

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Las políticas públicas. Los alcances de los programas sociales para los jornaleros agrícolas migrantes en México**

▪

Teresa Rojas Rangel.

Cita:

Teresa Rojas Rangel (2009). *Las políticas públicas. Los alcances de los programas sociales para los jornaleros agrícolas migrantes en México. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/579>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Las políticas públicas**

## **Los alcances de los programas sociales para los jornaleros agrícolas migrantes en México**

***Teresa Rojas Rangel***  
*Universidad Pedagógica Nacional*  
*Universidad Iberoamericana, México*  
*tererojas10@yahoo.com*

### **Presentación**

El objetivo central de esta ponencia es analizar la orientación, objetivos, estrategias, así como los alcances y las dificultades que existen en la instrumentación de los programas sociales federales y estatales que actualmente se instrumentan en México en apoyo a los jornaleros agrícolas migrantes.

Como resultado del impacto negativo del proceso de transición del país al modelo de desarrollo global, se ha agudizado la pobreza en el campo mexicano. Pobreza que ocasiona el desplazamiento creciente de miles de personas provenientes de los sectores rural e indígena de las regiones con mayores índices de marginación hacia las zonas de producción intermedias y de agro exportación. Campesinos y aborígenes se ven en la necesidad de migrar de sus comunidades de origen, hacia otras zonas rurales con mayores niveles de desarrollo agrícola dentro del territorio nacional, en busca de mayor certidumbre en el empleo y más oportunidades para mejorar su calidad de vida.

La migración rural vinculada al mercado de trabajo agrícola en México, es un fenómeno económico, político y social que conlleva no sólo mecanismos de explotación laboral y exclusión social de los trabajadores eventuales del campo mexicano, sino en general, a la sistemática violación de los derechos humanos fundamentales de la población incorporada a estos flujos migratorios, situándolos en condiciones de alta vulnerabilidad, particularmente en el caso de los migrantes indígenas y sus familias.

Sector de la población nacional, que no ha sido favorecido por una verdadera política pública, sino cuando más, es considerado como beneficiario de múltiples y fragmentados programas sociales (federales como estatales), que generalmente están desvinculados de estrategias de fomento económico y productivo, y del desarrollo regional. Programas sociales que se instrumentan de manera descoordinada entre las instituciones que los operan y que son poco pertinentes, ya que se diseñan desde el desconocimiento de las necesidades de los jornaleros y sus familias; cuyos resultados son insuficientes, entre otras causas, porque operan con financiamiento precario y con una escasa cobertura; y que además han mostrado una gran ineficiencia ante la extrema pobreza y las condiciones de alta marginación que enfrentan las familias jornaleras agrícolas migrantes.

### **Los jornaleros agrícolas migrantes en México**

En México, la inserción plena del sector agropecuario a la globalización ha agravado la crisis en el campo. Por parte del Estado, esta crisis se expresa en la pasividad de la política nacional agraria ante el impacto negativo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en la reducción del gasto y del presupuesto público para el campo, el cual disminuyó a niveles

mínimos; en la falta de estrategias de apoyo diferenciado para las diversas agriculturas; y en el desmantelamiento de las instituciones del proteccionismo de fomento, comercialización y de asistencia técnica para el sector, sin instituciones mercantiles de reemplazo.<sup>i</sup> Lo que ha contribuido ha agudizar la polarización entre los distintos tipos de agriculturas nacionales. Por una parte, se observa el apoyo irrestricto del aparato gubernamental hacia un pequeño segmento de la agricultura (estimado en un 0.3% de las unidades productivas), orientado hacia la exportación y producción agroindustrial, con una fuerte concentración de capital y una dinámica reestructuración productiva. Por otro lado, se ha recrudecido el abandono estatal hacia un amplio segmento de pequeñas y medianas empresas con muy baja productividad y rentabilidad en el mercado (43.4%), así como a la agricultura orientada hacia subsistencia y autoconsumo (45.9%),<sup>ii</sup> que cada día ofrece menos recursos para cubrir las necesidades alimentarias de los agricultores y sus familias.

La inversión productiva, crédito para capitalizar el campo, desarrollo de infraestructura de riego, comercialización y distribución han sido abandonadas por el estado mexicano, en tanto que los presupuestos se han orientado principalmente a la compensación de los precios, ante los menores precios internacionales derivados de la apertura comercial, ocasionando una pérdida sistemática de rentabilidad y competitividad del sector. Los nuevos actores económicos y políticos son las empresas comercializadoras extranjeras.<sup>iii</sup>

Esta polarización, junto con una serie de factores demográficos y sociales ha obligado a los pequeños propietarios campesinos e indígenas a intensificar su búsqueda de empleo, causando un fuerte movimiento migratorio estacional (pendular y circular). Lo que ha dado lugar a la conformación de variados patrones de asentamiento poblacional (temporal o definitivo) en algunas regiones rurales del país. El reordenamiento económico nacional orienta los flujos migratorios hacia las regiones con mayor potencial de desarrollo (Zona noroeste y centro del

---

<sup>i</sup> David Ibarra. *Ensayos sobre economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica., México, 2006.

<sup>ii</sup> Hubert Cartón de Grammont. “La modernización de las empresas hortícolas y sus efectos sobre el empleo” en C de Grammont *et al* [Coord.]. *Agricultura de exportación en tiempos de globalización, El caso de las hortalizas, frutas y flores*. CIESTAAM/UACH/UNAM/CIESAS/Juan Pablos Editor, México, 1999, P. 5

<sup>iii</sup> Montoya, Martín del Campo Alberto (2007). *Maíz y petróleo: una propuesta estratégica nacional*. Universidad iberoamericana, México, 2007, P. 4-5.

país), a la vez que se registra una alta pérdida de población rural e indígena, particularmente del sureste mexicano.

Según datos oficiales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se estima una población de 3.5 millones de jornaleros agrícolas en el país, de los cuales 1.2 son migrantes, con un mínimo de 405 712 familias en permanente movimiento entre las zonas de origen y las zonas receptoras. Por los perfiles socio demográficos de los jornaleros agrícolas migrantes y sus familias, éstos conforman un grupo heterogéneo. Es población joven, en su mayoría no mayor de los 30 años. El 36.4% son menores de 14 años y el 40.4% tiene entre 15 y 29 años. Migran en una mayor proporción los varones (60.5%) frente a las mujeres (39.5%).<sup>iv</sup> El 35.6% de las familias son originarias del estado de Guerrero, 21.6% de Oaxaca, 21.8% de Veracruz, y la proporción restante no mayor de 3.2% proviene de diversas entidades federativas del país.<sup>v</sup> Se estima una participación a nivel nacional de un 50% de población indígena dentro de los contingentes migratorios, aunque en algunas regiones de atracción, esta proporción se eleva considerablemente.<sup>vi</sup> Presentan una escolaridad básica muy limitada con altos índices de analfabetismo; sus condiciones de empleo son inestables, existe insalubridad, hacinamiento y falta de protección social; requieren estabilidad en el empleo para mejorar sus condiciones de vida, se encuentran atrapados en mecanismos informales de movilidad laboral que les impiden ampliar sus redes sociales más allá de los campamentos y comunidades de origen; funcionan al interior de redes de paisanaje que inciden en sus patrones migratorios y formas de inserción laboral; y viven al margen de los beneficios sociales y del otorgamiento de los derechos civiles y políticos.

Este fenómeno migratorio presenta dos características importantes: la primera, es que migran en su mayoría en grupos integrados por comunidades y familias completas, más del 80% viven en

---

<sup>iv</sup> SEDESOL Tendencias recientes de la migración interna de los jornaleros agrícolas. *Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Secretaría de Desarrollo Social, México. 2006, P. 10.*

**SEDESOL.** *El empleo de los trabajadores migrantes en labores agrícolas en México.* Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, México, 2001.

<sup>v</sup> SEDESOL, *Jornaleros Agrícolas.* Op. Cit. P. 32.

<sup>vi</sup> Se reportan altas concentraciones de población indígena de hasta un 70% (la costa centro de Nayarit) y hasta mas de un 80% (la región lagunera de Coahuila). SEDESOL Tendencias recientes de la migración interna de los jornaleros agrícolas. *Op. Cit. P. 6.*

hogares familiares nucleares<sup>vii</sup> y la segunda es la incorporación prematura e ilegal de las niñas y los niños a las redes del trabajo infantil, como mecanismo que tienen las familias para aumentar los precarios ingresos.

En la mayoría de los cultivos agrícolas la forma de contratación en su gran mayoría es temporal, a destajo y mediante contrataciones verbales, se emplean en labores que van desde la preparación del terreno, hasta el cuidado y cosecha de los cultivos en zonas de alta y mediana producción agrícola. El salario es precario y depende de la cantidad de producto o actividad que la familia realice diariamente. Estos trabajadores eventuales del campo están sometidos a las lógicas de la flexibilidad laboral intensiva y a la segmentación del mercado de trabajo agrícola.<sup>viii</sup>

En las zonas a donde migran las familias jornaleras agrícolas, nos solo se ven expuestas a la explotación laboral, a la precariedad, al hacinamiento y a la falta de servicios básicos en la mayoría de los campamento y albergues, sino también a la discriminación, el racismo y a los malos tratos, a cambio de escasos ingresos que difícilmente alcanzan para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, no obstante la importancia de las actividades que realizan dentro de la producción económica del país. En las zonas de origen, enfrentan el agotamiento de la agricultura de autoconsumo y la falta de empleos, los mecanismos de control social por parte de los caciques locales; del sistema de intermediarios vinculados a las empresas agrícolas, y más recientemente de los sistemas de regulación multipartidistas; sin apoyos gubernamentales que les permitan enfrentar la marginación y la exclusión social, económica y política que enfrentan: “...en términos de la privación material y de acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana; y sociocultural, en referencia al desconocimiento de las entidades y particularidades del género, gerenciales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales.”<sup>ix</sup>

---

<sup>vii</sup> Hubert Cartón de Grammont *et al.* “Migración rural temporal y configuraciones familiares” en *Seminario de Actualización “Migración Internacional y Desarrollo*. AMER, México, 2007.

<sup>viii</sup> Véase a Sara Lara. “Nuevos enfoques para el estudio del mercado de trabajo rural en México”, *Migración y mercados de trabajo*. Colección Cuadernos Agrarios, Nueva época, Núm. 19-20, México, 2000.

<sup>ix</sup> Ramiro Arroyo Sepúlveda. “Los excluidos sociales del campo”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*. Año 7, Núm. 17. Nueva Época, Secretaría de la Reforma Agraria. México, 2001. P. 106.

## Política social y programas para los jornaleros agrícolas migrantes

El Estado Mexicano desde hace más de dos décadas ha impulsado una política pública orientada hacia el mejoramiento de calidad de vida de los jornaleros y sus familias, así como para ampliar la equidad social con este grupo social históricamente vulnerado. Para ello se han instrumentado diversos programas federales<sup>x</sup> como estatales, con el propósito de favorecer el desarrollo social (alimentación, salud, educación, vivienda, empleo) de este sector de la población nacional, tanto en las zonas de atracción como en las de origen, así como para mejorar las condiciones de traslado de los jornaleros de sus comunidades de origen hacia las zonas de atracción.

Actualmente, la política social orientada hacia los jornaleros migrantes se fundamenta en un paradigma híbrido. Por una parte, conforme a lo establecido en la Constitución vigente, en el discurso político se reconoce el papel distributivo del Estado y de la política social, en el acceso universal al bienestar social de todos los ciudadanos, independientemente del sexo, del origen étnico y social. A la vez que, en México desde los años 80's como en muchos países de América Latina, los programas de bienestar social dirigidos hacia la población jornalera agrícola migrante, se instrumentan bajo un paradigma orientado hacia “*compensación de las desventajas*” de los sectores más pobres,<sup>xi</sup> de manera focalizada y normadas por la selectividad del gasto social, desde donde se pretende responder a las necesidades elementales de estas familias en desventaja.

El costo social que trajo aparejado el proceso de apertura comercial y de reestructuración del aparato productivo, que se inicia desde principios de los años 80, motivó que la preocupación se desplazara hacia los *síntomas* de la exclusión. En el

---

<sup>x</sup> Entre los programas federales más importantes cabe mencionar *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas* (PAJA) coordinado la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) orientada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros; en educación básica el *Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de familias Jornaleras Agrícolas Migrantes* (PRONIM) coordinado por la Secretaría de Educación Pública (SEP); en materia de trabajo el Grupo Intersectorial para Apoyo a los jornaleros Agrícolas y sus familias y el *Programa de Movilidad laboral Interna* de la Secretaría el *Programa de Movilidad laboral Interna* de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS).

<sup>xi</sup> Véase a Emilio Duhau. “Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIX, No. 2, México, 1997. Y del mismo autor “*Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación*” en Ziccardi [Coord.], *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Alicia CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2001. *Versión electrónica*, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/duhau.pdf>>, [17 de marzo del 2009].

contexto de este debate –destinado a redefinir las políticas asistenciales e impulsar el desarrollo de acciones «compensatorias»– el concepto de *focalización* ocupó un espacio relevante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social.<sup>xii</sup>

En los dos últimos dos gobiernos (2000-2006, 2007-2009) de origen conservador, cobran especial relevancia los cambios en la política social impulsada por las diferentes instancias de gobierno federal y local, orientados a “*erradicar el asistencialismo*” hacia los jornaleros y la población indígena en general, donde la pobreza de esta población no es reconocida como resultado de la injusta distribución y concentración de los ingresos sino como producto de la incapacidad para desplegar sus capacidades productivas. Como señala Emilio Duhau (2001), en esta concepción de política social: “[...] ello significa afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos.”<sup>xiii</sup>

En este marco político, los principales programas federales, así como las diversas instancias de apoyo en los estados de origen de las familias agrícolas migrantes,<sup>xiv</sup> han orientado sus acciones hacia la capacitación de los jornaleros a la vez que se ha reducido la canalización de recursos para la infraestructura social y servicios comunitarios, subsidios para la vivienda, la alimentación, y demás acciones concretas que los programas venían realizando.

---

<sup>xii</sup> *Candía, José Miguel (1998). “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales” en Nueva Sociedad, Núm. 156, Julio-Agosto, 1998. Venezuela. P. 1 y 3. Versión electrónica:* <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2700\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf)>, [7 de marzo del 2009].

<sup>xiii</sup> *Duhau, Emilio (2001). “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación” en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina.* Alicia Ziccardi. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2001, P. 316. *Versión electrónica,* <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/duhau.pdf>>, [17 de marzo del 2009].

<sup>xiv</sup> Por ejemplo en el caso de Guerrero, el Programa de Servicios Emergentes de Bienestar Social a los Pueblos Indígenas del la Secretaría de Asuntos Indígenas del estado (SAI); los programas “Vete sano y regresa Sano” de la Secretaría de Salud Estatal (SS); el Programa de movilidad laboral del Sector Agrícola de la delegación local de la STyPS; y la Secretaria de Desarrollo Rural (SEDER) mediante distintos programas.

Por otra parte, la asignación de los recursos públicos que brinda el gobierno federal para la atención de los jornaleros agrícolas se distribuyen a las entidades federativas de manera diferenciada, mayores recursos a entidades con mayor desarrollo agrícola, y viceversa, a entidades federativas de origen que son los estados más pobres del país, menos inversión pública. Lo que profundiza la inequidad regional existente. Adicionalmente, a los recursos escasos que se otorgan para la operación de los programas dirigidos a estas familias, las ministraciones a las entidades federativas son extemporáneas y, aunque existen mecanismos formales para el seguimiento y auditoría de los programas estos no se cumplen cabalmente; y se adolece de instancias de vigilancia ciudadana, que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos de los programas y la transparencia en la aplicación de los recursos. Lo que propicia la desviación de los apoyos y reduce las posibilidades para que los recursos públicos favorezcan a los beneficiarios para los que fueron destinados.

La participación y corresponsabilidad estatal y municipal en el gasto educativo varía en las entidades federativas, y los apoyos para los jornaleros agrícolas migrantes son muy precarios: Además los montos de los recursos públicos locales están determinados por el nivel de legitimidad del gobierno en turno; los intereses y la voluntad política de los gobernantes, las tensiones locales interpartidistas y las prácticas clientelares; las presiones gubernamentales por parte de los empresarios regionales; la capacidad de gestión de los líderes responsables de los programas, la falta de visibilidad y de organización política del propio sector agrícola, entre otros muchos factores, cuya combinación produce resultados limitados en beneficio de esta población.

### **Reflexiones finales**

La falta de corresponsabilidad de las distintas instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) en la operación de los programas para los jornaleros migrantes; las dificultades en la instrumentación focalizada de programas sociales al sector jornalero agrícola migrante; los escasos recursos financieros y la limitada cobertura de los programas; la carencia de coordinación intersectorial e interinstitucional a nivel federal y en las entidades federativas; el uso de los programas por parte de los gobiernos municipales dados los múltiples intereses políticos de estas instancias de gobierno; entre otros muchos factores que explican los limitados resultados de los programas sociales.

La política pública en general, pero particularmente la que se dirige a hacia los sectores más pobres, se encuentra atrapada en un complejo entramado de poderosos intereses políticos y económicos, y un aparato burocrático, tanto a nivel central como local, que desvirtúa y obstaculizan el cumplimiento de los fines de la política social.

El discurso político mexicano, ha propagado una retórica incluyente y democratizadora, bajo una supuesta preocupación por garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, sobre todo de los sectores de la población que viven en la marginación y en la extrema pobreza. No obstante, al valorar las acciones concretas que realiza el aparato gubernamental para hacer valer estos derechos, se observa una insuficiencia de acciones concretas que verdaderamente puedan garantizar la igualdad de oportunidades y la justicia social para uno de los sectores que ha sido excluido y más vulnerable en el país: los jornaleros agrícolas migrantes.

El abandono y la invisibilidad que históricamente han sufrido los jornaleros agrícolas migrantes, muestran la profunda brecha de inequidades que existe en el país. El igualar las condiciones para que puedan gozar de oportunidades sociales, requiere de una política pública radical, expresada en un financiamiento sustancial y permanente así como programas intersectoriales (no remediales sino preventivas), y el cumplimiento cabal de los principios y normas jurídicas ya establecidas, a fin de enmendar las secuelas de la pobreza y de la marginación social en las que nacen y viven los jornaleros agrícolas migrantes dadas sus condiciones de origen, además de liberarlos de la explotación laboral a la que están sometidos por parte de los poderosos intereses económicos empresariales ante la complacencia y la permisividad del propio Estado.

En México, la política pública dirigida hacia los sectores más pobres, se reduce a un discurso lleno de conceptos vacíos, retóricas reiteradas llenas de promesas no cumplidas, hipérboles que desconfiguran las realidades sociales existentes para dar lugar a un discurso político que legitima a un Estado que cada vez está más ausente.

Ciudad de México, Junio, 2009