



Organización
Internacional
del Trabajo



ONU
MUJERES

► El diálogo y la protección social de las jornaleras agrícolas – México

Lección aprendida derivada de la evaluación final independiente del Programa Conjunto Cerrando Brechas¹

lección aprendida

El desarrollo del Programa muestra las bondades del diálogo social sustentado en evidencia para alcanzar la apropiación y sostenibilidad de resultados, y como elemento clave para la legitimación de las políticas impulsadas.

buenas prácticas

El aprovechamiento de las institucionalidades existentes y la generación de valor agregado a partir de esta práctica ha permitido aumentar las probabilidades de sostener en el tiempo los productos y resultados alcanzados a la vez de fortalecer a las mujeres insustancias involucradas en su desarrollo.

Tanto la lección aprendida como la buena práctica se reflejan en el desarrollo de la **“Mesa intersectorial de Diálogo para la protección social de las jornaleras agrícolas en Jalisco”** creada en el marco del Programa Cerrando Brechas 2020-2022. Esta ha permitido reunir a un conjunto de actores diversos del territorio y fuera de este, de forma sostenida, con la posibilidad de construir políticas públicas de protección social para las mujeres jornaleras agrícolas en territorios mayores y desde una visión local.



Contexto

Se estima que en México existen cerca de dos millones y medio de trabajadores jornaleros agrícolas y migrantes, que viajan en un amplio territorio (de Sur a Norte del país) en busca de trabajo en la agro-exportación y la agroindustria. De esta población trabajadora aproximadamente.



Una cuarta parte son mujeres



Menos del 20% de las jornaleras agrícolas goza de acceso a la seguridad social²



Más de la quinta parte es indígena

Según la FAO “De cada 10 jornaleras agrícolas que se encuentran trabajando solo 3 perciben una remuneración económica, aunado a su trabajo agrícola sus jornadas incluyen el trabajo de cuidado de niñas y niños, la preparación de alimento y limpieza del hogar, entre otras actividades que repercuten en su bienestar físico y mental”.³



Desde el año 2013 los estados de Jalisco y Oaxaca registran diversos intentos orientados a crear políticas internas dirigidas a la población jornalera agrícola migrante tales como el establecimiento de acuerdos, convenios y mesas multisectoriales con tareas concretas como el mejoramiento de la inspección laboral en campos agrícolas y/o la creación de un Registro estatal de jornaleros agrícolas (REJA).

Todo ello las ubica no sólo entre la población de mayor pobreza del país, sino también entre aquella menos visible y de mayor complejidad para el diseño e implementación de políticas públicas. Por su alta movilidad espacial, su presencia comprende diversos territorios e implica la acción de distintos estados (los de origen, los de destino y los de trayecto), cada uno con un rol decisivo para determinar su acceso a la protección social y a los servicios de cuidados. De ahí que su atención demande no solo la acción intersectorial al interno de cada territorio implicado sino la acción interestatal o interterritorial, además de la nacional.

2018

Más aún, el año 2018 se incluye a los trabajadores jornaleros agrícolas en la Ley Federal del trabajo.

¿Cuál es la diferencia y el valor agregado de la Mesa promovida en favor de la protección social de jornaleras agrícolas de Jalisco en el marco del Programa Cerrando Brechas?

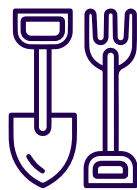
Los actores consultados en el estado de Jalisco señalan que una primera diferencia es que por primera vez, la mesa creada visibiliza a las mujeres, sus necesidades e intereses específicos de protección social dentro de la población jornalera agrícola. “En esas otras experiencias dentro del estado de Jalisco⁴, no se apuntaba a las trabajadoras jornaleras agrícolas sino a las familias jornaleras. Las jornaleras como grupo de trabajadoras y sujetas de derechos estaban invisibilizadas”. En segundo lugar señalan que en años pasados las Mesas creadas no sobrevivieron a pesar de tener tareas concretas, por falta de una instancia técnica que las acompañara con seguimiento programado, no estaban institucionalizadas y no se logró el REJA ni mejorar la inspección del trabajo para estos. Esto cambia cuando se crea la “Mesa intersectorial de Diálogo sobre protección social para jornaleras agrícolas” cuya promoción estuvo a cargo de la FAO en el marco del Programa Cerrando Brechas y se interactúa con la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) del estado de Jalisco. “Mientras que esas mesas tuvieron corta vida porque no estuvieron institucionalizadas, la creada en el marco del PC si está en camino de institucionalizarse para lo cual debe darse un decreto estatal y se le debe asignar un presupuesto”.

La SISEMH, se crea en diciembre del 2018, como mecanismo para el adelanto de las mujeres y niñas en Jalisco⁴ mediante “una política estatal con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos a través de la cual se asegure el acceso de las mujeres y niñas jaliscienses a los recursos y beneficios del desarrollo y a una vida libre de violencia de género⁵”.

Es una instancia de reconocido nivel técnico en el territorio y fue la instancia identificada y convocada por el Programa para desarrollar los productos orientados a lograr una estrategia de protección social para las jornaleras agrícolas. Los responsables de la SISEMH señalan “al principio creíamos que el principal producto de nuestro trabajo y participación en el Programa iba a ser el diagnóstico (herramienta del diálogo social) pero luego nos dimos cuenta que el principal producto era la mesa y así ha sido”.

El dialogo social sustentado en evidencia aplicado en el Programa Cerrando Brechas tiene origen en las metodologías de trabajo promovidas por la OIT en las relaciones tripartitas. La Recomendación 204 sobre transición de la informalidad a la formalidad reconoce la importancia del diálogo social “como mecanismo de intercambio de información y concertación para el mejor diseño, aplicación y evaluación de políticas sobre la economía informal” que, en el caso del Programa Cerrando Brechas se aplicó para el diálogo y el análisis sobre la desprotección social de las mujeres y de las jornaleras agrícolas. El dialogo social se desarrolla a partir de “la realización de una evaluación y diagnóstico adecuados de los factores, características y causas que dan origen a la informalidad” léase desprotección social de las mujeres en el caso del Programa Cerrando Brechas

En el año 2021 con el pacto alcanzado entre los estados de Jalisco y Oaxaca, las “Mesa intersectorial de Dialogo para la protección social de las jornaleras agrícolas” creadas en ambos estados se convierten en un mecanismo de diálogo no sólo intersectorial sino interestatal, en respuesta a las características de alta movilidad espacial de las jornaleras agrícolas.



Las estrategias de protección social para jornaleras agrícolas construidas en estos espacios de diálogo social intersectorial e interestatal tienen el potencial de comprender progresivamente las necesidades en las jornaleras en zonas de origen (Oaxaca) y en las zonas de destino (Jalisco). Sin embargo, al año 2022 los actores consultados en Oaxaca por la evaluación del Programa señalan sus reservas sobre la sostenibilidad de la mesa luego que este termine

“un reto será enfrentar la alta rotación de funcionarios y personal técnico en el gobierno del estado de Oaxaca, debido a las limitaciones del sistema político del país... ¿quién dará el seguimiento técnico a los acuerdos; quien dará la continuidad una vez que no esté el proyecto? El reto es también el desarrollo institucional del propio gobierno del estado de Oaxaca”.

Las secretarías de la Mujer y la de Bienestar del estado de Oaxaca, instancias que daban soporte a la mesa, han sido impactadas por la alta rotación de técnicos y funcionarios. En el caso de la mesa de Jalisco los funcionarios de la SISEMH señalan que su estrategia para enfrentar los posibles efectos de la rotación de personal y autoridades por los cambios políticos y de gestión, trabajan impulsando liderazgos de la sociedad civil en la Mesa “son ahora los representantes de las empresas quienes nos llaman para convocar a las reuniones programadas, ver los puntos de la agenda, son ellos los primeros interesados y de esa forma esto se hace sostenible”, en coincidencia con lo que señalan otros actores en Oaxaca “lo importante para la sostenibilidad es trabajar con quienes se quedan en el territorio construir una base social que haga exigibles las políticas construidas en estos espacios de diálogo social”.

Resultados del trabajo realizado a partir del Diálogo social sustentado en evidencia en Jalisco

Los principales resultados reconocidos por los actores son:



La visibilización del grupo de jornaleras y el posicionamiento de la protección social para ellas en el debate sobre políticas públicas en el estado.



La Mesa interinstitucional de protección social para las jornaleras y el trabajo orientado a la construcción de una política en el territorio, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Igualdad Sustantiva, se ha convertido en un referente tanto para otras instancias dentro del gobierno (la secretaria de trabajo, la secretaria de desarrollo agrícola) como para otros estados (Sinaloa, Chiapas, Nuevo León).



La institucionalización de la política de protección social para jornaleras es un proceso que toma tiempo, sin embargo, en el corto plazo ya está funcionando a través de su incorporación a programas del estado ya existentes (Fuerza Mujer, que promueve los emprendimientos productivos). Todo esto se traduce en compromisos de asignación presupuestal.



El dialogo social establecido entre sectores y entre estados contribuyó al reconocimiento de las diversas capacidades de otros actores en el territorio, la construcción de confianza entre estos que son esenciales para construir a su vez políticas públicas.

Descripción de la lección aprendida (en el contexto del impulso a las políticas de protección social y servicios de cuidados para las mujeres de grupos vulnerables)

Resalta la importancia de identificar la institucionalidad idónea para sostener técnica y políticamente el mecanismo de diálogo social sustentado en evidencia. Debe tratarse de una instancia institucionalizada, con capacidades técnicas y con reconocimiento por parte de los actores en el territorio “un mecanismo de adelanto de las mujeres en el estado de Jalisco que impulsa acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el estado de Jalisco”.

El trabajo de evaluación permitió observar entre los factores que explican los resultados se cuentan no solo la voluntad política que ha existido para llevar adelante las mesas de protección social para jornaleras agrícolas, sino, y principalmente, un segundo factor fue la existencia de la SISEMH, este mecanismo para el avance de las mujeres que cuenta con las capacidades técnicas para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas.



Esta instancia a su vez se fortalece en el desarrollo de las acciones del Programa, principalmente a través de la obtención de un diagnóstico y evaluación sobre los factores, características y las causas estructurales de la desprotección de las mujeres jornaleras en los territorios involucrados. Es claro que la creación de la Mesa intersectorial sobre protección social de jornaleras agrícolas fue también una oportunidad inmejorable para la SISEMH y el desarrollo de su rol y funciones recientemente establecidos

“El trabajo con el Programa nos permitió desarrollar y reforzar una de sus principales tareas como es la animación y coordinación de actores para la igualdad con la conformación de una Mesa inter-institucional para la Protección social de las Jornaleras agrícolas”.

Desde el punto de vista del equipo evaluador se encuentra que la principal fortaleza de la estrategia de diálogo social sustentado en evidencia radica en permitir que los actores se encuentren, conozcan sus capacidades y construyan confianza; y que el principal factor de éxito es identificar instancias institucionalizadas que den soporte a los productos y resultados que se busca lograr y sostener en el tiempo.

En el desarrollo de la mesa se ha identificado un conjunto de otras buenas prácticas (el aprovechamiento de las institucionalidades existentes y el reto de trabajar con quienes se quedan en el territorio para crear una base social que haga exigibles las políticas logradas independientemente de los cambios políticos y de gestión estatal e interestatal).

Retos para convertirse en una buena práctica



Para que el diálogo social sustentado en evidencia se mantenga es necesario no sólo contar con una instancia técnica que haga el seguimiento y el acompañamiento técnico sostenido (la SISEMH tiene las capacidades para hacerlo al terminar el proyecto) sino que esta instancia sepa establecer una estrategia para enfrentar la rotación de personal técnico y de funcionarios, el cambio de autoridades y los vaivenes de la “voluntad política”, para ello debe saber impulsar y delegar el liderazgo en los actores que se quedan en el territorio, como lo está haciendo la SISEMH en Jalisco con los representantes de las empresas agrícolas.

El otro reto es lograr diagnósticos institucionales de entrada que permitan identificar las instancias idóneas e institucionalizadas entre los actores socios y no solo mapeo de actores involucrados. Esto es necesario en el caso de la institucionalidad del estado de Oaxaca que no es la misma que en Jalisco. Necesidad de hacer un mayor y mejor diagnóstico institucional antes de lanzar la creación de una Mesa interestatal.

¹ Lección aprendida derivada de la Evaluación Final Independiente del Programa Conjunto Cerrar brechas: hacer que la protección social funcione para las mujeres en México - Cerrando Brechas 2020-2022 implementado por las agencias OIT, FAO y ONUMUJERES y sus socios nacionales y sub nacionales en la República Federada de México. Acceda al informe de la evaluación en i-eval Discovery:

<https://www.ilo.org/ievaldiscovery/#ah8feqm>

² López, J y Molina, A. (2018). “La situación laboral de la mujer en el sector agropecuario en México 2004-2016”. Análisis Económico, Número 83, volumen XXXII. Segundo Cuatrimestre del 2018

³ <https://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/fr/c/1445896/>

⁴ Un mecanismo de adelanto para las mujeres (MAM) es parte de la institucionalidad para la igualdad de género. El término comprende a las instancias creadas por los estados (en los distintos niveles de gobierno) a fin de hacer transversal el enfoque de género en las políticas públicas y garantizar su cumplimiento así como el empoderamiento de las mujeres y niñas. Por ejemplo, las comisiones de igualdad de género en entidades públicas, los puntos focales de género o las gerencias o las secretarías de la mujer, o de igualdad entre mujeres y hombres etc. son mecanismos de adelanto para las mujeres y niñas. Los MAM se establecen en la mayoría de países luego de la Plataforma de Acción Beijing 1995. <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/mecanismos-para-el-adelanto-de-las-mujeres>

⁵ <https://igualdad.jalisco.gob.mx/>