca la seguridad alimentaria de la población jornalera. En los estados visitados hay, sin duda, enormes diferencias dado el tipo de cultivos y el destino de estos (nacional o exportación), que determinan la duración del periodo de trabajo, el tipo de migración (familiar o individual), la infraestructura disponible, además de las reglas particulares que se establecen en los campos con el ánimo de regular aspectos de la vida cotidiana de las personas jornaleras durante su estancia de trabajo.

En las regiones de expulsión, el programa ha impulsado la edificación de UT en las localidades desde donde parte la población jornalera hacia los campos agrícolas, situadas a menudo a gran distancia (p. ej., desde Guerrero hasta Sinaloa), llamadas USI. Tal es el caso del albergue de Tetela de Ocampo, cuyos cuartos tienen área para cocina, equipada con mesa de madera y parrilla eléctrica. Sin embargo, la población no lo utiliza por su lejanía con los centros de trabajo. Se explica que este albergue está pensado para una estancia limitada, mientras se reúne un grupo determinado de personas para migrar hacia otras partes del país, o en el que permanecen para hacer compras, antes de su retorno.

El PAJA no contemplaba ninguna estrategia de atención a la población jornalera durante sus traslados, que se llevan a cabo en autobuses cuya calidad suele variar según el enganchador o la empresa empleadora, o bien del presupuesto del jornalero si viaja por su cuenta. En el primer caso, las trabajadoras sociales de algunas de las empresas sinaloenses visitadas refirieron que los gastos del viaje son financiados por los empresarios y a veces se incluyen alimentos, aunque no se precisó de qué tipo. Algunos jornaleros manifestaron gastar buena parte de su dinero en comida durante el traslado, por lo que optaban por comer solo pequeñas cantidades de algún alimento barato de bajo contenido nutricional y alto contenido calórico (galletas, botanas, refrescos). También se reportaron casos de jornaleros que no toman ningún alimento durante los largos trayectos por falta de recursos. En cuanto a los apoyos al arribo, en Sonora pocos jornaleros los conocen y solían confundirlos con el apoyo de traslado de la STPS. En esta entidad su recepción por parte de los jornaleros era muy rara. Los encargados de responsabilidad social de las empresas visitadas tampoco parecían tener conocimiento de este apoyo. De acuerdo con personal de la Sedesol, los productores estimaban que el apoyo al arribo contravenía sus intereses ya que incitaba a los trabajadores a moverse a otros campos u otros estados. En Sonora, el tipo de apoyo parecía guiarse más por las solicitudes de los empresarios agrícolas, cuya prioridad es la construcción de un mayor número de cuartos, por lo que el personal de la Sedesol debió intervenir para diversificar esta demanda hacia otros servicios.

En Sinaloa se observó que la recepción de este apoyo por la población jornalera fue bastante más frecuente; sin embargo, la mayor tendencia al asentamiento puede explicar en parte su progresiva disminución. Es preciso documentar con detalle el destino que los hogares jornaleros daban a dichas transferencias y su papel en la reducción de la precariedad de sus economías, ya que estas solían llegar tarde, desde 15 días hasta 4 meses después del arribo, e incluso a veces no llegaban, por lo que quizá perdían su sentido, además de que no siempre existió conocimiento por parte de los beneficiarios sobre el origen del apoyo y el destino que debía dársele, salvo cuando había trabajadoras sociales con experiencia que daban a las y los jornaleros información sobre el carácter familiar de este apoyo. Al respecto, los beneficiarios de esta entidad declararon utilizarlo para comprar comida y pagar las deudas contraídas en las tiendas de los campos.

### **La alimentación cotidiana en las Unidades de Trabajo**

Sin duda, parte de la vulnerabilidad de las y los jornaleros durante su proceso migratorio se explica por la inseguridad alimentaria a la que están expuestos durante sus estancias de trabajo. El trabajo jornalero implica un gran esfuerzo físico, por lo que se requiere una alimentación que permita compensar dicha actividad de manera adecuada. Aunado a ello, las regiones de gran atracción de trabajo jornalero se caracterizan por sus climas extremos, sobre todo por el intenso calor durante las temporadas de cosecha, así que la seguridad alimentaria debe incluir asimismo una hidratación suficiente y de calidad.

La alimentación cotidiana en los campos agrícolas puede conseguirse de múltiples maneras: la preparación de los alimentos en los cuartos; la provisión de alimentos para los trabajadores en horarios establecidos en los comedores de la empresa, en fondas atendidas por hogares jornaleros, en pequeños establecimientos y en puestos ambulantes de alimentos preparados o empaquetados, y la provisión de alimentos preparados o complementos a menores y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en los servicios de cuidado infantil y educativos.

En los campos agrícolas algunas habitaciones tienen un espacio para cocinar, como sucede en los campos sinaloenses. Según los funcionarios entrevistados en esa entidad, esto representa una gran mejora, pues antes los jornaleros cocinaban en el interior de los cuartos con leña. Los albergues del estado cuentan, por lo general, con tienda Diconsa y existe venta de alimentos chatarra en las inmediaciones. En algunos lugares hay familias que venden comida elaborada en su vivienda y también puestos de comida. Los albergues visitados contaban con, al menos, una tienda donde las familias se proveían de alimentos.

Para las economías precarias de los hogares jornaleros el gasto alimenticio es muy pesado. Las familias que residen en campos agrícolas de Sinaloa suelen preparar el desayuno y comida para los adultos, además de la cena para la familia en general. La población en los albergues privados cuenta con posibilidad de cocinar en el interior o exterior de las viviendas. En uno de los albergues, los cuartos familiares tenía una pequeña mesa de concreto que podía utilizarse como cocina, pero no está equi-

pada con hornillas (cada familia debe aportar la suya). Lo mismo sucedía en otro albergue en el que se observaron mejores condiciones en los cuartos donde había familias que vivían allí desde hacía más tiempo, ya que estaban equipados con refrigerador, estufa, televisor, etcétera.

En los campos visitados en Sonora, donde la migración es predominantemente individual, los jornaleros pueden estar sujetos a reglas estrictas con respecto a la conducta y vida cotidiana en los albergues, y esto incluye las prácticas de alimentación. Es habitual que estas se realicen en los comedores dispuestos por la empresa (cuya construcción pudo haber sido objeto de apoyo del PAJA), quien subsidia parcialmente su costo, y el resto se cobra a los jornaleros de sus salarios (los descuentos son de alrededor de 50 pesos diarios y equivalen al 20% de su salario). A los jornaleros se les proporciona desayuno, comida y cena de lunes a sábado a horas determinadas, con una duración de una hora. Algunos jornaleros manifestaron no quedar satisfechos, o se quejaron de la monotonía de los alimentos en estos comedores. En algunos casos los comedores afirmaron que incorporaban a los menús platillos típicos del sur del país y que contaban con tortillería, pero los jornaleros entrevistados se quejaron de comidas demasiado picantes o que no eran de su gusto. El control excesivo sobre las opciones de alimentación provoca tristeza en los jornaleros. En temporadas de cosecha, cuando la población jornalera en los campos es muy numerosa, en ocasiones los comedores se saturan, por lo que las personas son atendidas por turnos y deben hacer fila para recibir el servicio, de manera que el tiempo para tomar los alimentos se reduce.

Como en los campos sinaloenses, los visitados en Sonora también contaban con tienda y, al igual que en el estado vecino, los precios de los productos que ahí se vendían eran más elevados que en las localidades y ciudades circundantes. Factores como la lejanía de algunos campos y los horarios de trabajo ocasionan que las y los jornaleros deban comprar, y aun endeudarse, en los establecimientos de los campos. En ellos no se expenden productos saludables sino botanas, galletas y refrescos de alto contenido calórico, que no solo merman su ingreso sino que son dañinos para su salud. Si bien la mayoría de los albergues permitía el ingreso de este tipo de alimentos a los cuartos, se visitó un campo donde había una prohibición estricta, con el argumento de evitar infestaciones de insectos o animales rastreos. Otra oferta de alimentos es la que proveen algunos puestos informales de comida y comercio en las inmediaciones de los campos, de calidad dudosa.

En otros casos, la población prefiere poder preparar sus alimentos o procurárselos por su cuenta, a pesar de la precariedad de las condiciones de vida de los campos donde se permiten estas prácticas. Al menos un miembro de la familia se dedica a cocinar e incluso pueden procurarse un ingreso extra preparando alimentos para los jornaleros que migran solos.

Se ha documentado que las dietas en los lugares de origen suelen diferir de las que se proporcionan en los comedores de los albergues, sobre todo en los privados, basada en huevos, frijoles y embutidos. Asimismo, no basta con tener comedor y comida, ya que las condiciones en las que operan los comedores deben observar una normativa de inocuidad y poder variar alimentos. La presencia de enfermedades diarreicas reportadas es, quizás, el efecto de pobres condiciones de inocuidad.

Por su parte, los funcionarios de la Sedesol en Puebla explicaron que los albergues en la entidad cuentan con cocina-comedor y que se dispone de personas que preparan los alimentos para los jornaleros, con cuota de recuperación. Sin embargo, las cédulas diagnósticas reportan que la mayoría de las UT carecen de cocina y comedor, o bien que resultan insuficientes, por lo que en casi todos los casos la población jornalera debe tomar sus alimentos a campo abierto.

También se constató la subutilización de infraestructura construida, al parecer por la lejanía de las parcelas. Esto ha provocado que los albergues sean víctimas de vandalismo, al carecer de vigilancia permanente. La falta de difusión del programa y de información confiable sobre los servicios que ofrece y la manera de acceder a ellos conduce a los jornaleros a otras alternativas.

### La atención a los menores

En Sinaloa, los apoyos alimenticios a menores se entregaban a través del DIF estatal cuando se trataba de escuelas, o bien de organizaciones como Save the Children, la Asociación Pro-Formación y Orientación de la Mujer (Afomac) y Pro-familia de Jornaleros en las instalaciones dedicadas al cuidado y educación de los menores en los campos agrícolas (escuelas, guarderías y ludotecas). El DIF Sinaloa también instrumentó un programa de ayuda para niños de hogares jornaleros, llamado "Programa de desincorporación laboral infantil", que consiste en la dotación mensual de una despensa con productos básicos y de un desayuno escolar diario por cada niño hijo de jornalero que asista a la escuela y se desincorpore de las labores del campo.

En las localidades resulta complejo diferenciar a las niñas y niños jornaleros de los que no lo son; por ello es raro que se den apoyos de este tipo fuera de los albergues. En el caso de Villa Juárez, localidad del estado de Sinaloa conocida por su alta población jornalera migrante y asentada, el PAJA brindaba apoyos a la organización Cáritas, que asume el costo de los alimentos de la población infantil no jornalera y que, con los fondos del programa, proporciona alimentos a los niños y niñas jornaleros.

El objetivo principal es la erradicación del trabajo infantil y parece funcionar con cierta efectividad en las poblaciones jornaleras de Sinaloa y Sonora, donde sus productores dependen de las certificaciones correspondientes para poder exportar sus productos a los principales mercados mundiales. De igual manera, las sanciones de las autoridades estatales parecen ser más duras para el trabajo infantil.

Para los padres y madres jornaleros que migran con familia puede ser una gran ventaja tener garantizados los servicios de alimentación para los hijos, lo cual es uno de los objetivos primordiales que los impulsa a migrar. El apoyo alimenticio no es solamente para la población infantil jornalera migrante; por ejemplo, en Sinaloa y Sonora también suele darse a los asentados.

En Sinaloa se reportaron algunas irregularidades, como casos en los que la distribución de alimentos era inadecuada o, incluso, que estos no se estaban distribuyendo. A algunos menores no les gusta la comida de los comedores y las madres prefieren no llevarlos ante su negativa de consumir esos ali-

mentos. En los albergues comunitarios el personal es insuficiente para atender los comedores. La guardería de un albergue visitado pide cuota de recuperación, que algunas familias prefieren ahorrarse. La calidad del servicio está estrechamente relacionada con la disposición de personal que hace el seguimiento (trabajadora social).

Los cortes presupuestales provocaron que el personal de las delegaciones hiciera ajustes en la administración de los apoyos. En Puebla, por ejemplo, se dio una ración de alimentos diaria, en lugar de dos, para poder atender por más tiempo a la población de menores y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mientras que en 2017 sí pudieron proporcionar las dos raciones. En esa misma entidad, los funcionarios encargados del PAJA aclararon que los apoyos alimenticios que se brindaban eran más bien complementos y que, en ocasiones, por falta de personal operativo del programa en las UT, no se daba seguimiento a su distribución, e incluso se entregaban en una sola exhibición los de toda una semana. El manejo y almacenamiento de los productos que se otorgan es un factor que debe analizarse, ya que la exposición a los cambios de temperatura y las fechas de caducidad próximas pueden dañar la integridad de los productos que se dan a las familias jornaleras. También en Puebla se documentaron casos en los que se cobra de 10 a 20 pesos por ración de desayuno o comida. Dichos cobros se explican por el costo de los insumos necesarios para su preparación, como el gas y la mano de obra, que muchas veces los insuficientes presupuestos de los ayuntamientos responsables de los albergues comunitarios no pueden sufragar.

## Educación

El artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta el derecho a la educación en nuestro país y establece que todas las personas tienen derecho a recibir una educación a nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior, este último ya estipulado como obligatorio. Para la población jornalera este es un derecho básico que se les brinda en los lugares de destino, sobre todo a la población infantil en los niveles previos al medio superior, el cual es casi nulo. El apoyo que proporcionaba el PAJA en tal rubro iba desde las becas para permanencia en el aula hasta el apoyo económico para la infraestructura educativa. La SEP estimaba que en 2015 la población migrante agrícola en edad escolar básica rondaba los 300,000 individuos, equivalente a 1 de cada 100 niños mexicanos (INEE, 2016).

En el *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018* elaborado por el CONEVAL se explica que los grupos con una endeble economía y una mayor vulnerabilidad presentan un menor nivel de accesibilidad al sistema educativo. A la par, como se expondrá a lo largo de este apartado, tienen dificultades para beneficiarse de los servicios integrales con pertinencia cultural que debe ofrecer la educación en México, ejemplo de ello es que el modelo educativo indígena está vigente solo en los niveles de preescolar y primaria y únicamente en las localidades indígenas, por lo que gran parte de la población indígena que sale de sus localidades pierde el acceso a este servicio, además de que le falta el apoyo en las aulas de personal preparado que hable la lengua indígena de los migrantes que están en los campos agrícolas.



El objetivo de este apartado es presentar un panorama general de los servicios de educación y su funcionamiento en los campos agrícolas y albergues comunitarios visitados durante el trabajo de campo del estudio. En primer lugar, se describirá brevemente la intervención del PAJA en el rubro y los apoyos ejercidos en los años 2015-2017; en una segunda parte, se detallará lo observado en el trabajo de campo relativo a los servicios educativos para los jornaleros agrícolas y sus familias.

### El PAJA y la educación

Los apoyos del PAJA en el ámbito educativo eran de dos tipos. Por un lado, se otorgaban becas para la permanencia escolar a menores de 18 años inscritos en una institución oficial de educación de nivel preescolar, primaria y secundaria, perteneciente a alguna de las RAJ. Por el otro, había apoyos indirectos para servicios básicos bajo el rubro denominado "desarrollo infantil", que incluía centros de atención y educación de menores, ludotecas, guarderías y estancias, etcétera.

En cuanto a las becas, las ROP 2018 especifican el tipo de apoyo y los montos, que varían según el nivel educativo en que se encuentre el alumno, y en el nivel de secundaria, la cantidad también presenta diferencias de acuerdo con el sexo (véase cuadro 8). Los beneficiarios de este apoyo debían comprometerse a tener una asistencia regular, con un máximo de tres faltas por mes. La beca se entregaba de forma directa en las UT.

**Cuadro 8.** Montos de las becas otorgadas por el PAJA para la permanencia escolar (en pesos)

Nivel	Mujeres	Hombres
Preescolar	400	
Primaria	500	
Secundaria	650	600

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las ROP 2018 del PAJA.

En las ROP asimismo se determina un apoyo para la educación de aquellas personas entre los 15 y 18 años que cursen sus estudios a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) o en el nivel medio superior, sujeto a suficiencia presupuestal del programa.

El PAJA establecía convenios con diversos programas o instituciones que posibilitaban el apoyo tanto para la población infantil como para los adultos que cursaban un nivel educativo durante la temporada de trabajo, aunque los esfuerzos en esta dirección eran pocos. De acuerdo con las ROP, las instituciones que apoyaban en este rubro eran: SEP, Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe),

INEA y Proyectos Institucionales para el Ejercicio de Derechos para Jornaleros Agrícolas (PEDJA). La población jornalera en edad escolar recibía los servicios escolares de la SEP en escuelas generales, de educación indígena y de servicios del Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), mediante la educación comunitaria del Conafe y los programas específicos del INEA. En 2014 desapareció el principal programa de la SEP dirigido a la escolarización de esta población, para dar paso al PIEE, que incluye a las distintas poblaciones específicas, diluyendo así las necesidades específicas de la población jornalera (INEE, 2016).

El componente de educación del PAJA se valía a su vez de otros actores institucionales de relieve para el cumplimiento de sus objetivos, entre los cuales destacaban los ayuntamientos municipales y las empresas agrícolas.

Durante el trienio 2015- 2017 los montos destinados a becas fueron los más bajos en relación con el resto de los componentes del programa, y en 2017 no rebasaron el 9% del presupuesto destinado a los apoyos del PAJA. Puebla y Sinaloa se beneficiaron con poco más del 50% de los montos para becas en ese mismo año, mientras que Colima, Morelos y Baja California Sur con el 35%. El resto del presupuesto se dividió en pequeñas proporciones entre los demás estados que cuentan con RAJ. Sonora obtuvo apenas el 1% del presupuesto para becas.

Dicha distribución responde en gran medida al tipo de migración jornalera (familiar o individual) presente en las entidades de destino. Debido al reforzamiento de dispositivos de mayor vigilancia encaminados a la penalización del trabajo infantil, en los últimos años se produjo una modificación del perfil de la mano de obra deseada, prefiriéndose la población de adultos jóvenes. Tal es el caso de Sonora y Nuevo León, en donde se registró una clara tendencia a la contratación de hombres y mujeres solos. No obstante, la población jornalera de Sinaloa aún se conforma de familias que traen consigo a niños y niñas en edad escolar. Aunque el caso de San Luis Potosí presenta ambos tipos de poblaciones, en el panorama estatal existe una tendencia mayor a la contratación de hombres solos, por la importancia de los cultivos cañeros en la región.

Por su parte, el apoyo a infraestructura, ya sea para estancias infantiles y su equipamiento o para la construcción y mejora de aulas, presentó igualmente una reducción importante. En el cuadro 9 se presentan los montos ejercidos en los estados de Sinaloa, Sonora y Puebla durante el periodo 2015-2017 en dichos rubros. Como se ve, el mayor monto es para el estado de Sinaloa, con apoyos principalmente destinados a guarderías, y solo el 2% en 2015 se destinó a la construcción, mejoramiento y equipamiento de aulas escolares, aunque en 2017 este monto se acercó al millón de pesos. En Puebla y Sinaloa no hubo apoyos para aulas, solo para la instalación de áreas lúdicas.

**Cuadro 9.** Distribución del presupuesto para infraestructura relacionada con educación en los estados seleccionados, 2015-2017 (en pesos)<sup>47</sup>

Estado	Infraestructura	2015	2016	2017
Sinaloa	Guarderías	12,704,297.76	6,331,118.27	2,427,785.89
	Aulas	278,864.45	0	922,740.00
	Juegos	0	0	0
Sonora	Guarderías	0	0	0
	Aulas	0	0	0
	Juegos	0	0	147,692.17
Puebla	Guarderías	0	0	0
	Aulas	0	0	0
	Juegos	898,200.00	0	198,800.00

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por la Sedesol.

Los datos analizados en este apartado reflejan la tendencia al decremento del presupuesto destinado a becas para la permanencia escolar, además de constatar que el presupuesto para aulas educativas es bajo y en algunos casos inexistente. Resultó claro que las inversiones en el rubro "desarrollo infantil" están enfocadas en la provisión de cuidados para los menores, más que en el cumplimiento del derecho a la educación. El personal del PAJA entrevistado coincidió en que el tema educativo no había sido suficientemente atendido, además de dejar de lado la atención de las necesidades educativas de la población adulta.

En los sitios donde se efectuó el trabajo de campo para el estudio, la solicitud y gestión de los apoyos del PAJA dependían del tipo de UT beneficiada. En los albergues privados, los servicios proporcionados a las familias jornaleras eran gestionados por las trabajadoras sociales de las empresas agrícolas, quienes solicitaban los apoyos para becas e infraestructura educativa a las delegaciones estatales de la Sedesol. En los albergues comunitarios, era el ayuntamiento municipal el encargado de cubrir y gestionar dichos apoyos con ayuda de la Sedesol.

En Sinaloa se otorgaron los mayores recursos del PAJA, incluidos los apoyos educativos como becas de permanencia en el aula, lo cual respondía a la añeja tendencia migratoria de forma familiar a este estado para el trabajo durante temporadas extensas. Esto incluso ha dado lugar a procesos de asentamiento permanente, ya sea en los albergues de los campos agrícolas o en las localidades aledañas. Los apoyos educativos para los hijos de jornaleros han sido un aliciente para la migración familiar y su posible asentamiento, pues garantizan que los hijos e hijas de los jornaleros reciban cuidados, consuman alimentos, continúen sus trayectorias educativas básicas y se complemente el gasto de los hogares beneficiarios. Así pues, es posible explicar la preferencia de las empresas agrícolas por contratar a jornaleros que migran con sus familias, al garantizarles permanencia en la provisión de mano de obra con experiencia y, por ende, ahorro en la capacitación, pues año con año son las mismas familias las que

regresan a sus campos, además de que les da la posibilidad de mantenerlos por más tiempo, puesto que la producción, en particular de hortalizas, requiere mano de obra durante la mayor parte del año. Los asentamientos permanentes de familias en muchos de los campos agrícolas de esta entidad eran reflejo de la tendencia creciente de ya no regresar al lugar de origen.

En un campo visitado en Sonora, el ciclo escolar coincidía con el ciclo laboral jornalero: de agosto, cuando arriba esta población, a junio, que corresponde al regreso a su lugar de origen. Se identificaron además familias que permanecían en los campos durante la temporada inactiva de trabajo para que sus hijos cursaran el nivel medio superior.

### Caracterización de los servicios de educación en los campos agrícolas visitados

En la mayoría de los campos con población conformada básicamente por familias jornaleras existe infraestructura para el cuidado y educación de los menores, como escuelas, guarderías y comedores. Tanto en los campos privados como en los albergues comunitarios hay escuelas que brindan educación preescolar, primaria e, incluso (aunque en muy pocos), secundaria. Los campos agrícolas donde está ausente la infraestructura educativa, los hijos e hijas de los jornaleros acuden a las escuelas de las localidades más cercanas.

En el caso de Sinaloa, la mayoría de los albergues privados dispone de espacios específicos para guardería y aulas que, por lo general, son salones multigrado donde se imparten clases hasta de tres niveles educativos. En los campos de Sonora visitados se observó que tienen salones específicos para cada nivel, aun para secundaria. En cuanto al personal, diferentes instituciones y programas apoyan la labor docente: el Conafe se encarga de la educación inicial y la SEP de los grados posteriores, además de los institutos para la educación de adultos, en caso de que los campos cuenten con este servicio. El rubro educativo en el estado de Sinaloa recibe apoyo interinstitucional por parte de la SEP, la Secretaría de Educación Pública y Cultura (SEPC) del estado, el Conafe y el Instituto Sinaloense para la Educación de Adultos (ISEA).

La edificación de escuelas al interior de cada campo agrícola sinaloense responde a la urgencia de erradicar el trabajo infantil, requisito del que dependen algunas certificaciones internacionales. Esto ha implicado cambios a nivel organizativo en las empresas, con el acompañamiento de programas e instancias de gobierno.

Los espacios para otorgar servicios de educación y de cuidados infantiles se multiplicaron en los años recientes para mantener alejada a la población infantil de los campos. Se instauraron escuelas denominadas de tiempo completo, donde permanecen los niños y las niñas durante toda la jornada laboral. En Sonora, la población jornalera se ha sentido motivada a regresar al campo agrícola debido tanto al apoyo por parte del personal docente como a la calidad de los servicios que se les brinda a sus hijos en guardería y escuela, facilitándoles educación, cuidado y atención. Allí, en otro de los campos visitados en Sonora había actividades educativas para los escolares por las mañanas, y al término de las clases se trasladaban a la estancia infantil, donde se les proporcionaban alimentos y cuidado mientras los padres de familia concluían su jornada de trabajo.

<sup>47</sup> Estos datos fueron reunidos gracias al análisis minucioso, proyecto por proyecto, de los tabulados proporcionados por el PAJA para el estudio exploratorio.

Por otra parte, en una de las localidades visitadas en Sinaloa se identificó un ejemplo de las labores que se realizaban en el rubro de la educación con las familias jornaleras. El 80% de la población que vive en esta localidad es jornalera y, por tanto, los niños requieren una educación de tiempo completo, pues tanto madres y padres de familia laboran casi todo el día. Frente a eso, se logró habilitar tres escuelas de este tipo que permiten a los padres y madres completar su jornada.

El albergue comunitario de esta localidad dispone de tres aulas para el servicio de educación, a las que incluso asisten alumnos asentados de la localidad que no viven en el albergue. La escuela cuenta con turno matutino y vespertino (de 8:00 a 12:00 horas y de 13:00 a 18:30 horas), y las clases son impartidas en grupos multigrado (un salón de preescolar, uno para los grados de primero a tercero y uno más para alumnos de tercero a sexto grado de primaria). Observamos que la plantilla docente se conforma únicamente por tres personas (hombres y mujeres) muy jóvenes (de 16 a 20 años). La infraestructura de los salones de este albergue es buena, a excepción de los baños, que no se encuentran en servicio; las aulas están abastecidas con mesas y sillas en buen estado para los alumnos, así como con material didáctico para el profesorado y alumnos. Como en el albergue no se imparte el nivel de secundaria, los niños deben trasladarse a las secundarias que se ubican en otras localidades, para lo cual se les brinda el servicio de un autobús escolar. Se observó que los maestros implementaban actividades fuera del aula para los tres grados y que ellos eran quienes se encargaban de asear las aulas al finalizar las clases.

En esta misma localidad hay una escuela primaria que contaba con el apoyo del PAJA; era propiamente una UT del programa. La mayoría de los alumnos de esta escuela son beneficiarios de becas tanto por parte del PAJA como del Prospera. Gracias al programa, se otorgó financiamiento para la rehabilitación de aulas y baños. La escuela tiene turno matutino y vespertino, y trabaja para que los alumnos migrantes puedan recibir una educación incluyente.

En otra de las localidades visitadas en Sinaloa se encuentra un albergue privado que posee tres aulas escolares para grupos multigrado. Las instituciones responsables de atender a la población escolar son el Conafe, para la educación inicial, y el ISEA, para la educación a los adultos encaminada a concluir primaria y secundaria. Algunos de los niños que viven en el campo agrícola no reciben educación en estas aulas sino que los inscriben en escuelas de las localidades cercanas.

En un campo agrícola con albergue privado en Guasave, Sinaloa, se constató la existencia de infraestructura, personal docente certificado por la SEP y la impartición de todos los niveles de educación básica. La escuela funciona en turno completo y está ubicada dentro del albergue, con aulas para cada grado, desde preescolar hasta secundaria. Por su parte, en un campo en Navolato se observó un espacio amplio para las aulas y una ludoteca. En dicho campo las trabajadoras sociales mencionaron que se les da seguimiento a los alumnos, motivándolos a continuar sus estudios más allá del nivel de secundaria. Señalaron que varios alumnos ya cursaron carreras profesionales y trabajaban en puestos importantes dentro de la empresa agrícola.

Contrario a lo anterior, el albergue comunitario en Guasave cuenta con solo dos aulas escolares: una para preescolar y otra para primaria. En cada aula, un docente del Conafe atiende a un alumnado escaso. Aunado a esto, los salones carecen de material adecuado para la impartición de clases, lo cual ha suscitado desconfianza entre los padres y madres de familia jornaleros en cuanto a la calidad del servicio educativo que ahí se proporciona. Los servicios de educación de cuatro campos visitados en Sonora incluyen los cuatro niveles de instrucción, y cada uno de ellos cuenta con personal docente capacitado para cubrir las necesidades educativas de la población jornalera.

Las empresas agrícolas desempeñan un papel importante, puesto que sus redes de relaciones con actores políticos locales y regionales les permiten negociar el acceso a servicios y recursos públicos en sus campos, como son los programas sociales y de educación. En el caso de Sonora, se corroboró que, a pesar de que pocos campos contaban con el servicio educativo, estos reflejaban los esfuerzos de las instituciones y del personal docente por apoyar a la población jornalera en cuanto a la educación de sus hijos, e incluso de la misma población adulta. El apoyo interinstitucional que atiende el rubro educativo en el estado de Sonora proviene de la SEP, el Conafe, el ISEA y el PIEE.

A pesar de los empeños de las empresas agrícolas, de los programas gubernamentales y de las instituciones que apoyan en el rubro de la educación, algunas problemáticas presentes en la población jornalera obstaculizan la obtención de mejores resultados. A continuación se describen de manera breve.

### **Rezago educativo y deserción escolar**

En la muestra de beneficiarios del CUIS 2015-2017 se aprecia que seis de cada diez personas jornaleras habían logrado concluir sus estudios de primaria, y solamente una de cada cuatro declaró contar con estudios básicos. Las principales causas de la deserción y el abandono escolar sirven para contextualizar el rezago escolar de la población jornalera. Entre las causas reportadas por esta misma fuente sobresalen las limitaciones monetarias y la necesidad de obtener un empleo, es decir, dificultades económicas que obligan a incorporarse al mercado laboral para proveer el sustento del hogar, ya sea remunerado o no.

En los estados de Baja California y Sonora se mencionaron dificultades por la lejanía de las escuelas con respecto a los albergues de los campos agrícolas, lo cual acarrea mayor gasto para los hogares jornaleros dado que los hijos tienen que emplear transporte público para llegar a las escuelas, ya que las empresas agrícolas no proveen transporte especial para los estudiantes. Se reportaron casos de accidentes ocurridos en dichos traslados; tan solo en Baja California se registraron diez en 2015, de los cuales ocho fueron en carreteras.

En relación con lo anterior, en uno de los campos visitados en Sonora señalaron que el sistema educativo de su escuela lleva a cabo acciones para que la población conserve su cultura, sus lenguas y tradiciones, así como el desarrollo de las habilidades que adquieren en las aulas y que les serán útiles en el futuro. Sin embargo, esto no ha frenado la reproducción del trabajo jornalero en las subsecuentes

generaciones familiares, puesto que aún se constata que una vez obtenido el grado escolar básico, los estudiantes deciden dejar la escuela para ingresar al campo laboral. Según el testimonio de una profesora del plantel, "la mayoría de la población jornalera lo que quiere es aprender a leer y escribir [...] sacar cuentas para poder defenderse en la vida y que les ayuden con el gasto de la casa". Lo anterior se hace patente en el testimonio de un jornalero de Oaxaca: "Me gustaba cuando iba en la primaria, pero cuando empecé a trabajar tuve más ambición del dinero; por eso terminé hasta el bachillerato y un año nomás de carrera" (campo en Sonora). En general, la mayoría de los jóvenes aspira a tener 17 años para poder incorporarse al trabajo agrícola asalariado.

Por tales motivos, la deserción al terminar la secundaria presenta una alta incidencia entre la población jornalera. Una de las causas es que los niños y las niñas deben hacerse cargo de otras labores dentro del hogar, como el cuidado de los hermanos menores. Asimismo, se han presentado casos de embarazo adolescente al finalizar apenas la instrucción primaria. No obstante, el espacio escolar sigue siendo un ámbito importante en la vida cotidiana de los infantes, pues representa una salida de la cotidianidad de las cuarterías donde viven para realizar otras actividades.

### **Educación para los adultos**

Sobre la educación para los adultos, los ISEA estatales en conjunto con la SEP y la SEPC ofrecen respaldo para que las y los jornaleros terminen los niveles de primaria y secundaria. El personal de trabajo social y docente se encarga de revisar y conocer el nivel educativo que presenta esa población a fin de canalizarla y prepararla para que concluya ya sea la primaria o la secundaria.

En un campo visitado en Sinaloa los docentes asisten al albergue tres veces a la semana y aplican un examen final que acredita el grado de estudio. En el mismo campo se organizan las clausuras de ciclos escolares en las que hombres y mujeres jornaleros se han graduado de primaria y secundaria. En Sonora se imparten clases dos o tres veces entre semana y los domingos, día de descanso para la población jornalera. Gracias a la vinculación con el ISEA, se han abierto escuelas para los adultos donde se han podido graduar del nivel educativo básico. En un campo en Sonora se graduaron alrededor de 48 alumnos de nivel primaria y secundaria; lo anterior representa un logro muy importante para la población jornalera, al conseguir que estos programas se adaptaran a sus necesidades y que se les brindara apoyo para que pudieran concluir algún nivel de educación, aunque desafortunadamente no es la norma.

En efecto, la educación para los adultos ha recibido una atención secundaria en cuanto a los apoyos que se proporcionan en general a la población jornalera, ya que los esfuerzos se concentran en la población infantil.

### **Calidad educativa**

Otra problemática es la calidad deficiente de los servicios educativos, que afecta a los miembros de las familias jornaleras en los campos agrícolas y a las escuelas de la localidad. De parte de la población

jornalera existe poca o nula confianza en la calidad de enseñanza del personal facilitado por la empresa agrícola para impartirles clases, particularmente en Baja California y Sinaloa, donde las madres de familia estaban disconformes con los docentes. Algunas de las objeciones radicaban en el descontento por la enseñanza de contenidos como el idioma inglés, en detrimento de la lengua indígena de las familias jornaleras. Las aulas multigrado de los albergues privados, donde la educación es impartida por docentes del Conafe, provoca desconfianza porque buena parte del profesorado no tenía una profesión relacionada con la pedagogía, sino que eran técnicos docentes, además de que solían ser muy jóvenes y, por tanto, sin experiencia en la enseñanza. Tales características hacían que los padres optaran por inscribir a los hijos en planteles fuera de los campos, lo cual conllevaba mayores riesgos para las y los estudiantes si no se les proveía del transporte adecuado.

En casi todos los campos visitados en Sinaloa y Sonora se observó que la población adolescente que cursa el nivel de preparatoria se debe trasladar en autobuses a las escuelas. Ningún campo, a excepción de Sinaloa, proporciona el transporte para el personal y los estudiantes, ni vela por su seguridad en el traslado por las carreteras.

El profesorado tiene que cubrir otras actividades, además de la docencia, como labores administrativas, a las que debe dedicar más tiempo del que indica su contrato y por las que no recibe remuneración compensatoria; aunado a ello, carece de las prestaciones de ley.

### **Complicaciones en los procesos administrativos**

Durante el trabajo de campo los informantes dieron cuenta de diferentes complicaciones con respecto a los procesos administrativos relacionados con el alumnado, una de ellas es la validez y certificación de sus grados de estudio en los lugares de destino. En Sonora, la plataforma del Sistema Nacional de Control Escolar de Población Migrante (Sinacem) permite que se dé de alta a la población escolar migrante y que se otorgue una constancia de estudios que certifica el periodo cursado por el estudiante en la escuela del campo agrícola. Sin embargo, estas plataformas no están presentes en todos los campos agrícolas. Hay niños migrantes que no son aceptados en algunas instituciones educativas de las localidades a las que llegan hasta que el Conafe, con la boleta única o boleta de evaluación, autoriza que los niños y niñas continúen estudiando en el grado escolar que, según las instituciones educativas de su lugar de origen, les corresponde.

En el caso de Sonora dichos trámites han resultado favorables, pues son las trabajadoras sociales y maestras de los campos agrícolas quienes se encargan de emitir las certificaciones y hacerlas válidas tanto en el lugar de origen como de destino. Otra causa de que estos trámites administrativos no se realicen es por las dificultades que experimenta la población jornalera para tener al día su documentación oficial. A fin de poder acceder a estos programas escolares los padres deben comprobar la inscripción de sus hijos en escuelas públicas, y para ello requieren presentar identificaciones oficiales, como la CURP o el acta de nacimiento. Por tanto, los impedimentos que existen para garantizar la inserción escolar están vinculados con los escollos que enfrentan los hogares jornaleros para tramitar sus documentos personales.

Asimismo, existen complicaciones para algunas familias jornaleras que buscan la certificación de los hijos y la validación en las escuelas de origen. Al respecto, los ciclos laborales agrícolas que implican procesos migratorios constantes constituyen un impedimento para la permanencia de los niños en las escuelas. Un ejemplo ilustrativo es el de un migrante de Guerrero que laboraba en Navolato. La escolarización de sus hijas en edad preescolar requería que alguna escuela del municipio, ya fuera la del albergue o una pública, tuviera la modalidad de certificación de la boleta única para que ellas pudieran asistir a esta. Aunado a ello, otra traba es que no hablan español y en las escuelas del albergue no hay docentes bilingües.

Otra contrariedad ligada a los procesos administrativos fue el otorgamiento de los apoyos del PAJA, en específico el de becas escolares. El proceso para acceder a las becas era el siguiente: se debía certificar a los niños por medio de la institución educativa con el "Formato de Certificación", el cual se firmaba y sellaba para que la educación que recibía en el lugar de trabajo de su familia tuviera validez oficial en las escuelas del lugar de origen. Personal de la Sedesol y la trabajadora social de cada campo agrícola se encargaban de llevar a cabo este procedimiento de certificación para que los niños tuvieran acceso a la beca que otorgaba el PAJA. En el caso particular de Sinaloa, el papel de la trabajadora social fue fundamental para dar cauce a estos procesos administrativos y al otorgamiento de los apoyos del programa.

No obstante, en ocasiones tales procesos administrativos no se concretaban, lo que repercutió en las familias jornaleras. Los nietos de una mujer migrante asentada en un albergue de Sinaloa tuvieron becas del PAJA, sin embargo, en el año 2018 ya no las recibieron debido a que no pudieron registrarlos. En este campo agrícola la empresa presentó fallas administrativas porque no ingresó a tiempo los documentos que permitan a las familias jornaleras acceder a las becas del PAJA. La abuela señaló que utilizaban el dinero de la beca para la compra de ropa, comida y lo que necesitaran para el ciclo escolar:

Mi hija sí la utiliza. Cada vez que le llegaba su beca la utilizaba para comprarle ropa, y esa se la llevaba a Culiacán; sacaba el dinero allá en telégrafo, porque era mucho dinero que le llega a ella, y sacaba bien rápido el dinero y se iban a Culiacán, y llevaba comida y ya le compraba lo que les hacía falta y ya se venía.

Testimonio de jefa de familia, Sinaloa

Por último, se comprobó que los beneficiarios y otros actores relevantes, como el profesorado, todavía desconocían el verdadero origen de apoyos como las becas y los confundían con otros programas como el Prospera. Además de la insuficiencia del recurso, la falta de identidad del programa provocaba que los esfuerzos del programa se perdieran. Por otra parte, no había continuidad en los apoyos escolares, y la población jornalera no sabía cómo y en dónde solicitarlos. Aparte de las limitaciones presupuestales, el programa enfrentaba claras dificultades operativas para que los apoyos para la permanencia en el aula llegaran efectivamente a los hogares jornaleros. Según información proporcionada por el PAJA, en 2017 y 2018 se incrementaron las becas escolares en el estado de Puebla. En 2015 se destinaron, aproximadamente, 1.51 millones de pesos, y 2.31 millones de pesos en 2016. Esa suma casi se triplicó en 2017, cuando se otorgaron alrededor de 6.42 millones de pesos al rubro de apoyos para la permanencia en el aula.

A pesar de dicho incremento, el programa fue deficiente para entregar a tiempo los apoyos. De acuerdo con personal de la Coordinación Operativa de la Sedesol en Puebla, muchos apoyos escolares no

llegaron a los hogares jornaleros a causa de procesos administrativos internos. El momento en que se solicitaba la beca y el momento en que se entregaba el apoyo no coincidían con la estancia de los jornaleros en la localidad. Un caso similar se presentó en Sinaloa, en donde las familias jornaleras se quejaron debido a la falta de comunicación y atención entre la trabajadora social de la empresa agrícola y la Sedesol, pues no ingresaban los papeles en el tiempo establecido y, por consiguiente, se perdían esos apoyos para las familias.

# CONCLUSIONES

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Sedesol tuvo una trayectoria de casi tres décadas en la política social mexicana, lo cual es signo de la necesidad permanente de atención a esta población, cuya particularidad radica en su definición a partir de su posición en el trabajo y no de su ciclo de vida o características étnicas.

Durante su tiempo de operación, el programa parece haber conservado un "núcleo duro" (Merino, 2013); sin embargo, los cambios en las circunstancias, principalmente en cuanto a mayor austeridad del gasto público y a la implementación de medidas más eficientes en el mismo, obligaron al programa a reducir de forma drástica sus gastos operativos y a simplificar el modelo de base para la atención de los jornaleros, lo cual repercutió en el despliegue de los medios para afrontar la problemática de dicha población.

En el programa se vislumbra la influencia del pensamiento sobre la protección social incluido en una concepción dinámica sobre la pobreza en la que las nociones de inseguridad, relacionada con la exposición a riesgos, y de vulnerabilidad, resultante de un declive en el bienestar, son fundamentales (Cook y Kabeer, 2009). A partir de una noción clásica de "red de seguridad", el PAJA se propuso proteger a los jornaleros agrícolas de las caídas en los niveles de vida y bienestar resultantes de su condición migrante, la cual ocasiona que se vean desprovistos de sus redes sociales de apoyo consolidadas en sus lugares de origen.

El PAJA tiene en cuenta que la población jornalera agrícola proviene de localidades pobres y marginadas del país, sobremanera de origen indígena, dadas las magras posibilidades de acceder a ingresos, ya sea mediante el autoempleo o el empleo formal. Esto obliga a las personas jornaleras y a sus familias a migrar por temporadas en busca de sustento, vendiendo su fuerza de trabajo en el sector

agrícola. De tal modo que el problema de fondo, según los funcionarios del programa entrevistados, es que las estrategias de migración laboral a campos agrícolas por parte de las familias pobres de las regiones marginadas del país para procurarse el sustento acentúa su vulnerabilidad porque las expone a riesgos y perpetúa las desigualdades sociales del contexto. Dicha definición parece excluir o, al menos, minimizar los peligros a los que están expuestos por su condición de población jornalera agrícola de origen indígena.

En los inicios del programa, la teoría de cambio parecía centrarse en las insuficientes opciones laborales en el origen. Con base en ese esquema se atacaban las causas de la migración, que alentaba a los hogares jornaleros a permanecer en sus localidades de origen a partir de proyectos productivos, o bien, que la migración solo recayera en el jefe o jefa del hogar y no en el núcleo familiar. Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de los funcionarios entrevistados, esta vertiente se diluyó por varias razones y circunstancias, entre las que pueden advertirse los cambios en la administración pública que, bajo criterios de eficiencia y eficacia en un contexto de austeridad presupuestal, modificaron no solo los montos adjudicados sino las maneras de operar el programa.

En los años recientes, el sustento de la teoría de cambio del PAJA es que los jefes y jefas de familia de los hogares jornaleros pobres buscarán la opción más conveniente para migrar a campos de cultivo que ofrezcan mejores condiciones de vida para todos sus miembros, es decir, acceso a alojamiento y servicios de salud, así como a alimentación y educación para el desarrollo de sus hijos. La teoría de cambio presente en la operación del PAJA entiende que, al proporcionar servicios básicos de vivienda, salud y educación, y al enlazar con otros servicios, se logrará mitigar las principales causas de vulnerabilidad durante el proceso migratorio laboral de las y los jornaleros y sus hogares. En consecuencia, el programa consta de medidas protectoras que se distinguen por su carácter *ex post* de corto plazo, destinadas a reducir el impacto de los riesgos y la vulnerabilidad en un momento determinado (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).

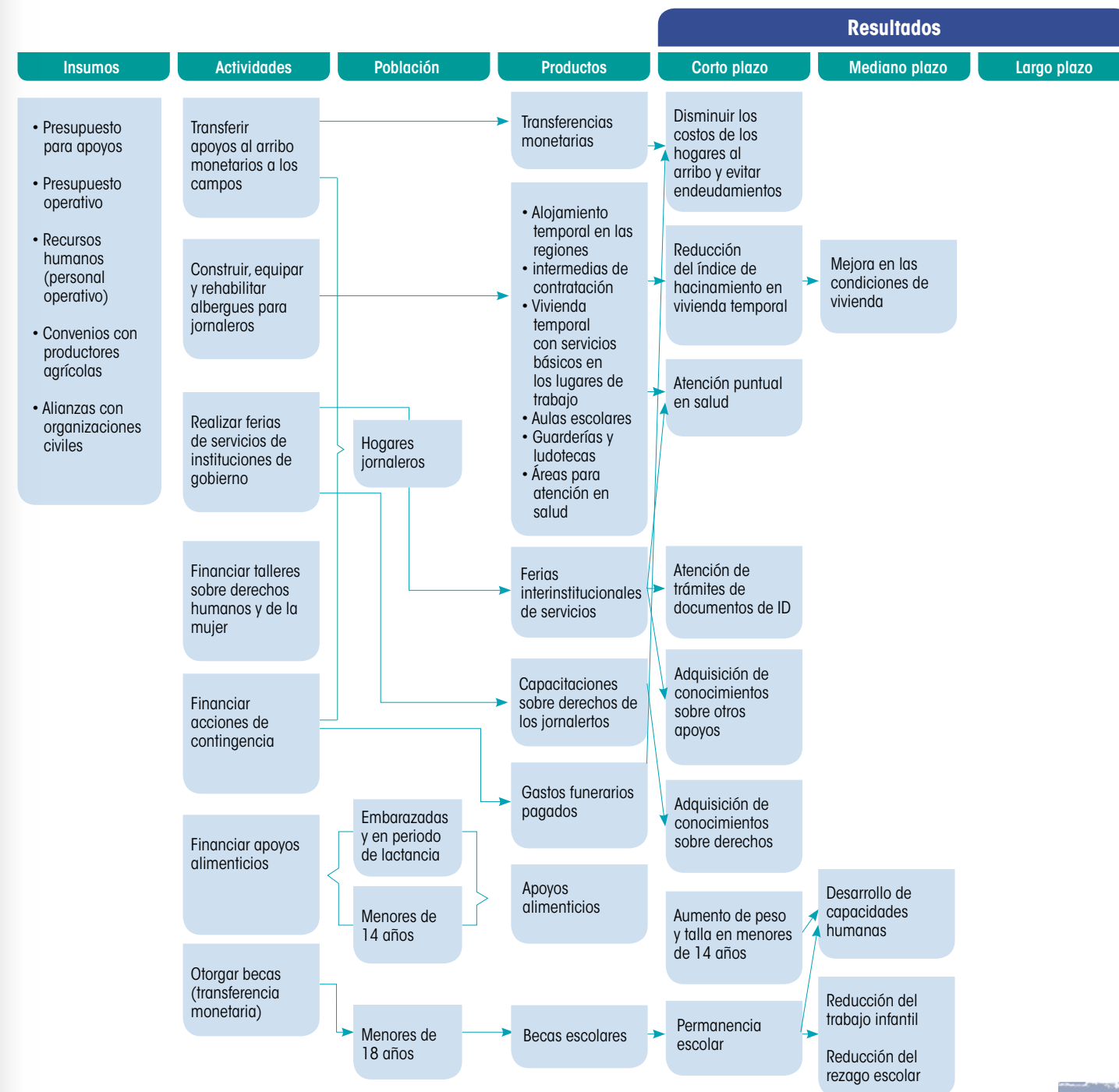
En la figura 3 se resume el modelo lógico del PAJA derivado de su análisis en este estudio. La existencia del individuo jornalero y su hogar, si es el caso, pasa por etapas de vulnerabilidad que se acentúan en periodos específicos, en particular cuando emprende el proceso de migración, durante el cual pierde sus redes sociales e institucionales de apoyo y se traslada en condiciones riesgosas a otro lugar donde no tiene acceso a servicios de vivienda, educación para los menores, salud, alimentación, etc. Además, para desplazarse, gasta todos sus recursos al viajar por su cuenta o se endeuda con contratistas y queda a merced de ellos.

Los impactos del programa no se consideran de largo plazo, puesto que se dirigen a reducir la vulnerabilidad en momentos determinados que corresponden a los ciclos migratorios ligados al empleo jornalero o agrícola asalariado. Por tanto, durante el ciclo de trabajo esta se recrudecía si el programa estaba ausente e, inversamente, gracias a los apoyos del programa, disminuyó la vulnerabilidad en cuanto a vivienda, salud, alimentación y educación. Según el PAJA, la figura de atención principal era el hogar del jornalero o jornalera agrícola que migra de manera pendular (va y viene del campo

de cultivo a su lugar de residencia) o bien bajo el esquema "golondrino" (va de campo en campo haciendo hasta tres movimientos en un año).

**Figura 3.** Modelo lógico del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA)

Objetivo: reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información proporcionada por el PAJA.

Según el modelo lógico del PAJA, el objetivo de las USI, situadas en lugares intermedios, era servir de alojamiento para el jornalero migrante y su familia mientras encontraban la mejor opción para emplearse. Elegirían las RAJ donde pudieran solicitar los apoyos al arribo a fin de sufragar los primeros gastos, dado que aún no percibían ingresos, con lo que evitaban incurrir en préstamos abusivos de sistemas de tiendas de raya instaladas en los campos de trabajo. En los albergues, tanto públicos como privados que eran apoyados por el programa, los hogares jornaleros podían alojarse dignamente (con servicios sanitarios básicos); los hijos menores de 14 años y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia podían beneficiarse de alimentos balanceados para alcanzar un peso y una talla adecuados, con el resultado de contar con mejor salud durante su estancia; los hijos menores de 18 años podían acceder a la educación cerca de sus padres y recibir becas para evitar que trabajaran como jornaleros. Es imprescindible subrayar que ni en los distintos documentos ni en las narrativas de los informantes se expresan objetivos de largo plazo.

Como parte de los resultados que se desprenden del análisis y explicitación de la teoría de cambio del programa, es manifiesta la intención de incidir en momentos críticos concretos que atraviesan los hogares jornaleros agrícolas migrantes durante los periodos laborales lejos de sus lugares de origen. Ya el modelo lógico antedicho describe las premisas que sustentaban las intervenciones del PAJA. Acorde con esa cadena causal, es posible señalar que el programa no se planteaba efectos de largo plazo en las condiciones de vida de la población jornalera agrícola. Es decir, independientemente de las críticas fundamentadas que se hagan al modelo lógico del programa, es conveniente tener siempre en cuenta lo que este se propuso.

El PAJA enfrentaba una serie de dificultades como resultado directo de su escasez de presupuesto, además de carecer de una estructura operativa propia, porque era gestionado por personal del PAM. Como este último programa demanda gran cantidad de tiempo y recursos, el PAJA era relegado y se adaptaba a la disponibilidad del personal del PAM.

La carga de trabajo para el personal del PAJA con frecuencia era excesiva y sus condiciones laborales muy precarias, implicaba el desplazamiento a zonas rurales semiaisladas o muy retiradas de los centros urbanos, además de que había que laborar en entornos severamente afectados por la violencia y la inseguridad a causa del narcotráfico y otras actividades ilícitas como la trata de personas o el robo de combustible. En este sentido, el éxito en la operatividad del PAJA ha dependido en gran medida del compromiso y del esfuerzo de las y los coordinadores y trabajadores del PAJA.

La existencia de actores externos al programa que participaban en la distribución de los apoyos del PAJA (intermediarios) determinó que la población jornalera desconociera la existencia del programa, las razones o el origen del dinero recibido, y de qué dependía que el apoyo al arribo se les otorgara o no.

En la práctica, las grandes empresas, poseedoras de más capital y capacidad de inversión, eran las más asiduas beneficiarias de algunos apoyos del programa (p. ej., el de infraestructura). De esta manera, los apoyos del PAJA no conseguían llegar a la población jornalera más vulnerable, es decir,

aquella que trabaja para productores más modestos y que por tanto ofrecen peores condiciones laborales a sus trabajadores.

El análisis de los aspectos de vivienda, salud, alimentación y educación asociados a los apoyos que entregaba el programa han permitido identificar los efectos que se exponen a continuación.

Sobre la vivienda, sin duda el rasgo distintivo de los hallazgos es la heterogeneidad de los asentamientos para la población jornalera.

La diversidad de los albergues privados depende del tipo de empresa agrícola, su volumen de producción y su inserción en los mercados nacionales e internacionales. La articulación entre una empresa con interés de responsabilidad social –aunque sea por las demandas del mercado–, el DEALTI y un departamento de responsabilidad social se reflejan en mejores albergues y distribución de servicios; por el contrario, en las empresas sin DEALTI, sin capacidad de producción y con una relación inestable con el programa, existen condiciones negativas que afectan a la población dentro de los albergues. Los resultados más importantes de estos apoyos se han visto reflejados en varios aspectos, aunque los cambios han sido lentos y gran parte de los asentamientos para jornaleros distan de ser viviendas dignas. No obstante, logros manifiestos son que los albergues comunitarios construidos en los espacios de mayor demanda han sido fundamentales para que parte de la población jornalera saliera de situación de calle; en cuanto a los albergues privados, la concientización a los productores agrícolas sobre su responsabilidad social hacia los jornaleros y el mejoramiento de los asentamientos dentro de las empresas agrícolas han beneficiado a los trabajadores agrícolas ahí instalados.

De acuerdo con los testimonios de funcionarios del PAJA, la preocupación se enfocaba en mejorar los albergues mediante el desarrollo de un modelo de albergue digno, y en una reglamentación sobre la forma de administrarlos. Esto también es indicio de un cambio en las condiciones de vulnerabilidad que se busca contrarrestar, pues si en una primera etapa lo importante era mitigar la situación de calle y el mal uso de las instalaciones, después se transitó a garantizar la calidad de los servicios con los que contaban. Sin embargo, es preciso señalar que aún hay albergues, de acuerdo con lo que se pudo observar, en donde las personas duermen en el suelo y las viviendas son de lámina o materiales de desecho, los pisos son de tierra y carecen de servicios básicos.

Los albergues privados y comunitarios para la población jornalera, a pesar de las carencias, son espacios formales de atención, lo que significa que cuentan con cierto nivel de vigilancia y control de sus condiciones, con acceso, aunque sea parcial, a servicios médicos, educativos y de alimentación. Pero esto no se aplica a los asentamientos de población excluidos de la cobertura del programa, privados de condiciones de habitabilidad, servicios, vigilancia y regulación, y por ende expuestos a riesgos mayores y diversos.



Por su parte, el componente de salud del PAJA operaba con base en un marco interinstitucional y se comportaba como una red de seguridad para la atención de las necesidades de salud más inmediatas de la población jornalera, que entonces no eran cubiertas por sus empleadores. Buena parte de sus acciones dependían directamente de la capacidad de vinculación de las UT del PAJA, en particular de las unidades de salud subvencionadas en parte por el programa con otros sectores.

El estudio y valoración de los componentes de salud del PAJA demandan una documentación atenta y detallada de las formas como se implementan y operan cada uno de ellos. La dificultad para que el trabajo de campo coincidiera con eventos específicos que permitieran observar estas intervenciones (p. ej., jornadas de difusión, talleres y Ferias de Apoyos y Servicios Interinstitucionales) es una de las limitaciones del presente estudio. No obstante, el presente análisis se respalda en la observación del funcionamiento y tipo de servicios que ofrecen las diferentes unidades de salud construidas y equipadas con apoyo del PAJA en dos entidades federativas donde el grueso de la población jornalera vive y trabaja en albergues privados de empresas hortofrutícolas de exportación, de modo que la vulnerabilidad de esta población deberá entenderse en función del tipo de procesos que acompaña a la agroindustria.

Las unidades médicas dentro de los campos agrícolas han tenido resultados positivos en la salud de los trabajadores. Para dimensionar sus alcances es importante considerar las dificultades de los hogares jornaleros para tener acceso a servicios públicos del Estado, ya sea por el aislamiento geográfico y social en que viven o por las limitaciones propias de estos servicios. Es un hecho que las unidades de salud en los campos han facilitado el acceso a medicamentos por parte de la población jornalera y al tratamiento de enfermedades simples que usualmente se agravaban cuando no eran atendidas a tiempo.

A partir de la habilitación de estos espacios sanitarios, las empresas han mejorado considerablemente su capacidad de vinculación interinstitucional para atraer apoyos e insumos y para establecer colaboraciones y convenios de participación con los sectores de salud, educación y sociedad civil. Por desgracia, estos esfuerzos aún son parciales y fragmentados, carecen de continuidad y de recursos suficientes, su coordinación es endeble y rara vez atraen la participación de las empresas.

A pesar de las incipientes mejoras en el acceso a la salud de la población jornalera introducidas por esas pequeñas clínicas y consultorios, estos no garantizan el acceso de los jornaleros agrícolas a servicios de calidad por las siguientes razones:

- La operación de las unidades de salud documentadas está lejos de ceñirse a una planeación estratégica de los servicios a partir de diagnósticos de la población y de priorizar el seguimiento de casos en vez de orientarse a respuestas paliativas.
- A pesar de la tendencia creciente de recibir año con año a los mismos trabajadores agrícolas, la capacidad para la atención de enfermos crónicos es muy reducida y el tipo de atención se centraba en la solución reactiva de problemas agudos.
- Persisten numerosos escollos para que la población jornalera agrícola se beneficie de estos servicios, entre ellos, los horarios incompatibles con las jornadas laborales de los trabajadores,

la ausencia de personal las 24 horas los 365 días del año y, por consiguiente, la falta de servicios de atención y resolución de emergencias médicas, además de la inexistencia de vehículos para transportar adecuadamente al paciente a un centro sanitario.

- La coordinación con los servicios médicos de referencia sigue siendo escasa, y la efectividad de la cobertura en seguridad social, muy cuestionable.

En general, las y los trabajadores del campo enfrentan ciertos inconvenientes para hacer valer su derecho a la salud garantizado por la Ley Federal del Trabajo, al desconocer que son derechohabientes, no tener acceso a los documentos que los acreditan como afiliados y decantarse, tanto ellos como las empresas, por otro tipo de servicios de salud al evaluar como deficiente la atención por parte del Seguro Social. En suma, las empresas todavía no son capaces de ofrecer una cobertura de salud que resuelva la morbilidad de los trabajadores en el largo plazo en todos los niveles de atención.

El conjunto de observaciones reunidas sobre la alimentación de las personas jornaleras permite afirmar que hay una alta probabilidad de experimentar inseguridad alimentaria por parte de los sujetos de estudio.

Se observó que la disponibilidad física de alimentos en los campos agrícolas es acaparada por comedores y pequeños comercios establecidos e informales. En algunos casos, los días de descanso se destinan a acudir a localidades cercanas, donde es posible abastecerse de productos alimenticios más variados que los que ofertan los establecimientos al interior de los campos. La suficiencia de alimentos depende, por un lado, del funcionamiento eficiente de los comedores y tiendas, así como de su adaptabilidad a los horarios de las jornadas laborales, y por el otro, de la disponibilidad de medios de transporte asequibles para buscar alimentos en las inmediaciones.

Los salarios de la población jornalera agrícola son insuficientes para asegurar su acceso a los alimentos, aunado a que estos son sumamente caros en los establecimientos más próximos, además de que presentan escasa variedad y calidad nutricional. En cuanto a los comedores, el descuento directo al salario de los servicios de alimentación deja desprovisto al jornalero de la posibilidad de implementar estrategias de adaptación de acuerdo con sus necesidades y preferencias personales, teniendo que ajustarse a dietas culturalmente diferentes y mal balanceadas.

La disponibilidad y el acceso a los alimentos no son elementos suficientes para asegurar el ejercicio de los derechos a la alimentación, sino que debe considerarse, además, la seguridad nutricional que permita el goce de una vida sana y saludable. Las distintas condiciones de alimentación determinadas por la variedad de escenarios del trabajo agrícola pueden dar lugar a posibles problemas de malnutrición y salud. Cuando los comedores son la principal fuente de alimentos, a menudo la monotonía e inadaptación cultural de los menús y su balance inadecuado de nutrimentos provocan complicaciones de salud, los cuales se suman a condiciones de inocuidad inapropiadas para la preparación, conservación y disposición de las comidas.

En las viviendas de los hogares jornaleros con posibilidad de cocinar sus propios alimentos, se constata que los espacios provistos para tal fin son inadecuados, además de no contar con fuentes de agua confiables que aseguren la salud de las personas. Asimismo, con frecuencia faltan los aditamentos necesarios para preparar, almacenar y conservar los alimentos en estado óptimo.

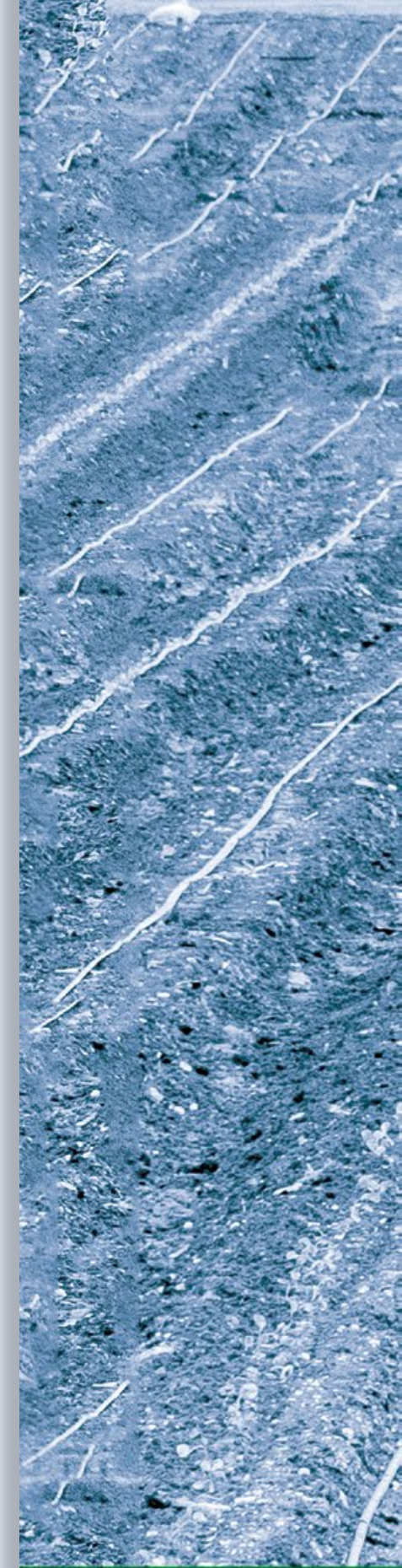
La población menor de 14 años, incluida entre las más vulnerables por estar en etapa de desarrollo, no siempre accede a una alimentación nutritiva y suficiente, ya que el programa no podía asegurar ni la constancia ni la suficiencia presupuestal en la dotación de las dos raciones diarias ofrecidas. De igual manera, cuando los alimentos se entregaban como complementos, su utilización pudo resultar menos adecuada que bajo la forma de alimentos preparados.

Finalmente, con respecto a la educación, el apoyo a la permanencia escolar a través de las becas tuvo el objetivo implícito de dar seguimiento a la población en edad escolar para que incluso pudieran continuar su trayectoria hasta la educación media superior y superior, mediante el acceso a una educación incluyente impartida en las escuelas públicas aledañas. Sin embargo, se dejaron de lado otros aspectos necesarios para garantizar su derecho a la educación, como son la disponibilidad y el acceso a servicios de calidad, el otorgamiento regular del apoyo monetario de las becas, así como un buen manejo administrativo de las instituciones y las empresas para el otorgamiento del apoyo.

## REFERENCIAS

- Aranda, P., Ortega, M., Rosales, C., et al. (2013). Migración y atención a la salud de jornaleros agrícolas. En L. Reynoso, P. Gallegos, J. Horbath et al. *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales en México*. Hermosillo: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., pp. 151-169.
- Calvario, J. (2016). La construcción social del peligro y el género en los jornaleros agrícolas del poblado Miguel Alemán, México. *Culturales*, vol. 4, núm. 1, pp. 33-60.
- Camarena, B., Ochoa, C. y Valenzuela, A. (2014). Comunicación y percepción del riesgo por compuestos orgánicos persistentes en jornaleros agrícolas de Sonora, México. *Polis Revista Latinoamericana*, vol. 13, núm. 39, pp. 275-300.
- Camarena L., von Glascoe, C., Arellano E., et al. (2012). Agroquímicos y mujeres indígenas jornaleras en Baja California. En L. Cedillo. *Género, medio ambiente y contaminación por sustancias químicas*. México: Instituto Nacional de Ecología, pp. 67-77.
- Camarena L., von Glascoe, C., Martínez, C., et al. (2013). Riesgos del trabajo y salud: percepción de mujeres indígenas jornaleras en el noroeste de México. *Salud Colectiva*, vol. 9, núm. 2, pp. 247-256.
- Canabal, B. (2010). Programas en apoyo a la migración jornalera. Investigación en La Montaña de Guerrero. En F. Mestries (ed.), *Los excluidos de la modernización rural: migrantes, jornaleros, indígenas y pequeños productores*. México: UAM/Eón, pp. 127-144.
- Carton de Grammont, H. (2010). La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: concentración productiva, pobreza y pluriactividad. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 7, núm. 13, pp. 85-117.
- Castañeda, N., Cruickshank, S., Guercke, L. y Verduzco, M. (2016). Diagnóstico sobre la situación de las políticas públicas y legislación para personas jornaleras agrícolas migrantes en México. México: Centro de Estudios en Cooperación Internacional y Gestión Pública, A.C.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2019a). *Jornaleros agrícolas migrantes y seguridad social*. Documento de trabajo núm. 310. Disponible en: <http://bit.do/e872c>
- \_\_\_\_\_ (2019b). COMUNICADO DE PRENSA. *Jornaleros agrícolas migrantes y seguridad social*. Documento de trabajo núm. 310. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/160779/803622/file/CESOP-COM-JornalerosAgricultas-190919.pdf>
- Cook, S. y Kabeer, N. (2009). *Socio-economic security over the life course: a global review of social protection*. Brighton UK: Institute for Development Studies.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018a). *Inventario federal de programas y acciones de desarrollo social 2017-2018*. Recuperado en diciembre de 2018 de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)
- \_\_\_\_\_ (2018b). *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018*. Recuperado en diciembre de 2018 de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Edu\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición. Informe ejecutivo*. Recuperado en diciembre de 2018 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico\\_sobre\\_alimentacion\\_y\\_nutricion\\_270715.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf)
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. Brighton UK: Institute for Development Studies. Recuperado en 2018 de <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4071/Wp232.pdf?sequence=1>
- Echeverría, R., Ávila-Meléndez, L. y Miranda-Madrid, A. (2014). Espacios de vida y subjetividades de los jornaleros agrícolas: reglamentaciones morales en sociedades agroempresariales modernas. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 11, núm. 4, pp. 517-537.
- Escobar, A., Martin, P. y Stabridis, O. (2019). *Farm Labor and Mexico's Export Produce Industry*. Wilson Center. ISBN: 978-1-938027-90-1. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/mexico\\_farm\\_book\\_v2\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/mexico_farm_book_v2_0.pdf)
- García, M. (2014). Migraciones laborales en la agroindustria azucarera: jornaleros nacionales y centroamericanos en regiones cañeras de México. *Estudios Agrarios*, vol. 20, núm. 53, pp. 123-148.
- Gómez-Oliver, O. (1995). *El papel de la agricultura en el desarrollo de México*. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Rlac / 95 / 09 - Plan - 27. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae2/u113.pdf>
- González, H. (2017). *La exportación de frutas y hortalizas de México a América del Norte: 1980-2015*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

- González, H. y Macías, A. (2017). Agrifood vulnerability and neoliberal economic policies. *Mexico Review of Agrarian Studies*, vol. 7, núm. 1, pp. 72-106.
- González de la Rocha, M. (2018). Acumulación de desventajas y vulnerabilidad. En M. González de la Rocha y G. Saraví. *Pobreza y vulnerabilidad. Debates y estudios contemporáneos en México*. México: CIESAS.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Guerrero, M. (2012). *La Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, un espacio de recepción de la intelectualidad*. México: UAM-Azacapotzalco. Disponible en: <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/2113>.
- Haro, A. (2007). Globalización y salud de los trabajadores. *Jornaleros agrícolas y producción de uva en Pesqueira, Sonora. Región y Sociedad*, vol. 19, núm. 40, pp. 73-105.
- Hernández, J. y Barrón M. (2013). Las empresas agrícolas mexicanas y sus sistemas de aprovisionamiento de trabajadores. *Sociológica*, vol. 28, núm. 80.
- Herrera, A. (2018). De Cochoapa a Villa de Arista, mano de obra para la agroindustria: racialización de la vulnerabilidad del jornalero agrícola. Tesis de doctorado. México: CIESAS.
- Herrera, R. (2013-2014). El fin del Programa Bracero (1942-1964). *Cuadernos Fronterizos*, año 9, núm. 29, invierno. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-Instituto de Ciencias Sociales y Administración (CSA). Disponible en: <http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/cuadfront/issue/view/issue/175/260>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016, México.
- \_\_\_\_\_ (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018. México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2016). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros migrantes agrícolas*. Recuperado de <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/103/P1F103.pdf>
- Lara, S. (2012). Los territorios migratorios como espacios de articulación de migraciones nacionales e internacionales. Cuatro casos del contexto mexicano. *Política y Sociedad*, vol. 49, núm. 1, pp. 89-102.
- Lara, S. y Sánchez, K. (2017). Paternalismo y trabajo no-libre en un enclave agrícola de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 2, núm. 4.
- Leeuw, F. y Donaldson, S. (2015). Theory in evaluation: reducing confusion and encouraging debate. *Evaluation*, vol. 21, núm. 4, pp. 467-480.
- Marañón, B. (2010). Mercados laborales y responsabilidad social empresarial en la horticultura de exportación. En B. Marañón y M. del Valle. *Tramas tecnológicas, relaciones laborales y responsabilidad social empresarial en México*. México: UNAM, pp. 249-278.
- Merino Huerta, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE. ISBN: 978-607-7843-44-3. 190 pp.
- Merriam, S. (1998). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2004). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?. Disponible en: <http://www.fao.org/tempref/docrep/tao/006/y5160s/y5160s.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000). *Seguridad y salud en la agricultura. Repertorio de recomendaciones prácticas-Ginebra: OIT*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_protect/-protrav/-safework/documents/publication/wcms\\_117460.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-safework/documents/publication/wcms_117460.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2011). *Seguridad y salud en la agricultura*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_protect/-protrav/-safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_161137.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-safework/documents/normativeinstrument/wcms_161137.pdf)
- Ortega, M. y Castañeda, A. (2007). Los jornaleros agrícolas en Sonora: condiciones de nutrición y salud. En M. Ortega, P. Castañeda y J. Sariego (coords.). *Los jornaleros agrícolas, invisibles productores de riqueza: nuevos procesos migratorios en el noroeste de México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD)/Fundación Ford/Plaza y Valdés Editores, pp. 145-185.
- Ortega M., Castañeda, P. y Sariego, J. (coordinadores.) (2007). *Los jornaleros agrícolas, invisibles productores de riqueza: nuevos procesos migratorios en el noroeste de México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD)/Fundación Ford/Plaza y Valdés Editores.
- Patton, M. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Rojas, T. (2017). Migración rural jornalera en México: la circularidad de la pobreza. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. 12, núm. 23, pp. 1-35.
- Rossi, P., Lipsey, M. y Freeman, H. (1999). Expressing and assessing program theory. En P. Rossi, M. Lipsey y H. Freeman. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Sánchez Saldaña, K. (2012). Un enfoque multidimensional sobre los intermediarios laborales en el medio agrícola. *Política y Sociedad*, vol. 49, núm. 1, pp. 73-88.
- \_\_\_\_\_ (2016). Los intermediarios laborales tradicionales como brokers culturales. *Eutopia*, núm. 9, pp. 13-27.
- Sariego, J. y Castañeda, P. (2007). Los jornaleros agrícolas de Sonora: recuento de una experiencia de investigación. En M. Ortega, P. Castañeda y J. Sariego (coords.). *Los jornaleros agrícolas, invisibles productores de riqueza: nuevos procesos migratorios en el noroeste de México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD)/Fundación Ford/Plaza y Valdés Editores.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2018. Diario Oficial, décima Décima Sección, 28 de diciembre de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2011). Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas, 2009. México.
- \_\_\_\_\_ (2009). Encuesta Nacional Jornalera. México.
- Secretaría de Salud (2016). *Informe SISVEA 2016*. Recuperado en octubre de 2018 de [http://187.191.75.115/gobmx/salud/documentos/info\\_sisvea/informes\\_sisvea\\_2016.pdf](http://187.191.75.115/gobmx/salud/documentos/info_sisvea/informes_sisvea_2016.pdf)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2017). *Convocatoria a los centros de trabajo agrícolas del país a participar en el proceso de selección para obtener o renovar el Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI)*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195720/Convocatoria\\_DEALTI\\_2017\\_2\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195720/Convocatoria_DEALTI_2017_2_.pdf)
- Tellis, W. (1997). Introduction to case study. *The Qualitative Report*, vol. 3, núm. 2, pp. 1-14.
- Tlachinollan. Centro de Derechos Humanos de la Montaña. (2013). *La Montaña de Guerrero: tierra de mujeres migrantes*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2013/12/INFORME-La-Montaña-de-Guerrero-Tierra-de-Mujeres-Mirantes.pdf>
- Valdivia, M. y Sánchez, L. (2017). Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México. *Apuntes para la Equidad*, núm. 3, junio. México: El Colegio de México.
- Wholey, J. (1994). Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. En J. Wholey, H. Hatry y K. Newcomer. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Wolcott, H. (1993). Sobre la intención etnográfica. En A. Díaz de Rada, H. Velasco y F. García. *Lecturas de antropología para educadores: el ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Madrid: Trotta.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.



El libro *Incidencia del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Estudio exploratorio con enfoque cualitativo*, elaborado por el CONEVAL, expone los resultados del análisis realizado a partir de una estrategia de investigación cualitativa, cuyos objetivos fueron explorar el diseño y operación del programa, y sus posibles efectos en las dimensiones de salud, alimentación, educación y vivienda. Este libro aporta elementos útiles para comprender la complejidad del PAJA, que fue, hasta 2018, el principal instrumento de política pública para la atención de la población jornalera agrícola, así como sus principales logros y retos.

**CONeVal**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,  
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,  
Ciudad de México.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



[blogconeval.gob.mx](http://blogconeval.gob.mx)