

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General número 36/2019 sobre la situación de la Población Jornalera Agrícola en México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SÍNTESIS DE LA RECOMENDACIÓN
GENERAL NÚMERO 36/2019**

**SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN
JORNALERA AGRÍCOLA EN MÉXICO**

Ciudad de México, a 20 de mayo de 2019.

**TITULARES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL Y JEFA
DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; SEÑORAS
SECRETARIAS DE BIENESTAR Y DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL; Y, DIRECTOR GENERAL DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

Distinguidas (os) señoras (es):

El artículo 1º, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Carta Magna y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte; asimismo, señala la obligación de las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se menciona como atribución de este Organismo Nacional, la de proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se expide la Recomendación General al rubro indicada.

La Recomendación General tiene como objetivo exponer las prácticas administrativas que constituyen o propician la violación a los derechos humanos de las personas jornaleras agrícolas, así como contribuir a la visibilización de la precaria situación que enfrentan e impulsar el desarrollo de una estrategia que garantice el diseño, instrumentación, operación y evaluación de las políticas públicas pertinentes que, bajo un enfoque de protección de los derechos humanos favorezca una vida digna para las personas jornaleras agrícolas en nuestro país.

I. ANTECEDENTES.

A. Contexto geográfico, económico y social de personas jornaleras agrícolas y de los flujos migratorios internos.

En México, para el año 2009¹, se identificaban aproximadamente 2,040,414 personas jornaleras agrícolas, el 40% eran indígenas y en conjunto con sus familias alcanzaban una población total de 9,206,429 personas. A partir de las estimaciones generadas en dicha encuesta existen 2,071,483 personas jornaleras migrantes.

En su momento, SEDESOL² identificó distintos flujos migratorios y zonas de origen de la población jornalera agrícola, particularmente, resalta la migración de población de Oaxaca, Veracruz y Chiapas. En términos de la información disponible en el sitio web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se advierte que hasta 2016 las mencionadas entidades federativas y Guerrero,

¹ Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009, Disponible en <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>

² Es importante señalar que de conformidad con la reciente reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018, se prevé en su artículo Décimo Quinto Transitorio que *las referencias establecidas en los ordenamientos jurídicos que hacen mención a la Secretaría de Desarrollo Social se entenderán por realizadas a la Secretaría de Bienestar*, no obstante, para una mejor comprensión de la problemática jornalera agrícola en este documento se hará referencia a la entonces SEDESOL y la atención de este grupo poblacional.

presentaban los porcentajes más elevados de población en situación de pobreza, incluso respecto de la media nacional.

- **Condición laboral de las personas jornaleras agrícolas en México.**

Las personas trabajadoras agrícolas asalariadas son aquellas que laboran en los campos de cultivo, huertos, invernaderos, unidades ganaderas e instalaciones de procesamiento básico para producir los alimentos y fibras del mundo. Se consideran asalariadas porque no poseen ni arriendan la tierra que trabajan, así como las herramientas y equipos que utilizan, lo cual, les diferencia de las personas agricultoras. Los trabajadores agrícolas no constituyen un grupo homogéneo, por lo que, en relación con las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas, en términos del “Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de 2010” elaborado por la SEDESOL, se resaltan los siguientes aspectos:

- **Dinámica de contratación.** Las personas jornaleras agrícolas se vinculan con los “enganchadores” o “chanzoneteros”, éstos pueden ser independientes o depender de algún productor, pero generalmente pertenecen a alguna asociación campesina.

- **Duración de la Jornada.** La duración continua del empleo jornalero es de 180 días al año, lo cual propicia que los jornaleros agrícolas se vean obligados a buscar opciones en diferentes regiones y con distintos empleadores. Independientemente del sexo y edad de los jornaleros, la jornada laboral diaria, es de 8 a 10 horas en promedio, ya que deben cubrir una determinada cuota de trabajo, en algunos casos, se da inicio a la faena a partir de las 4 de la mañana.

- **Seguridad y protección social.** Al encontrarse expuestas al trabajo eventual, de corta duración y sin contratos formales, las personas jornaleras agrícolas son afectadas al no recibir las prestaciones sociales, ni acceso a instituciones de salud.

- **Exposición a riesgos.** A los trabajadores agrícolas, por lo general, no se le proporciona equipo de protección personal adecuado ni la capacitación o medidas de seguridad adecuadas para realizar trabajos riesgosos, como el manejo de agroquímicos, además, las precarias condiciones de trabajo, las jornadas extenuantes y las inclemencias del clima generan deshidratación e insolación, a la vez de estar expuestos a diversos riesgos de trabajo.

- **Remuneración al trabajo.** Los sistemas de remuneración más frecuentes entre los medianos y grandes productores son por tarea, jornada o destajo. Los pequeños productores pagan por jornada, en especie o con participación del productor.

- **Condiciones de vida.** Las viviendas de las personas jornaleras tienen muchas carencias y, en ocasiones, presentan las peores condiciones dentro de sus comunidades, ejemplo de esto son los materiales rústicos de poca resistencia o durabilidad, carencia de servicios básicos. Durante su estancia en las zonas de trabajo, los jornaleros migrantes habitan las viviendas que sus contratantes les proporcionan, por lo regular, se trata de asentamientos temporales que no tienen las condiciones idóneas en materia de higiene y comodidad al encontrarse muchas veces se encuentran desbordadas en su capacidad.

De lo antes expuesto se advierte que la población jornalera agrícola, es una población en riesgo y vulnerable y en muchos de los casos confluyen en forma interseccional múltiples factores asociados a la situación de pobreza, la procedencia de regiones pobres y con menor perspectiva de empleo, con poca o nula escolarización, falta de experiencia en la migración, ser indígena, no hablar español, ser mujer, niña, niño o adolescente, lo cual, ha llevado al Estado mexicano a reconocerle como un grupo de atención prioritaria.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

En el periodo comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de mayo de 2018 este Organismo Nacional recibió un total de 26 escritos de queja relacionados con personas jornaleras agrícolas, respecto de los cuales se inició expediente de queja y en 5 de estos se emitió una Recomendación. En ese sentido, se observa que las condiciones expuestas por el “*Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de 2010*” respecto de la situación de la población jornalera agrícola no ha sufrido cambios sustantivos en los últimos años.

Por lo anterior, al documentar y evidenciar la problemática que enfrenta la población jornalera agrícola en distintas entidades federativas, se emitieron las siguientes Recomendaciones: 16/2015, 37/2015, 28/2016, 70/2016, 2/2017, 60/2017 y 15/2018 mediante los cuales se acreditó la violación a los derechos humanos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la legalidad y seguridad jurídica,

a la inviolabilidad de domicilio, a la integridad y seguridad personales, a la libertad sexual, a la procuración de la justicia, a la protección de la salud, al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la niñez.

OBSERVACIONES.

a. Derecho al trabajo

Corresponde a las autoridades laborales en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, *“propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.”*

- **Omisión de implementar un programa de apoyo al empleo que permita acceder al trabajo digno.**

En términos de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 537 y subsecuentes se establece el Servicio Nacional de Empleo (SNE), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que tiene entre otros objetivos el promover la generación de empleos e impulsar y supervisar la colocación de los trabajadores. Para tal efecto, la STPS implementó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), cuyas Reglas de Operación establecían, hasta 2018, como objetivo proporcionar a las personas que buscan empleo, los servicios de vinculación laboral y/o apoyos, sean económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.

Con la finalidad de prever distintos criterios para la operación del PAE, la STPS emitió el “Manual de Procedimientos del Subprograma de Movilidad Laboral”, para efectos de la Recomendación General, es pertinente advertir que el previsto para el sector agrícola atendía *“...a los jornaleros agrícolas con disponibilidad para migrar temporal o permanentemente, proporcionándoles información sobre las ofertas de empleo existentes en zonas de atracción de mano de obra agrícola, así como apoyo económico para atender el proceso de movilidad laboral”*.

De la información documentada por este Organismo Nacional y, de acuerdo con el procedimiento implementado por las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) se observa de la implementación del Subprograma de Movilidad Laboral “Sector Agrícola” en las entidades federativas, que generalmente daban prioridad a las actividades económicas de mayor impacto en la entidad federativa de que se trate; no se vinculaba a las personas jornaleras agrícolas interesadas en emplearse en los centros agrícolas que participaban en el programa, la información proporcionada por las Oficinas del SNE no siempre era pertinente, accesible, clara y detallada, la selección de empresas y personas empleadas adecuada y algunos centros de actividad agrícola participaban en el PAE y el subprograma respectivo, al mismo tiempo que recurrían a intermediarios para la búsqueda de trabajadores agrícolas, en consecuencia, no había una efectiva supervisión por parte de las oficinas del SNE tanto en el ámbito local, como en la Coordinación General.

b. Derechos en el trabajo

- **Omisión de la autoridad laboral para supervisar las condiciones de trabajo de las personas jornaleras agrícolas.**

Por lo que respecta al trabajo agrícola, el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI constitucional, indica las ramas que son exclusivas de la competencia federal, sin que en éstas se contemple dicha actividad, por tanto, corresponde a las autoridades locales vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral que regula las relaciones de trabajo entre trabajadores del campo y quienes se ostentan como patrones, acorde a lo establecido en los artículos 279 a 284 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Esta Comisión Nacional ha advertido en sus distintas investigaciones que las autoridades laborales del orden local e incluso del orden federal no tienen identificados en su totalidad los centros de trabajo agrícola, la información con que cuentan en ocasiones está incompleta o desactualizada y, si bien, pueden suscribirse convenios de colaboración a fin de intercambiar información para conformar bases de datos, se ha documentado que las acciones implementadas para el cumplimiento de esos Convenios no se satisfacen o son limitadas y, en algunos casos, esos instrumentos jurídicos requieren actualizarse, por lo que resulta necesaria una adecuada inspección a las actividades agrícolas.

La omisión de la autoridad laboral del orden local de supervisar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la normatividad por parte de quienes emplean a las personas jornaleras agrícolas evidencia

que este grupo poblacional enfrenta violaciones reiteradas a sus derechos en el trabajo, circunstancia que fue observada por este Organismo Nacional con motivo de los testimonios recabados de personas jornaleras o aquellas vinculadas con la actividad agrícola en distintos campos agrícolas del territorio nacional; la carencia o deficiencia de inspecciones ordinarias disminuye la capacidad de implementar acciones preventivas en los campos agrícolas, y limita la participación de las autoridades laborales a una postura reactiva.

En ese sentido, preocupa a este Organismo Nacional que el empleador no cumple con las condiciones laborales mínimas establecidas en la normatividad, al diluir y eludir su responsabilidad en relación con la contratación de los trabajadores eventuales, al establecer contacto con “contratistas” o “intermediarios” que actúan al margen de la ley, al inobservar las condiciones de trabajo mínimas previstas en la norma. Además de la falta de coordinación tanto de la autoridad local como federal con las Procuradurías de la Defensa de los Trabajadores en distintas entidades federativas. No debe pasar inadvertido el deber estatal de prevenir la trata de personas con cualquier fin de explotación, así como la protección a las víctimas de acuerdo con los tratados en materia de derechos humanos.

• **Omisión de una efectiva supervisión de la autoridad laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 123 constitucional, apartado A, en su fracción XII “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...”, en este mismo sentido, el artículo 283, fracciones II y III de la LFT registra como obligaciones especiales de los patrones, “II. Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionales al número de familiares o dependientes económicos que los acompañen y, en su caso, un predio individual o colectivo, para la cría de animales de corral;” y, “III. Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes; ...”

• De las visitas realizadas a centros de trabajo agrícola y a espacios de pernocta de personas jornaleras agrícolas, esta Comisión Nacional observó que se omite integrar la Comisión de Seguridad e Higiene en el centro de trabajo, además de proporcionar en lo general capacitación; las personas jornaleras agrícolas realizan su trabajo sin contar con vestimenta adecuada a las condiciones climatológicas y sin protección solar; y, en algunos casos, no hay cuadrillas de dotación de agua, botellones y vasos suficientes para consumirla o sanitarios en los campos, por lo que, esta última necesidad se satisface en espacios cercanos.

• Tratándose del uso y manejo de pesticidas y/o fertilizantes, en muchos casos, quienes realizan esta labor no reciben capacitación para su aplicación ni usan equipo de protección personal, de las propias investigaciones, se apreció que las personas que hacen las fumigaciones deben utilizar un overol completo resistente a productos químicos, mascarillas de protección respiratoria con filtro, guantes y lentes de seguridad o máscaras de cobertura completa, contar con capacitación y ser regularmente sujeto al análisis de “colinesterasa” para determinar alguna afectación.

• En relación con las habitaciones, las diferencias advertidas están en función de los recursos de los empleadores o, en su caso, de la voluntad del “intermediario”. En el primer supuesto, los empleadores pueden hacer esfuerzos por contar con conjuntos habitacionales para mujeres y hombres solos o en pareja, sin hijos, también para familias, además, las características de éstas son variadas. En el caso de que el “intermediario” proporcione la habitación para pernoctar, pueden ser casas que tampoco reúnen las condiciones mínimas para albergar a un determinado número de personas. Aunado a esto, en su mayoría, no hay un adecuado manejo de los residuos sólidos que se generan en los conjuntos habitacionales o espacios para pernoctar mismos que se ven rebasados en ocupación, toda vez que en un cuarto pueden pernoctar más de ocho personas.

c. La omisión de garantizar el interés superior de la niñez en el contexto del trabajo agrícola.

• Los artículos 173 a 180 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), relativos al trabajo de personas menores de edad, prevé entre otros aspectos, que éste “*queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales*”; además, queda *prohibido* el trabajo de personas menores de dieciocho años en labores que se *consideran* como labores peligrosas o insalubres aquellas desarrolladas en “*condiciones climáticas externas en campo abierto, que los expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación*”, “*agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca*” y que impliquen “*esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por períodos prolongados, que alteren su sistema musculoesquelético*”, entre otras.

Conforme al artículo 47 fracciones V y VI de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se obliga a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por el trabajo antes de la edad mínima de quince años o tratándose de adolescentes en actividades

que puedan perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2.1 millones de niñas, niños y adolescentes cifra equivalente al 7.1 % de la población de 5 a 17 años realizaron una ocupación no permitida, siendo las entidades federativas de Nayarit (12.2%), Zacatecas, Guerrero y Puebla con 11.9% cada una las que reportaron los niveles más altos y en mayor proporción tratándose de niños con un 73.2% respecto del 26.8% de las niñas.

Derivado de las Recomendaciones emitidas por este Organismo Nacional, se identifican distintas acciones y omisiones en que han incurrido las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para proteger, defender y garantizar los derechos humanos vulnerados de las personas menores de 18 años, entre éstas:

- Que el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) bajo la coordinación de la entonces SEDESOL previera otorgar apoyos económicos al arribo a personas jornaleras agrícolas de 16 años, no inhibe la incorporación de esta población al trabajo agrícola considerado como peligroso.

- La Delegación Federal del Trabajo en la entidad federativa y la Subprocuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor omiten adoptar las medidas de protección acorde a lo establecido en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes. Es decir, aquellas que permitan garantizar la integridad física y psicoemocional de las personas menores de edad. Además, hay demora o no se da intervención a las instancias competentes.³

- Las autoridades federales y locales del trabajo, *“en su función pública, únicamente desarrollan sus funciones en el ámbito administrativo laboral, sin considerar que los agraviados, en tanto su condición de personas menores de edad (...), requerían de acciones para procurar su protección integral y que les garantizaran el ejercicio de todos sus derechos, buscando todos los mecanismos posibles para que esto se llevara a cabo, privilegiando el interés superior de la niñez al de los procedimientos administrativos en materia laboral”*.

d. Derecho a la seguridad social y la omisión de supervisar su cumplimiento por quienes emplean a personas jornaleras agrícolas

El acceso a la seguridad social se relaciona estrechamente con la condición laboral, es decir, con quienes tienen un trabajo formal. En nuestro país, es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el organismo público descentralizado encargado de la organización y administración del seguro social, y, corresponde a este Instituto lo concerniente a la población jornalera agrícola, según el artículo 123 constitucional, en su apartado A.

En términos del artículo 12 de la Ley del Seguro Social son sujetos de aseguramiento de ese régimen: *“Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado (...)”*. Los patrones están obligados, entre otros aspectos, conforme al artículo 15 de la Ley del Seguro Social a: *“Registrarse e inscribir a sus trabajadores (...); Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto (...); Cumplir con (...) el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”*.

De considerar que la mayoría de los trabajadores agrícolas son contratados como trabajadores eventuales *“...es posible deducir que casi en su totalidad esta población carece de un seguro social integral, más del 95% de los trabajadores agrícolas son considerados estacionales, no acumulan antigüedad (...), ni reciben las prestaciones mínimas de (...) la seguridad social. Cada temporada se inicia de nuevo su relación de trabajo, no mejoran sus prestaciones y se les niegan las prestaciones mínimas que la ley establece para los trabajadores de planta (...). Aun con carácter eventual, sería posible proporcionarles seguro social integral y garantizar su registro para que acumulen cotizaciones y puedan gozar de los derechos de jubilación y pensión por edad o por enfermedad...”*.

Esta situación se corrobora con lo expuesto por personal de ese Instituto quien manifestó ante este Organismo Nacional que, tratándose de trabajadores del campo, en el primer trimestre de 2018, se incrementó el empleo en el sector agrícola; sin embargo, es el incumplimiento de los patrones en la afiliación de sus trabajadores agrícolas lo que contribuye a que no se materialice el derecho a la seguridad social de este grupo, la dificultad según se presenta debido a que es que el Instituto solo puede verificar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones que tiene registrados.

³ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y adolescentes de cada entidad federativa; y, a la Representación Social que corresponda, limitando su actuación únicamente al aspecto administrativo

e. Derecho a un nivel de vida adecuado.

Del artículo 4° constitucional se infiere un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno, el cual, de acuerdo al criterio expuesto por la Primera Sala del máximo Tribunal tiene como característica distintiva *“...la íntima relación que mantiene este con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas”*.

Apunta por su parte el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social expresa que: *“Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Dicha Ley General dispone el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social cuya coordinación correspondía a la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), con la *“conurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”*.

Tratándose de personas jornaleras agrícolas, en 2001, empezó a operar el *“Programa de Atención a Personas Jornaleras Agrícolas (PAJA)”*, por el que se les reconoce como un grupo de atención prioritaria. La Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios fungía como unidad administrativa responsable del Programa y conforme a sus atribuciones le correspondía *“Promover la celebración de convenios y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno para coordinar sus respectivas acciones en materia de desarrollo social y humano dirigidas a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país”*.

- **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).**

El PAJA tenía como objetivo general contribuir para *“...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”*, asignándole presupuesto federal para su ejecución.

Para la operación del PAJA, cada año se expedían *“Reglas de Operación”* (ROP), entre 2015 y 2018, las reglas establecían la población objetivo del programa: mujeres y hombres de 16 años y más integrantes de un hogar jornalero; atendía a los lugares con presencia y concentración de población jornalera, identificadas como Regiones de Atención Jornalera (RAJ), y otorgaba seis tipos de apoyos, dos de ellos consistían en apoyos directos a la población jornalera en zonas de destino y los cuatro restantes están encaminados a acciones para su desarrollo. Es pertinente señalar que los presupuestos asignados en 2017 y 2018 presentaron una reducción entre el 8 y 10% en comparación con 2015.

La SEDESOL refirió a este Organismo Nacional que la cobertura del Programa integró a 1,451 unidades de trabajo, de las cuales 1,336 son unidades de trabajo de destino, 107 de origen y 8 de tránsito. Las Unidades de Servicios Integrales y los albergues comunitarios eran los únicos inmuebles que podrán ser administrados por la SEDESOL.

De las visitas e investigaciones realizadas por este Organismo Nacional, se advirtió en relación con la implementación del PAJA, que existía población jornalera agrícola que no era atendida por el programa; y que las personas jornaleras agrícolas no contaban con la información pertinente para acceder a los beneficios del PAJA. Es importante, hacer notar que los albergues privados fueron las unidades de trabajo que más apoyo recibieron en el periodo 2013-2017.

No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no se tienen contemplados recursos para el PAJA, además de que no se advierte si este programa fue sustituido por otro, motivo por el cual, en su caso, las autoridades laborales locales en colaboración con las federales deben garantizar que los patrones proporcionen habitaciones para las personas jornaleras agrícolas de acuerdo con la normatividad laboral.

En relación con la operación del PAJA y el impacto en la población jornalera agrícola, de conformidad con los informes emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, en opinión de ese órgano técnico, el PAJA *“se concibe como una política pública asistencialista que otorga subsidios directos (...) y subsidios indirectos (...) con los que la SEDESOL pretende subsanar las condiciones de precariedad en las que vive este grupo de población...”*. Lo anterior, fue expuesto en el *“Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por Una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México”* elaborado por esta Organismo Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, al señalar que los programas presupuestarios del ámbito social, como es el PAJA, han recibido críticas al ser calificados en su mayoría de clientelares, patrimonialistas y asistencialistas. En ese sentido, en el caso de las personas jornaleras agrícolas es pertinente, previa valoración, *redirigir los programas públicos para que los apoyos no se concentren en los*

campos de arribo, sino que se distribuyan más equitativamente en las comunidades de origen y la movilidad y garanticen mejores condiciones de asentamiento.

RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Coadyuvar entre sí en la elaboración de un diagnóstico nacional que permita identificar: la población jornalera agrícola existente, considerando la perspectiva de género, la edad y la diversidad cultural; los flujos migratorios; las entidades federativas de origen y destino; y las problemáticas recurrentes; lo anterior, a fin de impulsar la política pública que oriente la actividad gubernamental de los distintos órdenes de gobierno para la atención de esa población.

SEGUNDA. Analizar los programas existentes y, en su caso, generar aquellos que permitan acciones puntuales para hacer efectivo el goce de los derechos humanos de la población jornalera agrícola acorde al mandato constitucional, a los compromisos internacionales pactados por nuestro país y las obligaciones que en cada materia deriven de ello, además de considerar los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad, la perspectiva de género y el interés superior de la niñez, por ende, el programa que se emita deberá contener objetivos, acciones, responsabilidades y recursos que competen a cada ente público; además de señalar explícitamente los derechos sobre los que se espera incidir de manera directa e indirecta.

TERCERA. Intercambiar, con autoridades de los distintos órdenes de gobierno, información relacionada con población jornalera agrícola y con los centros o empresas agrícolas que sea recabada con motivo del cumplimiento de sus atribuciones, a efecto de coadyuvar en la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos humanos de las y los jornaleros agrícolas y sus familiares, así como la integración o en su caso actualización de un registro único y actualizado de centros o empresas agrícolas.

CUARTA. Celebrar los instrumentos jurídicos necesarios de colaboración y coordinación para la ejecución de proyectos en beneficio de la población jornalera y adoptar, en caso de subsistir, los acuerdos o medidas necesarias para que las unidades de trabajo y albergues cuenten con los servicios básicos e infraestructura sanitaria necesaria, promoviendo la concertación con los sectores público, social y privado.

QUINTA. Establecer mecanismos de prevención de delitos, particularmente en las rutas de tránsito de las comunidades de origen hacia los lugares de trabajo y para la erradicación de niños, niñas y adolescentes en el trabajo agrícola.

SEXTA. Establecer mecanismos accesibles y culturalmente adecuados para la recepción de denuncias, quejas e inconformidades y difundirlos entre las personas jornaleras agrícolas, así como la información oportuna de los servicios, apoyos e instancias conforme a su competencia y procedimientos.

SÉPTIMA. Emitir una circular dirigida al personal de las distintas dependencias responsables de la atención a la población jornalera agrícola, relativa a que, en el caso de advertir o se tenga conocimiento por cualquier medio de la existencia de personas menores de edad que hayan laborado o están laborando en campos agrícolas, esta situación deberá hacerse del conocimiento de sus superiores, así como de las autoridades competentes, además de documentar toda acción que sea generada para tal efecto.

OCTAVA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos involucrados en la atención a población jornalera agrícola, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, especialmente sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, perspectiva de género, la niñez y las comunidades indígenas, y la prevención de la trata de personas.

A LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; GOBERNADORA, GOBERNADORES Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

PRIMERA. Dar seguimiento hasta su cumplimiento a los acuerdos adoptados en la Conferencia Nacional de Secretarías del Trabajo, en especial, aquellos relacionados con la población jornalera agrícola.

SEGUNDA. Que se asuman los acuerdos necesarios entre los distintos órdenes de gobierno para implementar acciones transversales específicas para el fortalecimiento del empleo digno y decente y la capacitación para el trabajo de las personas jornaleras agrícolas, en su lugar de origen y, en su caso, promover la migración laboral ordenada y segura.

TERCERA. Instruir, por escrito, al personal de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo de su competencia a cumplir pertinentemente las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, especialmente, que la selección de empresas y personas empleadas debe ser adecuada y la información pertinente, accesible, clara y detallada, así como impulsar un modelo de protección laboral que considere las

distintas etapas de reclutamiento y contratación sea a través del Programa de Apoyo al Empleo o independiente de éste.

CUARTA. Establecer un programa específico de inspección a centros con actividad agrícola, así como de las condiciones en que viven las personas jornaleras agrícolas y sus familias en las comunidades de destino, en el cual debe preverse la colaboración entre las distintas autoridades laborales de las entidades federativas y las del orden federal en el ámbito de su competencia para planear, ejecutar y supervisar de manera coordinada los Programas de Inspección, además de la integración de un representante de la Procuraduría para la Defensa del Trabajo de la entidad federativa de que se trate, requiriendo que las actuaciones instrumentadas para tal efecto adjunten evidencia fotográfica o video gráfica. Dicha inspección deberá considerar como mínimo, la edad, condiciones de trabajo y vivienda de las personas jornaleras agrícolas.

QUINTA. Emitir una circular dirigida al personal de inspección laboral de acuerdo con su competencia, para que al advertir incumplimiento de la normatividad laboral que sea del ámbito de diversa autoridad lo asiente por escrito e informe lo conducente para que los hechos sean investigados.

SEXTA. Difundir, por medios impresos y/o electrónicos, entre las dependencias y/o áreas a su cargo, particularmente de aquellas involucradas con los aspectos expuestos en la presente Recomendación a fin de que coadyuve a una mejor comprensión de la problemática que enfrenta la población jornalera agrícola y de sus derechos humanos.

SÉPTIMA. Informar a este Organismo Nacional las medidas que serán adoptadas para salvaguardar a la población jornalera agrícola objetivo, hasta en tanto se comunica el programa o programas que atenderán dicha población.

A LA SECRETARÍA DE BIENESTAR:

PRIMERA. Concretar la elaboración y aplicación de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas considerando la perspectiva de género, la edad, la diversidad cultural y, en su caso, incorporar aquellos tópicos referidos en la presente Recomendación, difundiendo los resultados obtenidos entre los entes públicos involucrados en la atención de la población jornalera agrícola.

SEGUNDA. Dado que la Población Jornalera Agrícola es un grupo de atención prioritaria, diseñar un programa que integre el enfoque de derechos humanos y los distintos aspectos señalados en esta Recomendación, además de los procedimientos y mecanismos para delimitar las responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales, y demás instancias involucradas, en caso de subsistir, establecer las disposiciones normativas y/o administrativas que regulen la administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los albergues y USI.

TERCERA. En caso de subsistir, considerar la instalación, mejora o remodelación de albergues para el alojamiento de las personas jornaleras agrícolas o Unidades de Servicios Integrales a nivel nacional y que estos cuenten con un reglamento para su administración, y se delimite a quién corresponderá su operación, o, en su caso, establecer acciones de colaboración con las autoridades laborales y locales para garantizar que las personas jornaleras agrícolas cuenten con habitaciones para pernoctar de acuerdo con la normatividad aplicable.

CUARTA. Establecer las disposiciones necesarias para que los albergues existentes contemplen un programa de mantenimiento y cuenten con los requisitos señalados en la Recomendación anterior.

QUINTA. Informar a este Organismo Nacional las medidas que serán adoptadas para salvaguardar los derechos humanos de la población jornalera agrícola y sus familias que migre de sus comunidades de origen a las diferentes comunidades de destino para laborar en centros o empresas agrícolas, hasta en tanto se determina y comunica el programa o programas que atenderán dicha población.

AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL:

PRIMERA. Desarrollar acciones de difusión para que las personas que laboran en campos o empresas agrícolas identifiquen sus derechos de seguridad social y el acceso a los servicios de salud que ofrece el Instituto.

SEGUNDA. Fortalecer las acciones encaminadas a incrementar el registro de patrones del campo y personas jornaleras agrícolas afiliadas al Instituto con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la seguridad social y el acceso a este derecho, respectivamente, por lo que resulta fundamental dar seguimiento oportuno e informar los resultados de su implementación.

La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria 382 de fecha 13 de mayo de 2019; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Con base en el mismo fundamento jurídico se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias.

Ciudad de México, a 20 de mayo de 2019.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez**.- Rúbrica.

(R.- 484118)