

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Análisis de la situación y posición de las mujeres en el ámbito rural en México: Políticas públicas y presupuesto etiquetado para el desarrollo y empoderamiento económico de las mujeres rurales

Elaborado en base al Estudio de la Dra. Marcela Laguna

Octubre de 2014

Contenido

Introducción	3
I. Marco conceptual	5
1. Mujeres Rurales	5
	9
II. Las políticas públicas para las Mujeres Rurales en el marco de la discusión de género y desarrollo	12
1. Situación y condición de género de las mujeres rurales	15
2. La relación con la tierra y los recursos naturales	21
3. Feminización y desatención del campo	28
III. Instrumentos jurídicos y políticas públicas de protección de las mujeres rurales e indígenas	33
1. La respuesta institucional y sus limitaciones	43
IV. Programas y presupuestos públicos para la atención de las mujeres rurales	45
1. Programa de Apoyos Directos al Campo	48
Consideraciones finales	52
Referencias	

Introducción

El diseño de políticas públicas con igualdad de género debe ser un componente que recorra transversalmente el diagnóstico, aplicación y evaluación de todas las acciones dirigidas a las mujeres, incluyendo a las mujeres rurales.

En el presente estudio se identifican políticas y presupuestos públicos orientados a atender las necesidades de las mujeres rurales, así como algunos de sus impactos, con el fin de analizar si se han logrado cambios con base en la atención de sus necesidades, en el marco de la discusión sobre género, empoderamiento y desarrollo, para lograr avances en su condición y posición en el actual contexto de agudización de la crisis que atraviesa el campo mexicano, enmarcado dentro del proceso de globalización de la economía, que ha aparejado cambios profundos en los procesos productivos y en la forma de inserción de las mujeres rurales a la economía.

Se busca conceptualizar ¿quiénes son las mujeres rurales, en dónde están y cuál es su situación? ¿Cuál es el estado de sus derechos en los ámbitos: cultural, político, económico y social? y ¿Qué políticas se han destinado a ellas y qué impacto han tenido?

En las dos últimas décadas se han implementado políticas públicas para atender las necesidades de las mujeres rurales. Se ha modificado el marco legislativo y jurídico, se han destinado presupuestos públicos y se han impulsado acciones específicas para mujeres rurales e indígenas; sin embargo esta situación no se ha visto traducida en un adelanto sustantivo de las condiciones de vida de las mujeres rurales, tal y como lo reflejan los actuales índices de pobreza y marginación en el país.

Asimismo, se parte de la hipótesis de que las políticas y programas dirigidos hacia las mujeres rurales se enmarcan dentro de una visión primordialmente asistencial,

que sin incluir sus necesidades de género, destinan recursos para aliviar en alguna medida las condiciones derivadas de su situación.

En un contexto de pobreza creciente y falta de oportunidades, las mujeres rurales viven procesos de pauperización y deterioro de sus condiciones de vida, sin que las políticas públicas atiendan los factores estructurales que propician la discriminación y subordinación, tanto por cuestiones de género, como por factores como la etnicidad, la educación, la edad, entre otros que debieran ser considerados en el ciclo de las políticas públicas y el presupuesto.

Cabe mencionar que para el análisis presupuestal del gasto etiquetado para las mujeres y la equidad de género, se revisa de manera específica el Anexo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en razón de que especifica los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

I. Marco Conceptual

1. Mujeres rurales

En una perspectiva histórica las mujeres rurales son todas las mujeres que viven, trabajan, se desarrollan y producen en las *zonas rurales*, en el campo. De acuerdo con el INEGI (2010) una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas. Debido a diferentes procesos socioeconómicos en nuestro país, la población rural ha mostrado un notable decremento.

Sin embargo el papel de las mujeres rurales no puede encasillarse en una sola categoría, ya que las mujeres rurales lo mismo son jornaleras, agricultoras, artesanas, comerciantes, proveedoras de alimentos, maestras, jefas de familia, etcétera.

Tradicionalmente las mujeres rurales son “las guardianas de la biodiversidad en todos los rincones del mundo, las sociedades, las costumbres e incluso los ritos y mitos, han tenido como pilares la producción para el sustento y la fertilidad tanto de la tierra como de los demás seres vivos” (Espinosa: PNUD: 2006).

Es importante apuntar que la conceptualización de las mujeres rurales, se deriva de la caracterización que se tiene del significado del desarrollo rural, y del papel que la población rural tiene dentro de las estrategias de desarrollo, de lo cual se pueden proponer distintas aproximaciones conceptuales. Una de las acepciones del desarrollo que permeó durante décadas es el concepto de modernización.

Bajo una visión de modernización, las mujeres rurales no son vistas como agentes económicos, en tanto han quedado fuera de “la modernidad”, sin profundizar en los orígenes de la pobreza y marginación como resultado de los procesos de

modernización e incorporación de las sociedades campesinas a los mercados nacionales e internacionales en condiciones de desigualdad.

Las mujeres rurales constituyen un sector ajustado, en tanto que las políticas de liberalización del mercado, la desaparición de los servicios sociales y el adelgazamiento del estado han provocaron la intensificación de la fuerza de trabajo de las mujeres quienes tuvieron que ampliar su jornada de trabajo, dado su papel en la división sexual del trabajo y ante la migración masculina, las mujeres se hicieron cargo de numerosos hogares.

Hacia 1950, alrededor del 67 por ciento de la población en México vivía en localidades rurales, en 1990 la población urbana era de 71 por ciento y para 2010, esta cifra asciende a casi 78 por ciento.

Esto implica que en México, aproximadamente 13.1 millones de mujeres viven en zonas rurales. Ya para 2005, el Conapo consideró que “tres de cada cuatro localidades rurales presentan grados de marginación alto y muy alto y en ellas reside 61 por ciento de la población rural, razón por la cual se convierten en un grupo prioritario de la política de población”.

Sin embargo el reconocimiento numérico de las mujeres consideradas rurales, por habitar en localidades de menos de 2500 habitantes, no ha correspondido a un diagnóstico que permita ubicar las especificidades de este grupo de población y que permite en ese sentido caracterizar cuáles son las necesidades y potencialidades de las mujeres que viven en zonas rurales y que usualmente no son consideradas sujetos de políticas públicas.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, en México, de 112 millones de habitantes, el 23 por ciento viven en áreas rurales, es decir, 26 millones de personas habitan en localidades menores a 2 500 habitantes. De esta población se señala que 12.9 millones son hombres y 13.1 millones son mujeres.

La distribución de la población rural por entidad federativa es muy heterogénea, la mayor parte se concentra en la región sur sureste.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) refiere que 60 por ciento de la población rural tiene más de 60 años de edad, lo cual implica un cambio demográfico importante en el campo que impacta la productividad del sector, debido a que el trabajo en el sector agropecuario está quedando a cargo de población adulta mayor y de mujeres que, en la mayoría de los casos, no son propietarias de las tierras que cultivan o donde viven.

Porcentaje de población rural por entidad federativa

Porcentaje de la población que vive en zonas rurales en México. (Menos de 2 500 habitantes)	
Estados Unidos Mexicanos	23.2
Aguascalientes	19.2
Baja California	7.7
Baja California Sur	13.9
Campeche	25.4
Coahuila de Zaragoza	10
Colima	11.2
Chiapas	51.3
Chihuahua	15.2
Distrito Federal	0.5
Durango	31.1
Guanajuato	30.1
Guerrero	41.8
Hidalgo	47.8
Jalisco	13.4
México	13
Michoacán de Ocampo	31.3
Morelos	16.1
Nayarit	31.1
Nuevo León	5.3
Oaxaca	52.7
Puebla	28.2

Querétaro	29.6
Quintana Roo	11.8
San Luis Potosí	36.2
Sinaloa	27.2
Sonora	14
Tabasco	42.6
Tamaulipas	12.2
Tlaxcala	20.1
Veracruz de Ignacio de la Llave	38.9
Yucatán	16
Zacatecas	40.5

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 2010.

Desde finales de la década de los 70 el enfoque asistencialista fue criticado por perpetuar los roles discriminatorios de género y aún más, por profundizarlos, debido a que se estrechó el vínculo de las mujeres con su función reproductiva, sin trastocar el poder patriarcal respecto a la tenencia de la tierra, el acceso a los recursos productivos y la participación en la toma de decisiones dentro de las familias, quedando relegadas a la subordinación respecto a los hombres – productores e incluso siendo invisibilizadas y no tomadas en cuenta en las políticas públicas y en la asignación de recursos para el desarrollo en las zonas rurales.

Es particularmente importante la aprobación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que es el primer documento oficial que reconoce los derechos de las mujeres, y que siendo un documento vinculante para los estados firmantes.

El Estado mexicano ha ratificado la CEDAW y su Protocolo Facultativo, por lo que México ha aceptado la competencia del Comité de la CEDAW para la consideración e investigación de todas las denuncias formuladas sobre cualquier forma de discriminación contra las mujeres en nuestro país.

II. Las políticas públicas para las Mujeres Rurales en el marco de la discusión de género y desarrollo

El reconocimiento de que las mujeres rurales, participan en casi todas las actividades agropecuarias y de sobrevivencia de las familias que viven en el medio rural, no es nuevo (Lastarría-Cornhiel, FAO, 1995), ya que además existen evidencias de la feminización de las actividades productivas, ante fenómenos como la migración masculina.

Más recientemente, se ha señalado que como resultado de los cambios ocurridos a la luz de las reformas al Artículo 27 Constitucional, uno de los efectos no esperados ha sido una mayor presencia de la mujer en las actividades productivas en el ámbito rural, proceso que se ha denominado *la feminización del campo mexicano* (Valenzuela, A. y Robles, H., 1996).

Después de más de una década, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2014) reconoce que las mujeres desempeñan una función importante en la seguridad alimentaria, aunque se enfrentan a continuas limitaciones estructurales y pareciera que las políticas para las mujeres rurales son insuficientes o simplemente no existen.

La participación de las mujeres en la producción agrícola, se realiza dentro de complejas relaciones económicas y falta de servicios que se manifiestan en carencia de acceso a derechos en la salud, la educación, la recreación y la vida libre de violencia.

Muchas de las actividades que realizan las mujeres tienen una escasa remuneración, pero la falta de estadísticas no refleja ni su actividad productiva, ni los ingresos que perciben como resultado de ésta ya que no responden a un patrón moderno de la economía, cuyo indicador básico es la remuneración.

Por ello, de acuerdo al informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009) señala que la insuficiencia de estadísticas en relación al trabajo femenino, tanto al interior del hogar y del predio agrícola, como del trabajo asalariado en la agricultura campesina o tradicional y moderna, es un problema presente en todos los países de la región (América).

Este fenómeno ha sido denominado como "trabajo invisible" o la "invisibilidad de las mujeres". Las mujeres rurales realizan tareas de producción y reproducción social en donde la reproducción biológica y de la fuerza de trabajo, se realiza de forma continua con el trabajo de reproducción social y de la propia familia, aspectos que no son medibles o cuantificados dentro de los costos de producción.

En tal sentido, los precios de los productos que las mujeres elaboran son pagados por debajo de su valor y esto incluye el trabajo artesanal, la producción de flores, verduras, frutas, así como la producción de granos básicos como maíz y frijol e incluso en productos de exportación como el café.

Estas actividades las mujeres rurales las realizan como parte del trabajo que la sociedad ha asumido socialmente como trabajos de "cuidado", en donde se involucran relaciones afectivas y por tanto, tampoco se considera como trabajo sino como obligación. Este concepto de economía del "cuidado" se ha venido utilizando en los países desarrollados ante la crisis que se enfrenta del cuidado para la reproducción de la sociedad que tiende a envejecer y que en contextos de crisis, adquieren un costo económico que el estado se niega a asumir (Esquivel, V., 2011).

Las mujeres tienen menos acceso y control de los recursos que se generan, por su papel subordinado en la toma de decisiones al interior de los grupos domésticos y a la diferente valoración de mujeres y hombres (Salles y Tuirán, 1995; Kabeer, 1998).

A partir de la década de los 90¹ y durante la primera década del nuevo milenio, existió un esfuerzo muy importante de la producción académica por caracterizar y visibilizar la situación de las mujeres rurales e indígenas y sus aportes al desarrollo económico y social.²

Los estudios de género y mujer rural, se ocuparon de preguntarse por el impacto de las políticas públicas en la vida de las mujeres y conocer avances y logros.

En el cuadro siguiente se puede notar que las políticas públicas dirigidas a mujeres rurales, aunque se considerarán ya parte del nuevo paradigma de género en el desarrollo, aún quedaba un gran trecho que caminar ya que muchos de los programas que se derivaron, carecieron de estrategias claras de empoderamiento, concepto que se rescata como parte de las estrategias del modelo “Género en el Desarrollo (GED).

CUADRO 2. Programas dirigidos a mujeres rurales 2000-2014

Plan o programa y año de inicio y duración	Dependencia responsable	Enfoque/participación social
2002 al 2013. Programa de la Mujer en el Sector Agrario. (Promusag)	Secretaría de la Reforma Agraria.	Se trataba de fortalecer los mecanismos directos de apoyo a las mujeres que habitan en núcleos agrarios del medio rural, ya sean ejidatarias, comuneras, posesionarias y vecindadas. Aportaba hasta un máximo de \$180 000.00 (ciento ochenta mil pesos 00/100 M.N.) calculado en razón de \$30 000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.) por cada integrante, lo anterior no implica que el monto será divisible.
2014 cambia de nombre a: Apoyo para la Productividad de la mujer emprendedora (Promete)	En 2014 pasa a la SAGARPA.	
2000 al 2013 FAPPA (Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.	Secretaría de la reforma agraria. En 2014 a la Sagarpa.	Impulsar la integración productiva de hombre y mujeres sin derechos agrarios. Monto máximo hasta \$180000.00 No es un programa con presupuesto etiquetado para mujeres, sin embargo, se reporta que ha beneficiado al 54 por ciento de los beneficiarios.
2001-2014 Fondo de	Secretaría de	Aparece en el presupuesto etiquetado para

¹El importante texto “Mujeres Rurales Ante el Nuevo Milenio” coordinado por la Dra. Emma Zapata fue un aporte pionero al reconocimiento de las mujeres rurales desde la arena académica y que confluye con la creación de la Especialidad Género y Mujer Campesina en el Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas coordinado por la Dra. Emma Zapata.

² En esta etapa los enfoques Mujeres en el Desarrollo y Género en el Desarrollo, se constituyeron en los paradigmas bajo los cuales se analizó la situación y condición de las mujeres.

Microfinanciamiento a Mujeres Rurales. (Fommur)	Economía	mujeres en el 2013 con un presupuesto de 197.053.000 millones de pesos. ** Forma parte del Anexo 12 del PEF
2002-2014 Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. PESA Se instrumenta con un enfoque de género, alentado la participación de los grupos prioritarios. De 2007 a 2010, el 46.4 por ciento de las familias atendidas fueron indígenas. El 51 por ciento de las personas beneficiadas han sido mujeres y el 49 por ciento restante, hombres.	Sagarpa	Desarrollo de capacidades a mujeres o grupos de mujeres productoras. Aparece en el 2013 con un presupuesto etiquetado de 50,000.00. **Forma parte del Anexo 12 del PEF. En 2014 ya no aparece en el anexo 12 con presupuesto etiquetado.
2003-2014 Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. CDI	Apoya a grupos de mujeres indígenas que viven en comunidades rurales. Es un proyecto etiquetado y forma parte del Anexo 12 del PEF.
2012-2014 Programa de Opciones Productivas (POP) antes Programa de Oportunidades Productivas.	Secretaría de Desarrollo Social	Los recursos de este Programa, a través de las modalidades de Apoyo a la Palabra, Crédito Social, Proyectos Productivos para Mujeres, estaban dirigidos a población en pobreza extrema a fin de fomentar su patrimonio productivo o capital de trabajo, para la diversificación de la actividad productiva o para la creación o ampliación de proyectos productivos. En 2014 aparece en el anexo 12 con presupuesto etiquetado.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria (2009), Sedesol (2014) y Sagarpa (2014).

Los programas para las mujeres rurales se han desarrollado de forma aislada e inconexa, debido a que no han formado parte de una estrategia de desarrollo rural integral, considerando la pluralidad de situaciones de las mujeres rurales como indígenas, campesinas, artesanas, profesionistas, empresarias, y no solo como madres y jefas de familia.

1. Situación y condición de género de las mujeres rurales

En las últimas dos décadas se han producido en México grandes transformaciones en torno a la vida de las mujeres; por un lado se ha avanzado en los marcos jurídicos que tutelan los derechos humanos de los diversos grupos de población

de mujeres (niñas, jóvenes, discapacitadas, migrantes, ancianas, y mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas etc.). Pero por otra parte, las crisis de la economía mexicana, y particularmente del campo han agudizado las condiciones de pobreza y han obligado a las mujeres rurales e indígenas a participar de manera más intensa, y en condiciones de desventaja, en la venta de su fuerza de trabajo y de sus productos con el propósito de cubrir las necesidades básicas del núcleo familiar.

Suárez (2011) señalan que “La pobreza, es una situación de privación y un estado permanente de insatisfacción de las necesidades consideradas como básicas para las personas. La pobreza afecta mayormente a las zonas rurales, y sobre todo a las mujeres, quienes la amortiguan con sus aportaciones en las actividades productivas”.

Las desventajas sociales y de género que afectan de manera acentuada a las mujeres rurales, campesinas e indígenas, generalmente pobres, ha sido reconocida y plasmada en la normativa internacional, de los cuales se desprenden sendos marcos nacionales y estatales, que a su vez han dado origen al diseño de políticas, programas e intervenciones por parte del Estado, dirigidos a disminuir las causas de la discriminación y las brechas que separan a la población rural e indígena de la mestiza que habita en las ciudades.

En México, 6 913 362 hablan alguna lengua indígena, de los cuales 3 287 839 son hombres y 3 407 389 son mujeres. Oaxaca, Chiapas y Yucatán son los estados con mayor número de población hablante de alguna lengua indígena.

CUADRO 4. Población indígena en las Entidades Federativas (15 años y más)

01 Aguascalientes	2 131
02 Baja California	36 108
03 Baja California Sur	9790

04 Campeche	82 043
05 Coahuila de Zaragoza	5 392
06 Colima	3 330
07 Chiapas	789 651
08 Chihuahua	77 403
09 Distrito Federal	116 808
10 Durango	21 383
11 Guanajuato	11 809
12 Guerrero	318 995
13 Hidalgo	293 364
14 Jalisco	41 662
15 México	355 753
16 Michoacán de Ocampo	110 329
17 Morelos	27 650
18 Nayarit	35395
19 Nuevo León	38 095
20 Oaxaca	924 174
21 Puebla	490 041
22 Querétaro	24 173
23 Quintana Roo	177 494
24 San Luis Potosí	190 171
25 Sinaloa	20,861
26 Sonora	54 081
27 Tabasco	53 777
28 Tamaulipas	22 169
29 Tlaxcala	25 331
30 Veracruz de Ignacio de la Llave	520 509
31 Yucatán	480 200
32 Zacatecas	3 925

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INEGI.
Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

Los procesos de migración del campo a la ciudad que han modificado significativamente la distribución de la población en nuestro país, ha sido vivido por las mujeres rurales que ante la falta de alternativas han sido expulsadas a las ciudades en condiciones de alta marginación y explotación. En esos procesos las mujeres rurales y campesinas han sido víctimas de explotación económica, acoso

sexual y una serie de violaciones a sus derechos humanos por ser mujeres y por ser pobres.

El racismo y la explotación ha sido una constante que enfrentan las mujeres rurales que migran a las ciudades en busca de trabajo sobre todo en el sector doméstico como trabajadoras del hogar.

Las diferentes formas de violencia de género en las mujeres del campo se produce con altos niveles de saña y crueldad, sin embargo es aún una realidad que a pesar del trabajo con mujeres del campo desde la perspectiva de género y liderazgo, muchas de ellas han naturalizado la violencia como parte de las relaciones cotidianas en la familia y comunidad.

2. La relación con la tierra y los recursos naturales

Por otra parte, dentro de una caracterización de la condición de género de las mujeres rurales, hay que reconocer sus especificidades con relación a la tierra y a los recursos naturales. ¿Cuáles son las características de la condición y situación de género de las mujeres rurales que se desprende de su vínculo con la tierra, los recursos naturales, los factores ambientales y sociales en los cuales vive y trabaja? y ¿cuál el papel que desempeña dentro de la división del trabajo en las unidades de producción campesinas? De acuerdo a sus condiciones de vida y trabajo, las mujeres rurales desempeñan un papel clave en la reproducción de los hogares y en la seguridad alimentaria y nutricional, en la generación de ingresos y en el mejoramiento de los medios de subsistencia y el bienestar general en el medio rural, pero no cuentan con infraestructura mínima o apoyos esenciales para realizar su trabajo visible e invisible.

Para las mujeres rurales la vida en el campo les significa una identidad específica, que no obstante la problemática que enfrentan, la asumen como una forma de vida en la cual aspiran continuar, pero que en ocasiones no existen las

condiciones para sobrevivir dentro de su comunidad, dando inicio a procesos migratorios.

Pese a que se observan importantes progresos en el marco jurídico nacional, que se apegan a los estándares internacionales para proteger, defender y promover los derechos de las mujeres en el ámbito rural agrario, la realidad reflejada en los datos dista mucho de los compromisos jurídicos del Estado para la protección de los derechos y la no discriminación de los grupos de mujeres que habitan en zonas rurales.

La nueva concepción de los Derechos Humanos, que ha transitado de los derechos universales a los derechos relacionados con sujetos específicos- entre los cuales se encuentran las mujeres con sus particularidades y necesidades- no se refleja en los planes y programas de las políticas públicas no responden a la diversidad de las poblaciones de mujeres, un ejemplo claro de esto es la aplicación de las reglas de operación de los programas federales, por igual a mujeres de Nuevo León, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato o Yucatán.

Por otra parte, este nuevo enfoque de los derechos humanos también se ha retomado para conceptualizar la medición de la pobreza, y se sustenta en el principio de que toda persona debe disfrutar por completo de un conjunto de condiciones consideradas inherentes a la dignidad humana. (Coneval, 2008).

De acuerdo con la medición de la pobreza, realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), algunos de los principales resultados en el país en 2013 son:³

Realidad en cifras de las mujeres rurales

- Entre 2010 y 2012 el porcentaje de la población pobre se redujo de 46.1 por ciento a 45.5 por ciento, apenas un 0.6 por ciento;

³ CONEVAL (2013) Medición de la Pobreza en México y en las entidades federativas 2012. www.coneval.gob.mx

- En el mismo periodo, 2010 a 2012, la población en condiciones de pobreza aumentó de 52.8 millones a 53.3 millones, es decir, en términos absolutos aumentó la cantidad de pobres en 500 mil personas;
- La población en pobreza extrema pasó de 11.3 por ciento a 9.8 por ciento; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema representa 11.5 millones;
- En 2012, 76.8 por ciento de los hablantes de lengua indígena se encontraban en situación de pobreza (38.0 por ciento en pobreza extrema)
- El 64.3 por ciento de esta población presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 21.4 por ciento de población no hablante de lengua indígena; tan sólo un 3.5 por ciento de la población indígena no tiene ninguna carencia en comparación con 21.0 por ciento de la población no indígena;
- Las mayores carencias de la población están en el acceso a seguridad social y a fuentes de ingresos;
- En 2012 el 71.8 por ciento de la población no tenía seguridad social y el 60.6 por ciento vivía con ingresos inferiores a la línea de bienestar.⁴

Fuente: Elaboración propia con información de Coneval, 2013.

Otras cifras de Coneval revelan las brechas de desigualdad que se presentan entre distintos grupos de población, en particular entre población indígena y no indígena.

Los datos son elocuentes, 6 de cada 10 personas que viven en el medio rural son pobres, 3 están en condiciones de pobreza extrema. La brecha de los pobres extremos con relación a la población no rural es 4 veces mayor.

Si bien en relación al sexo no existe mucha diferencia, el porcentaje de mujeres en condiciones de pobreza es ligeramente mayor que el de hombres.

⁴ De acuerdo a la medición de la pobreza; *la línea de bienestar* se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria; y *la línea de bienestar mínimo (LBM)* equivale exclusivamente al costo de la canasta alimentaria. Estas líneas permiten distinguir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Cuadro 6. Población en condición de pobreza por sexo

Año	Mujeres	Hombres
2010	46.2 por ciento	46.0 por ciento
2012	45.9 por ciento	45.1 por ciento

Fuente: Elaboración propia con información de Coneval 2013.

Algunos aspectos relevantes de la condición de las mujeres en México 2012

- En México, uno de cada tres hogares está dirigido por una mujer;
- Los hogares dirigidos por mujeres son más propensos a presentar carencia por acceso a la alimentación;
- Esta tendencia es mayor en los hogares con jefas pobres y ha tendido a agudizarse en los últimos años;
- Entre los hogares carentes con jefa mujer pobre, además, la inseguridad alimentaria severa es más elevada;
- Las mujeres pobres son mayoría entre quienes trabajan sin contrato, sin remuneración y en jornadas incompletas;
- Las mujeres, en particular las mujeres pobres, presentan una mayor dependencia de los recursos provenientes de programas sociales;
- En promedio, las mujeres dedican a los quehaceres domésticos entre 10 y 20 horas semanales más que los hombres.

Fuente: Elaboración propia con información de Coneval 2013.

Los datos revelan la suma de carencias, o discriminaciones que concentran las poblaciones rurales, muy similares en proporción de pobreza. La falta de acceso de la población pobre, principalmente mujeres, a servicios básicos de educación, salud, infraestructura, así como a recursos intelectuales de formación, uso de tecnologías de la información y comunicación, son limitantes que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con este panorama, es común que los programas dirigidos al combate a la pobreza encasillen a las mujeres rurales, campesinas e indígenas, como grupos vulnerables, y a partir de esta concepción, que estuvo en boga en la década de los ochenta, conocida como Mujeres en el Desarrollo, (MED), se atienden a las mujeres en su rol dentro de la familia (Oportunidades), y con una perspectiva asistencial que, lejos de fomentar su autonomía económico-productiva y las capacidades para competir en el mercado, les agrega trabajo a las mujeres.

Diversos estudios han señalado de forma reiterada la necesidad de reconocer las contribuciones económicas de las mujeres productoras y trabajadoras del campo, y por otro lado, la necesidad de garantizar el derecho a los recursos productivos, a la titularidad de la tierra y el patrimonio, como forma de promover su autonomía y su seguridad económica.

El obstáculo principal identificado para las mujeres, tanto del campo como de la ciudad, para lograr su autonomía económica es el trabajo doméstico no remunerado (cuidados de infantes, adultos mayores, discapacitados y enfermos), trabajo que tiene un valor económico y social, pero que no recibe remuneración. La contribución que hacen las personas, básicamente mujeres, al bienestar de las familias con su trabajo no remunerado, se estima en 21.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).⁵

De acuerdo a las estimaciones sobre el tiempo total de trabajo que realizan mujeres y hombres (remunerado y no remunerado), los resultados evidencian que el tiempo destinado al trabajo es mayor para las mujeres que para los hombres, con mayores brechas para las mujeres rurales (las indígenas incluidas). Las mujeres le dedican en promedio 39.5 horas por semana al trabajo remunerado, y los hombres 47 horas; en cambio, las mujeres dedican un promedio de 39 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras que los hombres poco menos de

⁵ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las Mujeres 2013-2018. (DOF/22-01-2014).

12 horas. Información reciente confirma que en su mayoría, son mujeres las únicas cuidadoras o quienes dedican más tiempo al cuidado en los hogares, entre 60 y 80 por ciento del tiempo. (DOF: 22-01-2014)

La tendencia hacia una mayor incorporación de la mujer al trabajo remunerado se ha afirmado por la necesidad cada vez más apremiante de las familias por multiplicar sus ingresos y buscar ocupaciones adicionales en otros sectores de la economía en proceso de expansión como la agroindustria y la industria maquiladora, entre otros. (Coneval, s/a)

Respecto a la posesión de la tierra, históricamente se ha considerado a los hombres como los *sujetos de los derechos agrarios*, lo que ha provocado un acceso desigual a la tierra por parte de las mujeres rurales, y esto se reproduce en las políticas y programas que dirigen sus apoyos a los hombres titulares o propietarios de tierras, con lo cual se reproducen las desigualdades en el plano de las instituciones y programas. Resulta paradójico que a medida que la participación económica de las mujeres rurales, campesinas e indígenas es más importante en la producción de alimentos, en esa medida “desaparecen” de los marcos jurídicos como sujetas de derechos.

Las mujeres rurales son sujetas de exclusión en el acceso a los recursos productivos, debido a los procesos sucesorios del patrimonio, ellas son las últimas en recibir tierras mediante la herencia, o bien en los procesos de asignación de derechos sobre los bienes comunales. Su rol en las estructuras de autoridad las relega a funciones subordinadas que les impide el acceso a los recursos productivos y a los cargos de poder en las estructuras comunitarias y municipales. De acuerdo con los datos, la brecha entre mujeres y hombres respecto a la propiedad de la tierra aún es muy grande, pues ellas representan 22 por ciento de los propietarios de tierra, mientras los hombres el 78 por ciento, es decir, las mujeres constituyen menos de la cuarta parte del total, apenas 2 de cada 10 propietarios son mujeres.

3. Feminización y desatención del campo

Actualmente el número de mujeres propietarias ha incrementado. En 2007 nuestro país contaba con 833 795 mujeres propietarias de tierra, sin ningún programa específico para ellas.

Cuadro 7. Número de ejidatarios y comuneros según sexo por entidad federativa

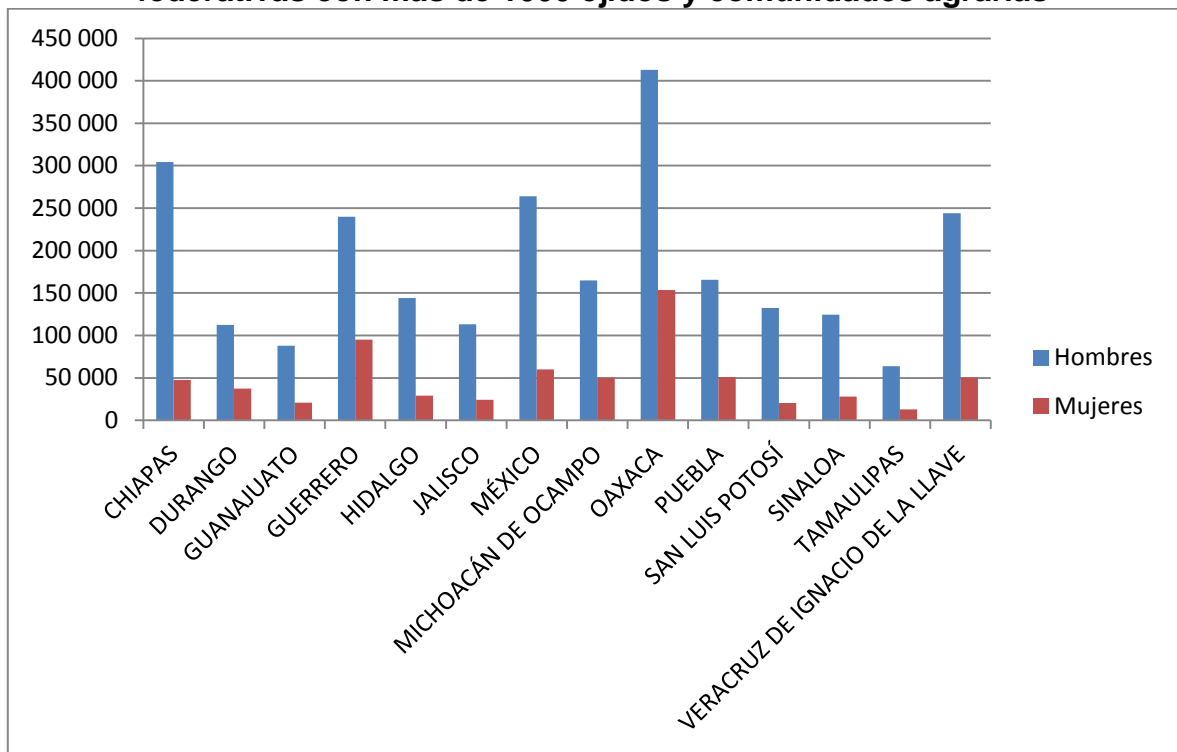
ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	EJIDATARIOS Y COMUNEROS					
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	CON PARCELA INDIVIDUAL		
					TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	31 514	4 210 830	3 377 035	833 795	3 392 126	2 780 931	611 195
AGUASCALIENTES	187	16 195	13 807	2 388	15 346	13 126	2 220
BAJA CALIFORNIA	240	17 111	13 142	3 969	14 213	11 239	2 974
BAJA CALIFORNIA SUR	99	7 084	5 905	1 179	5 403	4 577	826
CAMPECHE	385	46 567	41 951	4 616	31 283	28 254	3 029
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	57 714	48 303	9 411	52 531	44 657	7 874
COLIMA	165	13 349	10 951	2 398	12 199	10 008	2 191
CHIAPAS	2 823	351 933	304 232	47 701	269 950	236 729	33 221
CHIHUAHUA	987	107 187	89 552	17 635	81 385	70 622	10 763
DISTRITO FEDERAL	37	29 007	18 386	10 621	14 814	12 594	2 220
DURANGO	1 124	149 890	112 405	37 485	83 984	70 302	13 682
GUANAJUATO	1 543	108 703	87 935	20 768	102 468	84 164	18 304
GUERRERO	1 259	335 112	239 822	95 290	225 808	167 972	57 836
HIDALGO	1 189	173 511	144 282	29 229	153 010	128 493	24 517
JALISCO	1 429	137 503	113 179	24 324	113 807	95 210	18 597
MÉXICO	1 233	323 941	264 010	59 931	272 086	227 284	44 802
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 910	214 832	164 720	50 112	169 048	138 447	30 601
MORELOS	234	64 157	51 113	13 044	54 682	45 318	9 364
NAYARIT	404	68 724	55 830	12 894	55 888	45 627	10 261
NUEVO LEÓN	607	37 289	33 509	3 780	32 594	29 362	3 232
OAXACA	1 632	566 401	412 697	153 704	468 965	348 429	120 536
PUEBLA	1 194	216 675	165 575	51 100	191 934	148 788	43 146
QUERÉTARO	378	35 922	29 047	6 875	32 315	26 157	6 158
QUINTANA ROO	282	36 107	32 126	3 981	16 218	14 974	1 244
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	153 092	132 600	20 492	140 629	121 693	18 936
SINALOA	1 309	152 779	124 569	28 210	130 547	106 284	24 263
SONORA	979	78 231	61 532	16 699	44 393	35 830	8 563
TABASCO	779	60 606	48 459	12 147	55 765	44 916	10 849
TAMAULIPAS	1 391	76 791	63 714	13 077	72 756	60 585	12 171
TLAXCALA	246	44 216	36 117	8 099	41 217	33 942	7 275
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3 684	294 675	244 033	50 642	276 509	230 427	46 082

YUCATÁN	722	128 865	123 111	5 754	66 076	64 466	1 610
ZACATECAS	767	106 661	90 421	16 240	94 303	80 455	13 848

FUENTE: **INEGI**. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2009.

La región en donde se concentra un mayor porcentaje de población rural, es en la región sur-sureste del país, y converge con los estados en donde se registra mayor población indígena, pero también en dónde hay mayores grados de marginación y pobreza; en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz. En todos los casos la población de mujeres es ligeramente mayor que la de hombres. Al mismo tiempo, se muestra la distribución por sexo en los estados con más de 1000 ejidos y comunidades agrarias. Los estados de Oaxaca, México, Chiapas Veracruz y Guerrero, son los que tienen el mayor número de mujeres propietarias de tierra, lo que es muy interesante, ya que coincide con algunos estados con altos índices de población indígena.

Gráfica 2. Número de hombres y mujeres propietarios de tierra en entidades federativas con más de 1000 ejidos y comunidades agrarias



Fuente: **INEGI**. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2009.

La caracterización de ruralidad utilizada por INEGI es, en sentido estricto, relativa a la ubicación territorial, ya que solo hace referencia a la dispersión poblacional y falta de servicios de infraestructura; desde otra perspectiva, la ruralidad tiene que ver con una cultura del territorio, una visión integral y relacional entre la población y la tierra, el maíz, la milpa, el agua, y otros recursos naturales que forman parte de la vida rural comunitaria. En efecto, el impacto del sistema económico globalizado, agroindustrial y extractivo ha obligado a las poblaciones a cambiar sus formas tradicionales de producción agrícola, y en muchos casos, la creciente urbanización y las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992,⁶ han provocado la expulsión de la población campesina de sus tierras y territorio.

⁶ Estas reformas estuvieron centradas en los siguientes aspectos: fin del reparto agrario, autorización para la compra-venta de tierras, permiso para adoptar el dominio pleno y regularización de la tenencia de la tierra. (Robles, 2008).

Cuadro 8. Porcentaje de población en pobreza rural–urbano, 2012

Grado de Pobreza	Rural	Urbana
Pobreza moderada	40.1 por ciento	34.3
Pobreza extrema	21.5 por ciento	6.3 por ciento
Total	61.6 por ciento	40.6 por ciento

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2013.

En la vida cotidiana de la población pobre, esto significa una multiplicidad de carencias y falta de garantías a sus derechos fundamentales, a la educación, la salud, la vivienda, los servicios, la alimentación y la falta de fuentes de ingresos. Estas desventajas se agudizan en la población femenina, particularmente de las poblaciones rurales e indígenas como lo muestran los datos.

En las zonas rurales, la tasa de participación de las mujeres de 12 años y más es de 16.1 por ciento, mientras que en los hombres es de 71.3 por ciento; en las áreas urbanas, la tasa es de 35 por ciento en las mujeres y de 78.6 por ciento en los varones.

Otros estudios sobre la situación de las poblaciones rurales, en este caso mujeres y hombres jóvenes que se ubican en la condición de “inactivos”, muestra una gran diferencia en las proporciones de mujeres que ni estudian ni trabajan, respecto a los hombres. La investigadora Antonieta Barrón (2013), reconoce que puede haber un sesgo en la información.

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Población rural de 15 a 29 años con actividad y sin actividad por sexo 2010.

Grupos de Edad	Población total	Ni estudia ni trabaja por ciento	Población total	Ni estudia ni trabaja por ciento
	Hombres		Mujeres	
15 a 19	1 422 245	7.96	1 412 638	42.50
20 a 24	1 037 959	8.87	1 128 714	67.21
25 a 29	851 406	8.47	951 492	74.46

Fuente: Elaborado por Barrón con base en: INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 2010.

Estos datos muestran las discriminaciones por condición de género y generación, en una etapa y contexto, en la cual la realidad muestra que ya no existe disponibilidad de tierras productivas para las nuevas generaciones del campo.

Se han constatado los múltiples obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para trabajar la tierra y para ser titulares de un parcela, el hecho de que 7 de cada 10 mujeres de 20 a 29 años, no estudian ni trabajan, lejos de mostrar la “improductividad” de las mujeres, lo que revela con toda crudeza, es la ubicación que ocupan las mujeres por el rol de género que desempeñan, la maternidad y el cuidado familiar, vinculado con la falta de oportunidades de estudio y de trabajo formal que viven las jóvenes en las áreas rurales. Los datos estadísticos confirman una vez más la invisibilidad del trabajo femenino en el ámbito rural y sus aportes a la economía.

Los cambios estructurales han provocado una reducción de la población rural y su debilitamiento como sujetos de derechos, que a su vez ha afectado las oportunidades de acceso a recursos productivos, y como consecuencia su vida cotidiana. En este marco, las mujeres rurales se ubican como uno de los grupos de población más afectados, ya que sobre sus hombros recae la producción de

alimentos, y otros productos necesarios para el consumo familiar, local hasta de las poblaciones urbanas de las ciudades, además de las obligaciones propias de sus roles de género.

Las modificaciones al marco jurídico a favor de la desregulación de las tierras ejidales y comunales, han transformado la estructura económica, social y demográfica de la población rural, esto se refleja, por un lado, en las insuficientes y limitadas políticas para el desarrollo integral del campo, y por otro, en la permanencia de una perspectiva asistencialista, contraria al fortalecimiento de capacidades organizativas y productivas de las mujeres rurales campesinas indígenas.

Un factor que contribuye con la pobreza es precisamente la desigualdad en el acceso de las mujeres a la tierra y a los recursos productivos de campo. Aun con los cambios normativos, la tierra, sigue siendo el principal activo económico, social, cultural y simbólico para las poblaciones rurales e indígenas, ya que representa un medio para ejercer el derecho a participar en las decisiones comunitarias y en el ámbito público, en términos económicos una forma de autonomía y para el acceso a los programas de crédito, financiamiento productivo, tecnología, etc., en suma, un recurso fundamental para el ejercicio de los derechos y para evitar la migración.

Desde el quehacer institucional, un obstáculo ha sido la carencia de instrumentos dirigidos a la implementación del enfoque de igualdad de género, que fortalezcan la función de la mujer rural como productora y con una perspectiva de derechos, es decir su reconocimiento del aporte en la producción de alimentos y productos artesanales, en la economía local y nacional, y en esta medida orientar los programas para fortalecer sus capacidades organizativas y productivas.

Las cifras permiten constatar la persistencia de condiciones de pobreza y discriminación en las poblaciones rurales e indígenas, pese al incremento

sostenido de los recursos dirigidos a los programas de combate a la pobreza. En estos grupos se concentran las tasas más altas de analfabetismo, la mortalidad por causas prevenibles y los menores ingresos. Las mujeres viven en condiciones desventajosas y excluidas del desarrollo, debido al limitado acceso a la tierra y los recursos productivos que les permita fortalecer su autonomía para la toma de decisiones en los ámbitos de la familia y de la comunidad.

En este contexto, se advierte que los programas sociales y de fomento a la producción agropecuaria solo han logrado paliar la situación en las zonas con mayores carencias, pero no han tenido el impacto esperado en la promoción del desarrollo integral y sustentable, tampoco en la erradicación de la pobreza, como lo establecen los compromisos del Estado Mexicano ante las instancias internacionales y multilaterales financiadoras del desarrollo.

III. Instrumentos jurídicos y políticas públicas de protección de las mujeres rurales e indígenas

En los apartados anteriores se observó que el panorama sobre la situación y condición de género de las mujeres rurales se desarrolla dentro de un contexto de precarización del campo, y para hacer frente al deterioro económico y social, se han ampliado los marcos normativos de protección de los derechos humanos de en concordancia con los estándares internacionales. No obstante, es importante señalar que los avances en los derechos humanos de las mujeres, han sido conquistados gracias a los movimientos y demandas de mujeres organizadas que han exigido y han participado activamente con propuestas en las conferencias internacionales, de las cuales han surgido declaraciones, pactos, programas de acción y compromisos dirigidos a proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

En el siguiente cuadro se enuncian los principales instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano para la protección de los derechos de las mujeres.

Principales Instrumentos Internacionales sobre los Derechos Humanos de las Mujeres	Principales Aportes y avances
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo (1999)	Definición de la discriminación contra la mujer: En esta se señala que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto a la dignidad humana; que dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural del país; que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y la familia, es decir, la discriminación constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres. ⁷ Artículo Tercero: “Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de

⁷Gargallo, Francesca. Los derechos humanos de las mujeres, en: Género y derechos humanos CIDHAL, Cuernavaca, Morelos, 1998.

Instrumento Vinculante	<p>garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”⁸</p> <p>El artículo 14 la Convención pide a los Estados parte que aseguren el derecho a la mujer rural a: - crédito y préstamos agrícolas, servicios de comercialización, tecnologías apropiadas y trato igual en los planes de reforma agraria y reasentamiento;- educación, formación y servicios de divulgación a fin de aumentar sus capacidades técnicas; - participación en la planificación del desarrollo a todos los niveles; - organización de grupos de autoayuda y cooperativas; - acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación familiar”.</p> <p>Este instrumento es vinculante para los Estados firmantes, lo que significa que el Estado mexicano tiene la obligación de adecuar el marco jurídico y de justicia acorde a los compromisos establecidos en la ella. Es decir, los Estados firmantes están comprometidos a tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto a los derechos de las mujeres reconocidos universalmente.</p>
El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador ⁹	<p>Los Estados deben dar prioridad de asistencia a los más pobres y vulnerables, -en su caso a la comunidad agraria y de manera específica a las mujeres - mediante un uso eficaz de los recursos disponibles para garantizar un estándar mínimo de vida para “todos”.</p>
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing, China en 1995.	<p>Establece 12 Esferas de Preocupación, entre ellas podemos mencionar:</p> <p>1.LA MUJER Y LA POBREZA</p> <p>Objetivo estratégico A.2. Revisar las leyes y las prácticas administrativas para asegurar a la mujer igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos.</p> <p>Objetivo estratégico A.3. Dar a la mujer acceso a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito.</p> <p>Objetivo estratégico A.4. Formular metodologías basadas en el género y realizar investigaciones para abordar el problema de la feminización de la pobreza.</p> <p>6. LA MUJER Y LA ECONOMÍA</p> <p>Objetivo estratégico F.1. Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos.</p>

⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, (ONU, 1981).

⁹ Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptado por la Organización de Estados Americanos, OEA, el 17 de noviembre de 1988. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995. México lo ratificó el 16 de abril de 1996, y su publicación en el DOF se dio el 1º de septiembre de 1998.

	Objetivo estratégico F.2. Facilitar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio.
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), surgidos de la Declaración del Milenio firmada por 189 países miembros de las Naciones Unidas, en el año 2000.	<p>Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el Porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.</p> <p>Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer 11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector agrícola</p> <p>Objetivo 5. Mejorar la salud materna Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes 16. Tasa de mortalidad materna 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado</p>

Para las mujeres rurales la CEDAW es el único instrumento de derechos humanos que se refiere, específicamente, a su situación reconociendo una serie de derechos complementarios para mejorar su acceso a la alimentación, la salud, educación, capacitación y oportunidades de empleo.

Además de la CEDAW, México ha suscrito otros instrumentos internacionales relacionados con la no discriminación contra las mujeres y para avanzar en materia de igualdad de género; la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994); El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, adoptado en diciembre de 1966);¹⁰ la Plataforma de Acción de Beijing (1995); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000). A lo anterior se suma la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que todas las personas que imparten justicia, están obligadas a no aplicar aquellas normas que contravengan los tratados internacionales.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fue adoptado por la ONU el 19 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976. El Senado mexicano lo aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 12 de mayo de 1981.

Podemos mencionar otras leyes relacionadas con el desarrollo agropecuario como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la cual también se hace mención de la atención prioritaria que por parte de la autoridad y la organización y asociación económica y social en el medio rural para el fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales. (CEAMEG, 2011)

La reforma del artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria de 1992 aportó algunos cambios a la condición jurídica de las mujeres en cuanto a la sucesión de las tierras; en esta se señala que pueden ser heredadas por hijos e hijas, asimismo se menciona que *la asamblea podrá reservar tierras colindantes con la zona de urbanización, destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres...* Se protege la parcela escolar, *la unidad agrícola industrial de “la mujer”, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud* y las demás áreas reservadas para el asentamiento, en igualdad de condiciones. No obstante el estudio realizado por el CEAMEG (2011), muestra la ausencia de la perspectiva de género en la ley, en donde prevalece un lenguaje androcéntrico y sexista que excluye a las mujeres.¹¹

Cuando revisamos los marcos normativos vigentes, resultado de las demandas históricas de mujeres organizadas de diversos sectores sociales, encontramos nueva leyes y modificaciones tendientes al reconocimiento de la diversidad social y las necesidades particulares de los grupos de mujeres que existen en México, asimismo, las leyes definen cada vez con mayor precisión las distintas formas de discriminación de que son objeto las mujeres; por condiciones de género, etnia, clase, discapacidad, edad, etc. y las formas que puede adoptar la violencia contra las mujeres. No obstante estas particularidades de los diferentes grupos de

¹¹ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2011). *Análisis de la incorporación de la perspectiva de género en la propuesta de reforma agraria presentada por los diversos grupos parlamentarios.*

población no se expresan en la aplicación práctica de las políticas, programas y acciones, como lo veremos más adelante.

Entre estos instrumentos normativos podemos mencionar:

- ✓ La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2 agosto 2006);
- ✓ La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Febrero 2007);
- ✓ La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11 junio 2003)

Todas derivadas de los ordenamientos internacionales, dirigidas a la protección y promoción de los derechos de las mujeres.

A partir de estos avances para dar cumplimiento al marco legal, y como resultado de la coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo, desde el ejercicio fiscal del 2008 se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación un anexo que determina las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual impulsa la igualdad de oportunidades a partir de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal. Esto con el propósito de crear mecanismos para promover la institucionalización de la perspectiva de género, en cumplimiento de la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el país (CEAMEG, 2013)

En 2008, los recursos asignados para acciones de igualdad entre mujeres y hombres ascendieron a 7 mil millones de pesos distribuidos en 65 programas presupuestarios, en tanto que para 2013 se aprobaron 18 mil 760 millones de pesos distribuidos en más de 100 programas presupuestarios.

En 2012 se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria, a la Ley de Planeación, y a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el sentido de asegurar los recursos

públicos, contenidos en el Anexo Transversal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyos resultados deben ser reportados en la Cuenta Pública, mediante indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres.

En la actualidad la política de igualdad entre mujeres y hombres es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y deriva de la Ley de Planeación. En este documento se plantea la política de igualdad de género como eje transversal en las cinco metas nacionales y en las 35 líneas de acción específicas para las mujeres en México.

1. La respuesta institucional y sus limitaciones

Desde sus orígenes, la inequidad en el acceso a los recursos productivos para las mujeres campesinas en general y para las indígenas en particular, ha sido una realidad persistente en el diseño de políticas públicas para las mujeres del campo. A pesar de que algunos de los programas dirigidos a las mujeres rurales, tuvieron sus antecedentes en el marco del enfoque mujeres en el desarrollo, no incorporaron la perspectiva de género en sus mecanismos, ni en sus reglas de operación. En 1989, se instrumentó el Programa Mujeres en Solidaridad (Musol), en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) implementado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El financiamiento del BID a México, para programas destinados al sector rural, en el tema del combate a la pobreza destacan, en el 2000 se otorga un crédito para Nacional Financiera operado por la Sagarpa para el financiamiento de pequeñas empresas. En el 2001 se otorga un crédito de 500 millones de dólares estadounidenses para pequeños productores a través del Procampo. En el 2005, del BID otorgó un préstamo al gobierno mexicano para la Consolidación y Ampliación del Programa Oportunidades (fase II) con un monto de 1 200 mdd estadounidense.

En 2007 el BID otorga un préstamo a México para fortalecer el empleo y disminuir la pobreza urbana a través de microfinanciamiento a empresas. En 2008 el BID financia programas relacionados al Cambio Climático. En 2009 el BID otorga financiamiento al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) con un financiamiento de 750 mdd estadounidenses; para el Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades aporta un préstamo de 600 millones de dólares estadounidenses, para el programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de México de 400 millones y aporta para la 2ª operación del Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Oportunidades con 200 mdd estadounidenses. También se otorgó un préstamo para el proyecto Mi Tienda: Red de Abasto rural con 2 millones de dólares, que se operó a través de una asociación civil, dentro del Municipio de Atlacomulco Estado de México.¹²

En 2010 se otorga un nuevo préstamo de 800 mdd estadounidenses para el Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fase III. En 2011 se otorga un préstamo de 190 mdd estadounidenses para el Programa de Fortalecimiento de Bienes Públicos Rurales, para el proyecto Servicios de Agua y Saneamiento de comunidades Rurales Fase III con 250 millones de dólares y para financiamiento rural se otorgaron 20 millones de dólares estadounidenses.

En 2012, los empréstitos a México, no incluyeron ningún proyecto destinado al campo. El programa Multifase de Apoyo a la capacitación al Empleo, PACE, Fase II destinado a becas de capacitación para el trabajo, fomento al desarrollo del autoempleo y del Sistema Nacional de Empleo, obtuvo un financiamiento de 300 millones de dólares estadounidenses.

¹²Por medio de esta transacción, propuesta en el marco de la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría, se financiará un préstamo por un valor de hasta US\$2 millones, destinado a financiar parcialmente una expansión de US\$15 millones en las operaciones de Mi Tienda (préstamo del BID). La compañía opera actualmente un almacén ubicado en el pueblo de Atlacomulco, en el estado de México, que presta servicios a cerca de 620 tiendas (la célula o almacén piloto). <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=me-l1075>

Sobresalen los empréstitos destinados al Programa de Migrantes 3 x1 operado por la Sedesol a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Unidad de Microrregiones en 2012.

En términos globales el BID en 2012, invirtió únicamente el 2.2 por ciento del total de empréstitos a nivel de la región Latinoamérica y el Caribe en Agricultura y Desarrollo Rural.

De lo anterior se puede desprender que la prioridad de endeudamiento a nivel de Banca de Desarrollo en México, no se encuentra en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres rurales desde el punto de vista de su fortalecimiento productivo.

Como ejemplo, únicamente mostramos 3 programas que por el monto, fueron muy importantes durante la última década en donde se puede observar que la direccionalidad de los financiamientos y empréstitos no tiene ningún enfoque de género.

Cuadro 10. Empréstitos del BID con relación al ámbito rural en México.

Proyecto	Monto	Beneficiario	Año
Programa de Fortalecimiento de Bienes Públicos Rurales. El objetivo general del programa es contribuir al incremento sostenido de la productividad del sector agropecuario mexicano al fortalecer la calidad de los servicios de SAGARPA y sus entidades y organismos adscritos	US \$190 millones	5 millones de productores agrícolas Gran parte de los recursos se enfocan al control de la mosca del Mediterráneo.	2012
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo.) se creó en 1994 para compensar a los productores de cultivos básicos por la disminución esperada en los precios de 9 cultivos básicos como resultado de la apertura comercial progresiva acordada por México al	US \$ 750 millones	Sin datos	2009

firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como TLCAN o NAFTA por su nombre en inglés.			
<p>Apoyo a innovaciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ME-s/n)</p> <p>Objetivo: orientar las prácticas de crianza de familias de escasos recursos hacia una mayor estimulación de las habilidades motoras, cognitivas, de lenguaje y socio-emocionales de sus hijos (Desarrollo Infantil Temprano, DIT).</p>	US \$800 millones	Desarrollo de modelos efectivos y escalables que permitan fomentar el desarrollo infantil temprano y el de competencias básicas para la vida y el trabajo, que al utilizar a Oportunidades como base operativa, permitiría una amplia cobertura de la población más pobre del país.	2010

Fuente: BID Informes Anuales 2001-2013

Sólo a modo de ejemplo, el programa de Fortalecimiento de Bienes Públicos Rurales, como se puede leer en el documento de programa, está enfocado en la mayor parte de su presupuesto al combate de la Mosca del Mediterráneo. El programa Oportunidades, como bien se sabe, es un programa de subsidio a la alimentación y nutrición de niñas y niños, y el Programa de Apoyos directos al Campo (Procampo) es un programa de subsidio a la producción para compensar las pérdidas que para los agricultores representó la entrada de México al Tratado de Libre Comercio.

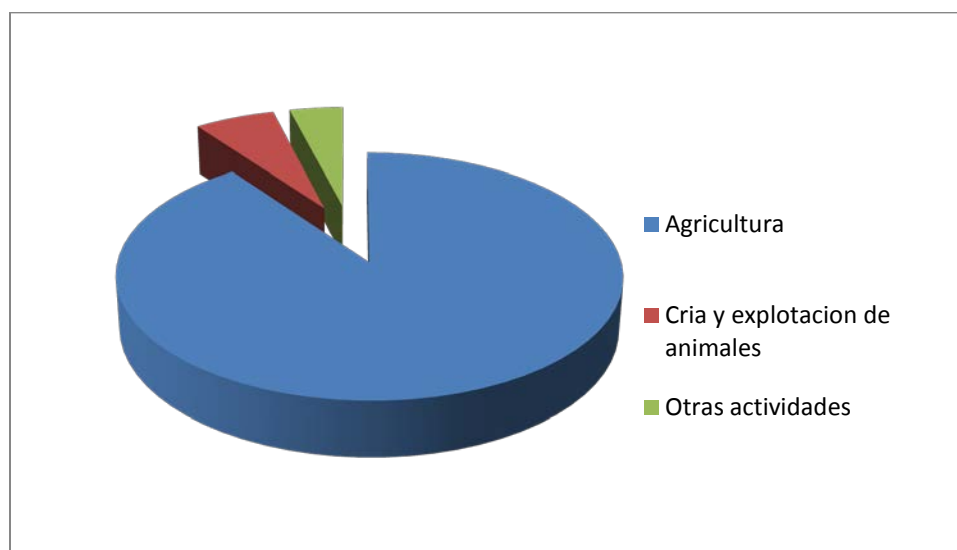
Por otra parte, la realidad de las mujeres rurales nos plantea una serie de retos, que no son considerados ni por los organismos multilaterales de desarrollo, ni por los programas estatales que podrían orientar recursos para fortalecer las capacidades de las mujeres rurales. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) en el año 2007 había en el país, poco más de 640 mil unidades de producción rural administradas por mujeres.¹³ Estas unidades contaban con más de 7.3 millones de hectáreas, en donde las mujeres fungen como principales tomadoras de las decisiones sobre las labores productivas. Sin

¹³ INEGI 2014, Estadísticas a propósito del Día internacional de la Mujer, marzo 2014. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

embargo no existe ningún programa específico que atienda las unidades de producción rural en manos de las mujeres.

Las Unidades de producción administradas por mujeres se concentran en los estados de Veracruz, con 75 065, Chihuahua con 10 373 y Tamaulipas con 8 880 unidades de producción, el resto se distribuye en las demás entidades federativas. De las 640 mil mujeres responsables de unidades de producción rurales, el 90 por ciento manifestó que la agricultura es la actividad económica que les aporta mayores beneficios. Las cifras muestran una preponderancia de las actividades agrícolas ya sea para el mercado o para el auto consumo familiar.

Gráfica 3. Unidades de Producción Administradas por Mujeres, según actividad principal.



INEGI: Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

Los principales cultivos agrícolas que se producen en las unidades de producción administradas por mujeres, son: maíz (blanco y amarillo), frijol, avena forrajera, cebada grano, algodón y chile verde. Para la siembra de estos cultivos, las unidades de producción ocupan más de un millón de hectáreas. La segunda actividad más importante es la cría o explotación de animales, destacando el ganado bovino. En estas unidades se concentra un aproximado de 1.8 millones de

cabezas. Destaca Veracruz, con 13.7 por ciento de las unidades de producción con reses. (INEGI: 2014)

Lo que muestran los registros es que casi el cien por ciento de las unidades de producción rural dirigidas por mujeres están orientadas a la producción agropecuaria de alimentos. Además, según la información, representan una importante fuente de empleo para la población, ya que contratan a poco más de 800 mil personas a nivel nacional para las labores del campo. De cada cien personas que son contratadas en las unidades de producción agropecuaria, 13 son mujeres. Las entidades federativas que contribuyen con las mayores cantidades de empleo son Puebla, Veracruz, Estado de México, Guerrero y Oaxaca. (INEGI, 2014)

Lo que no reflejan las estadísticas es que la producción del maíz está vinculada con la milpa, es decir con otros productos para el autoconsumo como la calabaza, el quelite, y otros ligados a la siembra del maíz, además de lo que representa la milpa para la cultura comunitaria de los pueblos.

La información disponible es insuficiente para calcular la verdadera contribución de las mujeres a la producción agropecuaria, no únicamente de las administradoras de las unidades de producción rural, sino también las más de 800 mil ejidatarias y comuneras que no tienen acceso a los servicios y recursos productivos. En términos conceptuales, las productoras rurales y campesinas no aparecen en los planes y programas de gobierno como sujetas de derechos.

Los asalariados del sector agropecuario son los jornaleros, unos locales otros migrantes. Según el *Censo de Población y Vivienda*, 2010 existen 2 592 172 jornaleros que representan 76 por ciento de los asalariados en las áreas rurales, de los cuales 2.3 millones son hombres y 218 mil mujeres. El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas hace una estimación menor, calcula que son 1

761 404 de los cuales cerca de un millón son migrantes, y 30 por ciento son mujeres.

Entre los obstáculos culturales que explican la ausencia de las políticas, de las mujeres rurales, podemos mencionar la cultura patriarcal, basada en prácticas actitudes y comportamientos individuales e institucionales, que hacen *invisibles* a las mujeres rurales productoras del campo, frente a la sociedad y al gobierno. Como ya se ha señalado, no se les reconoce su rol productivo, esto provoca que los programas dirigidos a la población rural, particularmente para las mujeres estén orientados a la asistencia, desde una concepción de dependencia, centrada en su rol reproductivo, y consideradas como grupos vulnerables a las cuales se les agregan múltiples actividades para tener acceso a los beneficios, no se aplica la perspectiva de género que las considere sujetas del derecho a recibir financiamiento, asistencia técnica, información, capacitación en organización productiva, como lo señalan las normas.

La afirmación de que las mujeres rurales, prácticamente han desaparecido de los planes y programas como sujetas de derechos, lo podemos comprobar al revisar los principales instrumentos rectores de las políticas, que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo. Este documento rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal.

El PND 2013-2018 establece un gran objetivo: “Llevar a México a su máximo potencial”, con este objetivo el Plan contempla cinco Metas Nacionales:

- I. México en Paz
- II. México Incluyente
- III. México con Educación de Calidad
- IV. México Próspero
- V. México con Responsabilidad Global

Para la realización de cada una de estas metas se plantean tres estrategias transversales: 1) Democratizar la Productividad, 2) Alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y 3) Tener una Perspectiva de Género en todas las acciones de la Administración Pública Federal. De estas, se desprenden 35 líneas de acción específicas para las mujeres. No obstante, en la definición de metas, estrategias y líneas de acción no se mencionan de forma explícita a las mujeres rurales o campesinas.

La meta *México Incluyente* tiene varios objetivos dirigidos a la inclusión de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Una de las estrategias referidas de manera implícita a la producción en zonas rurales es: 2.1.2. *Fortalecer el desarrollo de capacidades en los **hogares** con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.* (PND: 115)

En la definición de **hogares** como el objeto de la política se invisibiliza a las mujeres, al trabajo que realizan dentro de los hogares, y las desigualdades existentes en el entorno de los hogares. La perspectiva de género implica analizar las desigualdades que ocurren dentro de los hogares, evitando tomarlo como una unidad homogénea en donde todos sus integrantes tienen la misma condición.

En la misma meta se definen las siguientes estrategias transversales: Democratizar la Productividad. *Líneas de acción: Fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la **participación de la mujer** en la producción en comunidades con altos niveles de marginación.*

En la Estrategia III. Perspectiva de Género se incluye la *Línea de acción: Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a **las mujeres** a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.* (PND: 121).

Finalmente en la meta 4: *México Próspero* se incluye el Objetivo 4.10. *Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país*. En este se propone la Estrategia 4.10.1. *Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico*. Y dentro de esta estrategia, una línea de acción en la cual se menciona de manera general a las mujeres: *Promover el desarrollo de las capacidades productivas y creativas de **jóvenes, mujeres y pequeños productores*** (PND: 142).

En las escasas menciones al desarrollo del campo se habla de las mujeres, de manera general como un grupo de población homogéneo, de la misma forma que se habla de jóvenes y pequeños propietarios.

En resumen, el modelo de desarrollo de país reflejado en el PND es empresarial, condición que está lejos de ser la imagen de la mayor parte del país, y no contempla de forma explícita la situación de depauperización del campo y tampoco a los agentes económicos que actúan en él, ni hombres ni mujeres productoras rurales campesinas. Se habla de “modernizar *el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo*” (PND: 142).

Las mujeres rurales y productoras agrícolas no aparecen como grupo específico de población con sus características, los grandes objetivos “transversales” tienden a ignorar a los distintos grupos de población que habitan en las comunidades rurales. Si bien hay un reposicionamiento de las mujeres indígenas y sus demandas de género, no todas las mujeres que habitan en las zonas rurales, son indígenas, por lo que se requiere de programas que reconozcan la diversidad de necesidades e intereses de las mujeres.

Los programas dirigidos a promover el desarrollo rural, particularmente los focalizados a las mujeres, además de considerar homogénea a la población de

mujeres, se han restringido a atenuar las consecuencias de la pobreza, y no a promover su potencial productivo, mediante procesos formativos que fortalezcan sus capacidades y su autonomía económica.

La concepción asistencialista se mantiene en otros instrumentos rectores como el PROIGUALDAD 2013-2018, el cual representa la estrategia específica para la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno.

El compromiso de gobierno para incorporar la perspectiva de género queda desdibujado, en la medida que no identifica y por tanto no incorpora en la planeación y programación nacional, las necesidades de los distintos grupos de población de mujeres del país y las acciones que permitan el ejercicio de sus derechos, reconocidos en múltiples leyes nacionales, que han sido resultado de compromisos internacionales.

De los seis objetivos transversales contenidos en el PROIGUALDAD, básicamente en uno: **Objetivo transversal 3 referido a: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad**, se mencionan algunos sectores de las mujeres rurales en las siguientes estrategias y líneas de acción:

Estrategia 3.2 Promover el acceso de las mujeres al empleo decente

3.2.5 Garantizar los derechos laborales de las **mujeres jornaleras agrícolas**, sus hijos e hijas, incluyendo salario y seguridad social.

Estrategia 3.4 Promover el acceso de las mujeres a la propiedad de tierra, agua, tecnología e información de mercados, para fines productivos.

3.4.2 Impulsar la participación de las ***mujeres en el sector emprendedor rural*** por medio de la asistencia técnica.

3.4.3 Realizar acciones afirmativas para incrementar la ***participación de las mujeres rurales en proyectos productivos*** de alimentos básicos.

3.4.5 Impulsar proyectos productivos, turísticos y de conservación del medio ambiente especialmente para las ***mujeres indígenas y del sector rural***.

Estrategia 4.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos

4.1.1 Incorporar alternativas de economía de traspatio en hogares con jefatura femenina, ***principalmente indígenas, rurales y pobres***.

Estrategia 4.6 Fortalecer las capacidades de mujeres residentes en municipios de la cruzada contra el hambre

4.6.2 Fomentar la ***generación de ocupaciones entre las mujeres pobres***, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.

La estrategia 3.4 es prácticamente la única en la que hace referencia al acceso a la tierra y otros recursos productivos, no obstante, las cifras muestran una disminución de la superficie cultivable, en un contexto cada vez más adverso para los pequeños productores agropecuarios, y particularmente para las mujeres.

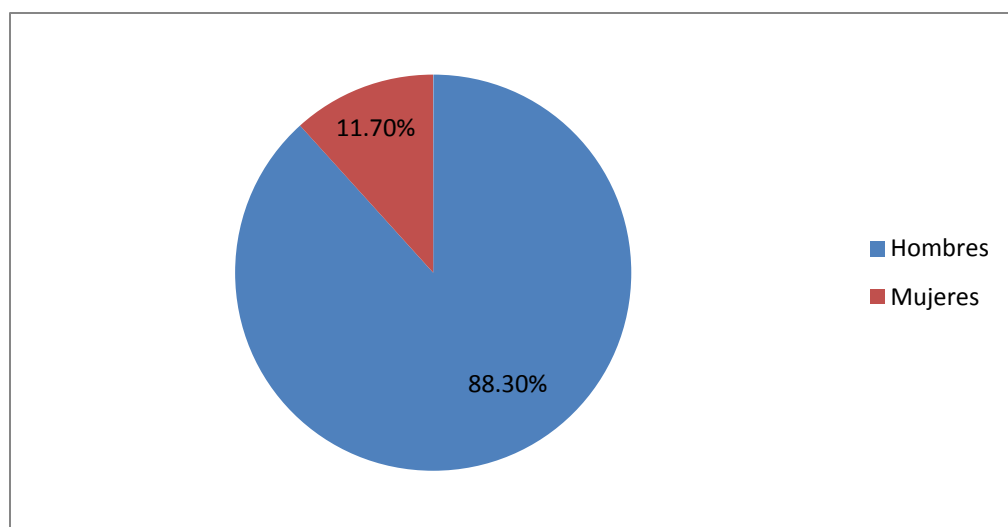
IV. Programas y presupuestos públicos para la atención de las mujeres rurales

En el sector agropecuario predomina la participación masculina; 88 de cada 100 personas ocupadas en este sector son hombres y únicamente 12 son mujeres.¹⁴

¹⁴ INEGI. Mujeres y Hombres en México 2013. Con base en información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012.

Datos recientes del INEGI, señalan que del total de la población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario en 2012, 13.5 por ciento trabaja en el sector primario. La proporción para los hombres es de 19.3 por ciento, mientras que, del total de mujeres ocupadas, solo 4.2 por ciento trabaja en el sector primario.

Grafica 4. Distribución porcentual de la población ocupada en el sector agropecuario por sexo, 2012.



Fuente: INEGI 2103. Mujeres y Hombres en México 2013.

En el análisis de los Programas Presupuestarios (PP) incluidos en el Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, se identifican siete programas presupuestarios con recursos de gasto etiquetado para mujeres rurales.

**Cuadro 11. Programas presupuestarios incluidos en el Anexo 12
“Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” en el Decreto de
PEF 2014**

Programa Presupuestario	Anexo 12 del PEF 2014 (mdp)
Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	4.3
Programa Integral de Desarrollo Rural	445.0
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*	343.9
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora*	1 141.8
Ramo 10 Economía	
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	204.9
Ramo 15	
Programa de Vivienda Rural	206.2
Fomento al Desarrollo Agrario	85.9
Total: 7 programas presupuestarios	2 432

Fuente: Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el PEF 2014.

Pese a que los programas están dirigidos al desarrollo de las mujeres en las zonas rurales del país, la proporción de recursos y su cobertura para disminuir las brechas de desigualdad de género en este sector productivo resultan aún insuficientes y en la mayoría de los casos son distribuidos entre mujeres y hombres, lo que dificulta el acceso de éstas a los ya de por sí insuficientes recursos productivos en el campo.

Otros programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza, cuyas evaluaciones realizadas por el Coneval (2010) permiten conocer algunos resultados relacionados con el fin y propósito que persiguen. Estos programas están dirigidos al desarrollo económico de la población en condiciones de pobreza, a través de iniciativas productivas y acompañamiento técnico y organizacional.

1. Programa de Apoyos Directos al Campo

El Programa de Apoyos Directos al Campo: Procampo Productivo, pretende contribuir a mejorar el ingreso de personas físicas y morales con actividad agropecuaria, acuícola y pesquera mediante la entrega de apoyos directos y complementarios a productores registrados en los padrones de sus diferentes Componentes, es decir: Apoyos Directos, Fomento Café, Diesel Agropecuario, Modernización de Maquinaria Agropecuaria, Diesel Marino y Gasolina Ribereña.

Los apoyos del Componente Apoyos Directos son mayoritariamente asistenciales para productores con menos hectáreas, por lo que se destinan en gran parte a la cobertura de gastos personales y de alimentación. A productores con potencial productivo les cubren una parte de los costos de producción y les da certeza. Los beneficiarios con capacidades productivas incrementan su ingreso "sin mayores implicaciones sobre la productividad de estas unidades de producción".

La Población Atendida por Componente en 2011 permitió identificar poco más de 3 millones de beneficiarios y beneficiarias en las 32 entidades de la república, de los cuales 77 por ciento son hombres y 23 por ciento mujeres; además de 1 666 personas morales. De estas beneficiarias y beneficiarios 84.8 por ciento fueron apoyados por el Componente Apoyos Directos. Siete estados cuentan con el 51 por ciento de los beneficiarios: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, Michoacán y México.

El Procampo es uno de los programas del Gobierno Federal que destaca por su alto nivel de gasto ejercido. Fue creado en 1994 como un instrumento para compensar la posible pérdida de ingreso de productores rurales en el contexto de la firma del TLCAN. A partir de entonces ha tenido diferentes cambios en su estructura. De acuerdo con cifras estimadas a diciembre de 2103, el año pasado fueron otorgados 2 426 mdp a 452 mil mujeres productoras a través este programa.

Cuadro 15. Apoyos otorgados a mujeres por entidad federativa. PROCAMPO 2013

DICIEMBRE Reporte Mensual [PROCAMPO Productivo]

Reporte de avances al mes de diciembre de 2013

Apoyos otorgados a Mujeres durante el Ejercicio 2013

Edo.	PREDIOS	PRODUCTORES	IMPORTE	SUPERFICIE
AGUASCALIENTES	4,037	2,722	\$18,136,747	17,058
BAJA CALIFORNIA	1,559	993	\$23,170,900	24,058
BAJA CALIFORNIA SUR	199	150	\$3,379,321	3,508
CAMPECHE	6,597	4,146	\$23,467,809	20,899
COAHUILA	6,626	5,203	\$18,856,619	18,386
COLIMA	1,305	1,021	\$6,385,860	5,920
CHIAPAS	34,840	26,418	\$112,835,830	99,247
CHIHUAHUA	17,946	12,353	\$130,292,412	128,132
DISTRITO FEDERAL	215	181	\$360,301	290
DURANGO	21,921	15,214	\$105,245,749	99,500
GUANAJUATO	48,335	28,022	\$179,343,194	169,350
GUERRERO	33,476	28,722	\$87,238,372	70,258
HIDALGO	30,756	20,613	\$70,555,522	61,099
JALISCO	32,216	20,529	\$173,877,650	161,550
EDO. DE MEXICO	49,797	31,080	\$82,695,167	68,477
MICHOACAN	51,233	30,882	\$160,068,052	146,972
MORELOS	5,102	3,312	\$12,259,228	10,568
NAYARIT	12,734	8,710	\$47,509,505	45,834
NUEVO LEON	5,118	3,442	\$32,122,507	30,683
OAXACA	74,326	52,432	\$137,518,954	111,794
PUEBLA	55,725	36,099	\$122,608,172	101,982
QUERETARO	11,582	7,533	\$30,196,457	26,787
QUINTANA ROO	4,994	3,862	\$14,743,639	12,073
SAN LUIS POTOSI	23,261	14,170	\$86,334,066	77,130
SINALOA	21,829	13,985	\$160,548,935	163,425
SONORA	5,694	3,035	\$52,411,589	53,664
TABASCO	5,660	3,827	\$12,986,475	11,748
TAMAULIPAS	25,031	13,552	\$317,867,656	326,479
TLAXCALA	16,530	8,963	\$41,529,434	34,799
VERACRUZ	34,463	24,416	\$107,689,138	97,349
YUCATAN	3,818	3,542	\$10,062,056	8,185
ZACATECAS	39,922	23,294	\$229,793,029	219,739
TOTALES	686,847	452,423	\$2,612,090,343	2,426,941

Consideraciones finales

Se concluye que algunos programas sociales, que explícita e implícitamente se dirigen a promover el desarrollo rural, y particularmente los que benefician o están dirigidos a mujeres rurales, son una muestra de que los planes y programas de desarrollo han ido en contrasentido de las necesidades reales de la población del campo y especialmente de las mujeres.

Si bien se reconoce que el presupuesto etiquetado para promover la igualdad entre mujeres y hombres en el Anexo 12 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014, cuenta actualmente con siete programas aplicables a mujeres rurales, los cuales suman 2 432 mdp, es posible observar que se trata de programas de corte principalmente asistencial en los cuales las mujeres son consideradas grupos “vulnerables” por ser mujeres pobres. Esta visión, contrasta con la propuesta del enfoque de derechos y la transversalidad de la perspectiva de género.

Por otra parte, en los instrumentos normativos y programáticos oficiales, como el PND 2013-2018 y el Proigualdad 2013-2018, hay escasas referencias a las mujeres rurales como sujetas de derechos y potencialidad productiva.

En materia presupuestal, cabe destacar que de los 22 341.07 mdp que constituyen el total del presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres, aprobado en el Anexo 12 del PEF 2014, corresponde a los programas aplicables para mujeres rurales solo 10.9 por ciento de estos recursos etiquetados.

La mayor parte de los recursos de las acciones realizadas con recursos provenientes del Anexo 12 del decreto de PEF 2014 se destinan a proyectos productivos (91.3 por ciento, es decir, 2 221.5 mdp); 8.5 por ciento (206.3 mdp) corresponde a programas para vivienda en área rurales (donde tanto mujeres como hombres son beneficiarios), en tanto 0.2 por ciento (4.3 mdp) está destinado

a la incorporación de la perspectiva de género en la cultura institucional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que atiende al sector rural.

Respecto a la instrumentación de los programas y acciones con perspectiva de igualdad de género en donde se incluyen programas dirigidos a las poblaciones rurales, algunas de las problemáticas señaladas en las evaluaciones de desempeño y resultados son:

- Ausencia de una estructura institucional que responda a los principios y criterios de género para orientar las acciones hacia el objetivo de disminuir las desigualdades de género y sociales, especialmente en las regiones más pobres, en donde se focalizan los programas sociales y donde se concentra la población con mayor vocación para la producción agropecuaria en pequeña escala. A esto se agrega la falta de coordinación entre instituciones responsables de la operación.
- Las evaluaciones de CONEVAL muestran una cobertura mínima de los programas sociales dirigidos a la población rural, y a las mujeres en particular. Programas como el POPMI de 2008 a 2012 ha tenido una cobertura promedio de 1.5 por ciento de la población objetivo. En 2013 la cobertura fue de 0.77 por ciento, respecto a la población potencial, calculada por los mismos programas (CONEVAL, 2013).
- La información cuantitativa y cualitativa ha mostrado que los programas de combate a la pobreza no representan una solución a la falta de apoyos para incrementar la producción y los ingresos de las mujeres rurales, ya que prevalece una visión asistencial y no de derechos, la cual debe considerar y valorar el potencial productivo y estratégico de las mujeres campesinas.

- Los presupuestos de programas productivos para mujeres rurales indican estancamiento o incluso disminución de los recursos etiquetados, lo que lejos de promover el desarrollo rural se convierte en un círculo de pequeños proyectos marginales sin posibilidades de competencia en un mercado cada vez más competitivo y excluyente.
- La recomendación general de las evaluaciones de programas sociales es hacer evaluaciones de impacto rigurosas que permitan tener evidencia de los efectos de los distintos programas en la vida de las y los beneficiarios, y en la disminución de las brechas de desigualdad de género.
- Una de las dificultades para conocer si realmente se han reducido las brechas de desigualdad de género es la insuficiencia de los indicadores para determinar cambios cualitativos en la vida de las mujeres, los indicadores propuestos en la matriz de marco lógico se refieren a aspectos básicamente cuantitativos, de cobertura; en algunos casos en que incluyen indicadores cualitativos como el *Incremento porcentual en la participación de las decisiones de las beneficiarias del POPMI*, en el cuarto informe trimestral 2013 se reportó en cero. Lo que significa que no existen mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer el impacto de este, y la mayoría de los programas de corte social dirigidos a la población en condiciones de pobreza.
- Otro problema que ha dificultado la continuidad y eficiencia de los programas es la resectorización administrativa, lo que ha implicado la transferencia de funciones, áreas, programas y recursos humanos, materiales y presupuestales, entre diversas dependencias federales¹⁵.

¹⁵ El *Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (DOF el 02 de enero de 2013) señala, en su artículo transitorio Cuarto, que los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenten las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones cambian a otras Secretarías de Estado, se transferirán a éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de

- Estas problemáticas se suman a la falta de continuidad de los programas, lo que implica la imposibilidad de seguimiento y evaluación del presupuesto y operación de programas, donde lo más grave sucede cuando no se prevé garantizar de manera integral los derechos humanos de las mujeres rurales y se destinan recursos solo con fines asistencialistas.

los programas y metas que les correspondan; así como la elaboración de la información para la integración de la Cuenta Pública en el ámbito de su competencia.

Referencias

- CONAPO. Proyecciones de población 2005-2050 [en línea]: de la página http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234.
- CONEVAL (2013). Medición de la Pobreza en México y en las entidades federativas 2012. www.coneval.gob.mx
- CONEVAL (2013). Medición de la Pobreza en México y en las entidades federativas 2012. www.coneval.gob.mx
- CONEVAL (2013) <http://www.coneval.gob.mx> consultado, agosto 2014.
- CONEVAL (2013). Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. <http://www.coneval.gob.mx>
- CONEVAL 2011. Informe de la evaluación específica de Desempeño 2010-2011.
- Craske, N. (2003). "Gender, Poverty and Social Movements". In Chant, S. & Craske N. 2003. *Gender in Latin America. Latin. America Bureau*. London. Great Britain.
- Diario Oficial, 27 febrero 2013. Reglas de Operación del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI). Página cdi.gob.mx
- Esquivel, V., (2011). Atando Cabos Deshaciendo Nudos. La Economía del Cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda.
- Gargallo, F. (1998). Los derechos humanos de las mujeres, en: Género y derechos humanos. Cidhal, Cuernavaca, Morelos, 1998.
- Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Grenn, D. (2003). *The Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Casell, Chapter 2 London.
- Incháustegui, Teresa. (1999). "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones". Revista: La Ventana, Núm. 10, Universidad de Guadalajara. México.
- INEGI (2013) Mujeres y Hombres en México (2013).
- INEGI (2014). Estadísticas a propósito del Día internacional de la Mujer, marzo 2014. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

- INEGI, (2010) *Censo de Población y Vivienda*, 2010.
- INMUJERES (2013). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.
- Karremans, Jan. (1993) La mujer rural. Su papel en los ecosistemas de la región semiseca de Centroamérica. Serie Técnica, Informe técnico 213. CATIE. Turrialba, Costa Rica.
- Kerr J. y Sweetman Caroline. 2003. Mujeres y Desarrollo: respuestas a la globalización. Cuadernos de cooperación. INTERMOM-OXFAM. AWID. Barcelona, España.
- Lagarde, M. (2006) Violencia Feminicida en México, Comisión Especial del Feminicidio. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LIX Legislatura, 2006.
- Laguna Morales, Marcela; Zapata M., Emma; Martínez Corona, B.; Velásquez Gómez, Margarita. (2004) "Política de equidad de género del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en población guatemalteca refugiada en el estado de Chiapas (1966-1999). En Series del ISEI. Colegio de Postgraduados. Vol. 8, núm. 2 pp. 55-94 <http://www.isei.colpos.mx/portal/downloads/revistas/0308022004.pdf>.
- Laguna, M. (2009) Nuevos enfoques para el análisis de la equidad de género en las políticas públicas en Chiapas. En Laguna, (Coordi) M. Becerril, N. Hernández, S. Jan, M. Y Quesada, E. La equidad de género en Chiapas. Teoría y Práctica de la Transversalidad. México, 2009. DEGECI, A.C. INDESOL, CICODE, UGR.
- Lastarria-Cornhiel. (2008) Feminización de la agricultura en América Latina y África Tendencias y fuerzas impulsoras. IMI S P Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, http://www.pa.gob.mx/publica/rev_38/H por cientoC3 por cientoA9ctor por ciento20Msnuel por ciento20Robles por ciento20Berlanga.pdf
- Lopez-Acevedo G. and Salinas A. (2000).: *How Mexico's Financial Crisis Affected Income Distribution*, Washington DC, World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Economic Policy Sector Unit and Mexico Country Office.
- Mohanty, C.T. (2008) Bajo los ojos de occidente. Academia Feminista y discurso colonial. En Liliana Suárez Navaz (Autor/a), Rosalva Aída Hernández (Autor/a) Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes. Colección: Feminismos. México. 2008

OACNUDH (2003) Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. México

Peña, X. Economía del cuidado: valoración y visibilización del trabajo no remunerado. CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes. Fac. de Economía.
<file:///C:/Users/Marcela/Downloads/dcede2013-27.pdf>

Pérez, Laura y Campillo, Fabiola. (1999) ¿A dónde va la integración de género en el Desarrollo Rural? Doc. Internet. Sevicios de GEMA. Boletín 4.

PNUD. 2000 Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015.

Suarez y col. (2011) ¿...y las mujeres rurales? Avances y desafíos en las políticas públicas. INDESOL, GIMTRAP.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013. Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.

Vargas, R.E. (2014). *Las campesinas producen más de la mitad de alimentos en el mundo: FAO. Diario La Jornada*, 6 de julio de 2014.