



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



**IFIDA**

Invertir en la población rural



*Trabajando por el #HambreCero*

# CERRAR LAS BRECHAS

Nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural



# **CERRAR LAS BRECHAS**

**Nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género  
e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Ciudad de México, 2019

Cita requerida:

Laguna, M. y Del Ponte Flores, M.A. 2019. *Cerrar las brechas, nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural*. Ciudad de México, FAO-FIDA. 20pp.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO y el FIDA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO y el FIDA.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales.; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>.

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO y el FIDA refrendan una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO ni el FIDA. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ni del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). La FAO y el FIDA no se hacen responsables del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>1</b>
<b>Mensajes clave</b>	<b>2</b>
<b>Una mirada de género a las brechas de desigualdad en el campo mexicano</b>	<b>3</b>
I. Mujeres productoras: aumento de la contribución a la producción de alimentos	6
II. La carga mal repartida del trabajo remunerado y no remunerado	7
III. La brecha de participación en las decisiones	8
IV. Autonomía económica base del desarrollo sostenible	8
V. Políticas públicas al campo: entre la transversalidad de género y los programas específicos	9
VI. Recomendaciones: políticas dirigidas a las mujeres rurales e indígenas	13
VI.1 Presupuestos, planeación y acciones transversales	13
VI.2 Programas y proyectos para atender a mujeres rurales e indígenas	14

FAO y FIDA desean agradecer las opiniones técnicas de especialistas de ONU Mujeres para la presente publicación.

La impresión de 200 ejemplares de la presente publicación fue financiada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).

# Presentación

El propósito de esta nota es apoyar el diálogo para considerar el enfoque de igualdad de género y el enfoque cultural en las políticas para la seguridad alimentaria, la productividad, y el desarrollo rural. Exploramos elementos que deben ser tomados en cuenta para la incorporación de las mujeres rurales e indígenas al desarrollo rural en una perspectiva de no dejar a nadie atrás, a partir de las condiciones particulares del campo mexicano.

Esta nota se ha producido en el marco de la alianza estratégica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), quienes trabajamos juntos a nivel mundial y nacional, para maximizar resultados y apoyar a los países en la lucha contra el hambre, la malnutrición y la pobreza en una manera sostenible. La visión compartida es promover la seguridad alimentaria mundial para todas y todos.

Para el trabajo conjunto en México, FIDA y FAO se han propuesto favorecer acciones en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Ambas agencias tienen como prioridad en el país, el compromiso de contribuir a cerrar las brechas de género en la agricultura alentando las alianzas entre el gobierno, sociedad civil, academia, sector privado, entre otros; y con ello llegar a todos los grupos, especialmente a los más vulnerables, incluyendo las mujeres rurales e indígenas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los cuales buscamos contribuir desde nuestro mandato son: Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Esta nota tiene tres objetivos específicos: identificar los aspectos relevantes de diagnóstico sobre la condición de las mujeres rurales e indígenas en México, incluyendo sus necesidades y potencialidades; identificar propuestas que fortalecen la inclusión de las necesidades de mujeres rurales e indígenas al desarrollo mediante dos estrategias complementarias: la estrategia de transversalización y la estrategia de programas o acciones afirmativas; y proponer recomendaciones concretas para el diseño de intervenciones a partir de buenas prácticas que FIDA y FAO apoyan a nivel local, nacional y regional considerando a las mujeres como sujetos específicos de política pública.

# Mensajes clave

- 1** Las mujeres rurales e indígenas hacen contribuciones esenciales a la agricultura y al desarrollo rural. Realizan funciones clave en la preservación de la biodiversidad, en la seguridad alimentaria y el sostenimiento de sus hogares, sin embargo, la pobreza les afecta de forma desproporcionada y siguen enfrentando múltiples formas de discriminación.
- 2** Los medios de vida de las mujeres rurales e indígenas están limitados por los mismos factores que afectan a los pequeños agricultores, sin embargo, las limitaciones se ven agravadas por patrones y brechas de género como menor acceso a tierras, activos, crédito, insumos, servicios y tecnología, ingresos y ejercicio real de derechos.
- 3** El día de trabajo promedio de las mujeres rurales e indígenas es más largo que el de los hombres ya que implica realizar actividades domésticas y de cuidado de niñas, niños y personas enfermas, acarreo de agua y leña, así como actividades productivas con escaso acceso a servicios públicos y de protección social.
- 4** Las mujeres del campo disponen de menos tiempo para ejercer roles de liderazgo y aunque su representación ha aumentado en ejidos y comunidades agrarias, todavía tienen escaso acceso a los títulos de propiedad de la tierra y sus problemas, derechos y preocupaciones no se han escuchado de forma suficiente para la formulación de políticas públicas a todos los niveles.
- 5** La feminización del campo mexicano plantea el reto de desarrollar políticas con perspectiva de género con la participación de mujeres rurales e indígenas. Fortalecer los recursos financieros, humanos y técnicos para garantizar, en la práctica, la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de sus derechos y necesidades es esencial para aumentar sus grandes contribuciones al sector rural del país.



# Una mirada de género a las brechas de desigualdad en el campo mexicano

A pesar de que las mujeres desempeñan papeles cruciales en las economías rurales donde es más urgente la lucha contra el hambre y la pobreza, enfrentan importantes limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas que frenan su pleno potencial, debilitan el sector agrícola y socavan el desarrollo rural y la posibilidad de lograr la seguridad alimentaria.

Uno de los escenarios en los que los sistemas agroalimentarios están experimentando una rápida

transformación, es la feminización del campo y de la agricultura (FAO, 2017). Hace poco más de treinta años las propietarias de la tierra eran muy pocas, su número apenas rebasaba un punto porcentual y ahora representan cerca de 18%. En suma, estamos hablando de 764 000 ejidatarias, 286 000 comuneras, 198 000 posesionarias y 614 000 propietarias privadas, es decir, 1 865 000 mujeres actualmente son dueñas de la tierra como mostrado en la Tabla 1 (RAN, 2016 e INEGI, 2007). Más de la mitad (53,4%) vive en Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, México o Puebla.



©FAO/Alex Web Magnum para FAO

**Tabla 1. Mujeres con derechos sobre la tierra**

Concepto	2001*	2007*	2017**
Ejidatarias	649 913	833 805	764 979
Comunerías			286 956
Posesionarias	176 562	331 570	198 910
Propietarias privadas***	282 000	172 893	614 210
<b>Mujeres con tierra</b>	<b>458 562</b>	<b>1 338 268</b>	<b>1 865 055</b>

Fuente: \* INEGI, VIII y IX Censo Ejidal; \*\* Registro Agrario Nacional, corte al 31 de diciembre de 2017, y \*\*\* Dato con base a Censo Agrícola Ganadero 1991, 2007 y Encuesta Agrícola Ganadera 2014.

En 2010, alrededor de 13 140 000 mujeres vivían en el campo mexicano (INEGI, 2010). Por su parte, al 2015 en el medio rural habitaban cerca de 3,6 millones de mujeres indígenas (CDI, 2015). Ellas son consideradas como depositarias ancestrales de la seguridad alimentaria y representan un sector estratégico para el desarrollo del campo, tanto por sus contribuciones como productoras, emprendedoras, jornaleras, artesanas y por el papel en la reproducción social en clave intercultural. Las entidades que concentran el mayor número de población indígena son: Oaxaca (14,4%), Chiapas (14,2%), Veracruz (9,2%), México (9,1%), Puebla (9,1%), Yucatán (8,8%), Guerrero (5,7%) e Hidalgo (5,0%). En conjunto en estos estados vive el 75% de la población indígena a nivel nacional (CDI, 2016)

Con el desarrollo del Módulo sobre la Situación de los Bienes en el Hogar (MSBH), México, a través del INEGI, se sumó al proyecto Evidencia y datos para la Igualdad de Género aportando información para conocer las brechas de género en acceso a activos y bienes en el hogar. Así se estableció que la brecha de acceso a equipo agropecuario es de 74 puntos, la brecha de acceso a la propiedad sobre la tierra documentada fue de 58 puntos y a otras propiedades la brecha es de 24 puntos porcentuales (INEGI, 2015). Sin embargo, las mujeres tienen una mayor participación en la propiedad sobre los animales de traspato, los activos financieros, y los negocios del hogar.

FAO y FIDA consideran que las experiencias para fortalecer el papel de las mujeres rurales implican mirar la diversidad de situaciones para identificar necesidades de capacitación, fomento productivo, asociacionismo, financiamiento y recursos productivos a fin de contribuir a cerrar las brechas de género.

# Mujeres rurales e indígenas en México

A nivel mundial, las mujeres constituyen aproximadamente 43 por ciento de la fuerza laboral agrícola, que van desde 20 por ciento en América Latina hasta el 50% o más en partes de África y Asia (FAO, 2011). Las mujeres rurales son responsables de más de la mitad de la producción de alimentos a nivel mundial. En México, las mujeres productoras contribuyen con un 16% de la producción de maíz en grano, entre otros cultivos.

## Población de mujeres rurales e indígenas en el México rural



Al 2015 en el medio rural habitaban cerca de 3,6 millones de mujeres indígenas.\*\*

\*\* (CDI, 2015)



Las mujeres rurales al 2010 constituían el 50,44% de la población rural, lo que equivale a 13 140 767 mujeres.\*

\*(INEGI, 2010)

## Mujeres con derechos agrarios

El porcentaje de incremento de mujeres con derechos agrarios en 16 años fue de 406% mostrando un proceso de feminización del campo mexicano.



## Aportación a la producción de alimentos



Hectáreas (miles)

95 000

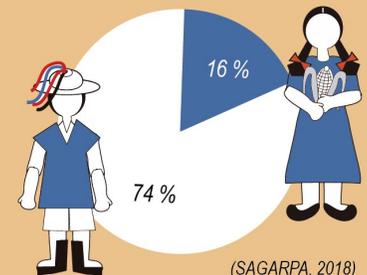
Chile verde, elote, tomate verde y jitomate

150 000

Mango, naranja, aguacate, limón, fresa y sandía

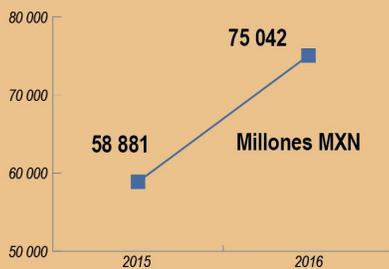
## Producción de maíz en grano

El cultivo principal en el que las mujeres participan es maíz grano, con un 16% del total de la producción.



(SAGARPA, 2018)

## Valor de la producción agrícola de mujeres productoras 2015-2016



Fuente: Servicio de Información agroalimentaria y pesquera. (SIAP, 2018)

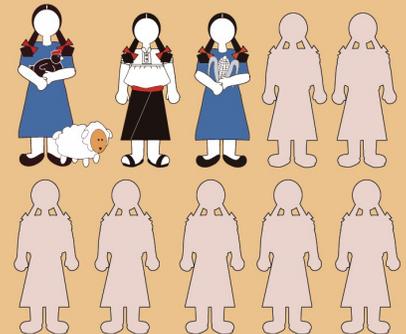


En un año, el valor incremento del 13% al 15% del total de la producción agropecuaria a nivel nacional.

## Trabajo remunerado

La Encuesta Nacional Agropecuaria (INEGI: 2017), reporta que sólo tres de cada 10 mujeres que laboran en el campo reciben un pago por su trabajo, mientras que seis de cada 10 hombres reciben un pago.

Tres de cada 10 mujeres en el campo reciben remuneración por su trabajo.



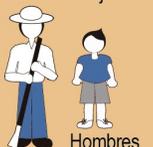
## Carga de trabajo remunerada y no remunerada (Horas por semana)

La brecha de género entre horas de trabajo no remunerado es de 45 puntos porcentuales.

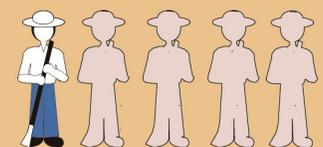
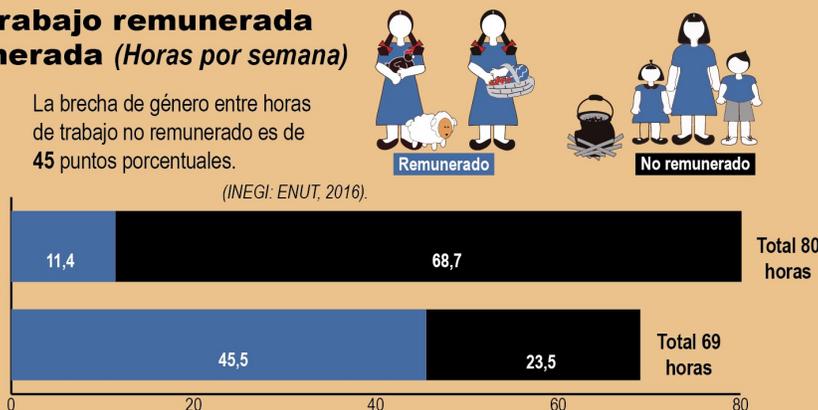
(INEGI: ENUT, 2016).



Mujeres



Hombres



Seis de cada 10 hombres en el campo reciben remuneración por su trabajo.



©FAO/Fernando Reyes Pantoja.

## I. Mujeres productoras: aumento de la contribución a la producción de alimentos

Las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y al desarrollo de emprendimientos rurales. El cultivo principal en el que las mujeres participan es maíz grano, con un 16% del total de la producción (SAGARPA, 2018). Las mujeres rurales cultivan 95 000 hectáreas de hortalizas dedicadas a chile verde, elote, tomate verde y jitomate y a la producción de frutales destinan 150 000 hectáreas principalmente en mango, naranja, aguacate, limón, fresa y sandía (SAGARPA, 2018).

Las más de 750 000 productoras rurales destacan en la producción de cultivos como maíz, café y frijol. En la producción de cereales el aporte económico a la producción asciende a 18 000 millones de MXN y representan el 15% del total de productores a nivel nacional (Censo Ejidal. INEGI, 2007). Además, ellas participan en múltiples actividades productivas que reflejan pluriactividad de situaciones en la artesanía, la recolección de plantas alimenticias, el traspatio y la ganadería en pequeño, la actividad artesanal y el emprendimiento.

El valor económico de la producción de las mujeres rurales se ha incrementado significativamente en los últimos años. Durante los años 2015 y 2016, el valor de la producción pasó de 58 881 millones de pesos para el 2015 y a 75 042 millones para el 2016, lo que representó un incremento del 13% al 15% del valor total de la producción agropecuaria a nivel nacional (SAGARPA, 2017).

Las mujeres rurales encuentran nichos productivos en productos no tradicionales como frutales, hortalizas bajo agricultura protegida, hierbas y especies, ornamentales y orgánicos. La mayor parte de mujeres productoras vive en los estados de Oaxaca, Puebla, Chiapas, Veracruz, Guerrero, México, Michoacán, Jalisco, Tlaxcala y Guanajuato.

La Encuesta Nacional Agropecuaria (2014), determinó que las unidades de producción dirigidas por mujeres obtuvieron mayor participación en el volumen de producción del cacao, caña de azúcar, café y frutales. Esta participación contribuye a la generación de ingresos ya que el 83,1% de la producción de las mujeres se destinó a la venta. De este total, el 40% vendió su producto a intermediarios, existiendo necesidades de las productoras para el acopio y comercialización de sus productos que pudieran aportar agregación de valor y reducir las pérdidas de alimentos.

Además, en los últimos años se nota un crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. En el 2015, la participación económica de las mujeres rurales representó el 31,3% y el 21,1% de las mujeres indígenas se declaró económicamente activa (INEGI-ENOE, 2017).

## II. La carga desigual del trabajo remunerado y no remunerado

Las funciones de las mujeres rurales incluyen

trabajos productivos, comunales y de cuidados representando un pilar fundamental de la sobrevivencia de las familias. Ellas cumplen su triple rol generalmente en condiciones de muy alta marginación lo que las coloca en uno de los eslabones más débiles de la cadena para fortalecer y rescatar el campo mexicano. La brecha entre trabajo remunerado y no remunerado es una de las brechas de género que debe atenderse para una incorporación efectiva de las mujeres al desarrollo en condiciones de igualdad. La Encuesta Nacional Agropecuaria (2017), reporta que sólo tres de cada 10 mujeres que laboran en el campo reciben un pago por su trabajo, mientras que seis de cada 10 hombres reciben un pago.

Los trabajos no remunerados, invisibles pero imprescindibles, proporcionan al hogar recursos básicos como agua, combustible, cuidado de enfermos y niños, transmisión de la cultura y la lengua, así como producción de alimentos a nivel del traspatio, milpa y solar.

La ENIGH 2016 revela que el 27,2% de las mujeres jefas de hogar solo realizan trabajo doméstico, en tanto que solo hay un 8,9% de los hombres jefes de hogar que están en esa situación. La participación



©FAO/Fernando Reyes Pantoja.

en el trabajo remunerado presenta una relación inversa entre sexos, de acuerdo a la ENIGH de ese año, solamente el 2,8% de las mujeres jefas de hogar estaba en esa situación, en tanto que la proporción en el caso de los hombres jefes de hogar se elevó hasta el 29,6%.

En cuanto a la distribución de tiempos entre el trabajo remunerado y no remunerado, se observa que las mujeres rurales tienen una carga de trabajo



©FAO/Fernando Reyes Pantoja

no remunerado de 68,7 horas a la semana y sólo 11,4 horas semanales es trabajo remunerado. (INEGI: ENUT, 2016). En contraste, los hombres tienen un promedio de 45,5 horas semanales de trabajo remunerado y únicamente destinan 23,5 horas a trabajo no remunerado. La brecha de trabajo no remunerado es de 34,1 horas a la semana. Revertir la brecha de desigualdad en la distribución de los trabajos debe ser un objetivo explícito de cualquier política pública dirigida al campo mexicano.

### III. La brecha de participación en las decisiones

A pesar de su papel en el desarrollo rural, las preocupaciones y problemas de las productoras no han sido suficientemente escuchadas. Un fenómeno creciente es el aumento de la participación de las mujeres como representantes de sus núcleos agrarios, según el RAN 2018: de 14 900 ejidos, con órganos de representación vigentes, el 15,8% tienen representantes mujeres que principalmente fungen como tesoreras o bien como 2ª vocal en el Consejo de Vigilancia. En las presidencias de los Comisariados Ejidales la brecha de género en los cargos de representación, es aún muy grande ya que únicamente se reporta que 882 mujeres fungen como presidentas respecto a los 12 679 presidentes. En los Comisariados de Bienes Comunales la relación es de 65 mujeres y 1 350 hombres. A pesar de los obstáculos de acceso a recursos y de uso de tiempo, las mujeres rurales participan en asociaciones de productores ya sea en grupos de productoras (16%), en Sociedades de Producción Rural y Sociedades Mercantiles (14,8%).

### IV. Autonomía económica base del desarrollo sostenible

La CEPAL señala en el Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que la autonomía económica de las mujeres es una condición necesaria para el desarrollo sostenible y la define como “el resultado de su capacidad de obtener ingresos propios y de disponer de su tiempo, pues permite que ellas —en muchos países, más educadas que los hombres— puedan participar eficazmente de las necesarias tareas de transformación de la matriz productiva, la innovación, la sociedad del conocimiento y el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones”.

La Encuesta Nacional Agropecuaria (INEGI, 2014), mostró que las mujeres rurales representan el 18,1% de la mano de obra dedicada a actividades agrícolas y un 15,8% a actividades pecuarias. La mayor parte de ellas no recibe remuneración por su trabajo.



©FAO/Fernando Reyes Pantoja.

A nivel nacional, un 42% de mujeres de la población económicamente activa (PEA), no percibe ingresos propios, en relación al 16% de los hombres. En las zonas rurales, se amplía la brecha en las edades de 15 a 24 años con un 45,3% de las mujeres rurales respecto a un 15,5% de los hombres (CEPALSTAT, 2018). El trabajo de las mujeres que no se ve ni se paga, no es sujeto de protección social ni derechos laborales ya que no se consideran trabajadoras activas.

La estructura de ingresos mensuales para mujeres y hombres muestra claramente las diferencias y brechas de género en el nivel de autonomía y dependencia económica. Las jefas de hogar en las zonas rurales son quienes reciben menos ingresos promedio y son altamente dependientes de trasferencias públicas y privadas siendo más vulnerables a la falta de empleo formal y activos productivos por lo que se incrementa la brecha para el logro de la autonomía económica. (ENIGH. INEGO, 2018)<sup>5</sup>

Así las políticas centradas en las mujeres en función de sus roles tradicionales y la invisibilidad de su trabajo en las cuentas nacionales, las aleja de sistemas de protección social y de atender

vulnerabilidades específicas para enfrentar las desigualdades de etnia y género en clave de autonomía económica. En el caso de las transferencias condicionadas como es el caso del Programa PROSPERA, los ingresos para las mujeres representan casi una cuarta parte de su ingreso corriente total, y para los hombres las transferencias condicionadas significan únicamente el 13,1%; lo que revela la orientación de la política de desarrollo social en los últimos años.

## **V. Políticas públicas al campo: entre la transversalidad de género y los programas específicos**

La propuesta de la política de transversalización de la perspectiva de igualdad de género ha coexistido con la política de acciones afirmativas como estrategias para impulsar la igualdad legal y la igualdad sustantiva entre los géneros. El grado de sensibilidad de una política hacia el tema de género está determinado por dimensiones que pueden ser “medibles” o “auditables” como: a) incorporar información desagregada (análisis de género), b) considerar medidas para permitir el acceso a iguales



derechos y oportunidades, c) valorar las necesidades de ambos géneros en el diseño y evaluación de los proyectos y d) asegurar que la política no aumente la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros. (ECOSOC, 2007)

De acuerdo a ECOSOC, ambas estrategias: transversalización y programas específicos, tendrían que garantizar la sensibilidad al tema de género con metodologías medibles que permitan dar seguimiento a la disminución de las brechas que piensan disminuir y/o erradicar. Ambos tipos de estrategias podrían ser complementarias cuando repensamos el desarrollo desde la perspectiva de género.

En el país sendos instrumentos legales, programáticos y presupuestarios han incorporado a las mujeres rurales e indígenas a programas y políticas de desarrollo. En los últimos años, el instrumento legal que lo promueve es la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) que junto con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (PROEQUIDAD 2013-2018), se insertó en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario,

Pesquero y Alimentario (2013-2018) articulando esfuerzos hacia el diseño de políticas públicas para las mujeres rurales e indígenas. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), señala en el Artículo 6º que las acciones que desarrolle el estado en el medio rural se “efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género”, y el artículo 15 con relación al Programa Especial Concurrente señala que éste fomentará acciones en materia de equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales.

A partir del 2008 y producto de la lucha de las mujeres, un aliado para las políticas públicas es el presupuesto etiquetado en el Anexo Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuya obligatoriedad e irreductibilidad quedó establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. A pesar del avance en la etiquetación de recursos se pueden notar algunos problemas. Uno de ellos es la dispersión y atomización del recurso. En el ejercicio 2017, se incluyeron 401 indicadores de 106 programas

presupuestarios correspondientes a 31 ramos. En el año 2018 el ramo 8 correspondiente a la SAGARPA, incluyó etiquetación de recursos en 6 programas: Diseño y aplicación de la política agropecuaria, Programa de Apoyo a Pequeños Productores, Programa de Fomento Ganadero, Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria y Fomento a la Agricultura. Aún es un reto el uso de indicadores y metodologías que permitan evaluar el destino del presupuesto, así como dar seguimiento específico para conocer si estas acciones han disminuido las brechas de desigualdad. La ausencia de una política específica e integral para las mujeres del campo e indígenas, con indicadores medibles y a partir de un diagnóstico de brechas de género en la agricultura, seguirá siendo un obstáculo para que los recursos etiquetados logren el objetivo de reducir la desigualdad de género. Por tanto, es prioritario que se dirijan esfuerzos en congruencia a las necesidades de las mujeres productoras y evitar que los recursos se dispersen y atomicen en múltiples componentes y acciones que solo etiquetan recursos, pero no incluyen metodologías sensibles a género.

Por otra parte los proyectos en los cuales se tiene como únicas beneficiarias a las mujeres en realidad se dirigen a la familia, son proyectos con montos de inversión generalmente más bajos que los dirigidos a los hombres y sin estrategias integrales que detonen procesos de autonomía económica. Un programa con enfoque de género tendrá que considerar que el empoderamiento económico de las mujeres debe ser un objetivo y es fundamental que los lineamientos y reglas de operación incluyan componentes que reduzcan brechas de género en el acceso a activos, tecnología, tiempo y por tanto, tener como meta disminuir las desigualdades.

Finalmente, el presupuesto sigue siendo muy bajo, considerando las brechas a cerrar, tal como lo señala la Cámara de Diputados: El presupuesto etiquetado a mujeres, en 2017, los recursos totales aprobados para los Anexos Transversales aumentaron 3,1 %, en términos reales. En el caso del Anexo de Igualdad entre Mujeres y Hombres se registra un incremento real muy superior, 66.7%, no obstante los recursos asignados a ese Anexo no son aplicados bajo una perspectiva de género.



©Alex Webb / Magnum para FAO

La evaluación cuantitativa realizada por FAO y SAGARPA de algunos de los componentes de los programas dirigidos al campo mexicano, permiten ubicar que cuando se trata de programas “neutros” a género, los resultados no abonan a disminuir las brechas de desigualdad aunque tengan etiquetado una parte de su presupuesto. Las políticas actuales han mostrado que el acceso de las mujeres a estos programas sigue siendo inferior al de los hombres. El Componente de Extensionismo del Programa de Apoyos a Pequeños Productores (2016), tuvo como población beneficiaria a un 26% y 74% de mujeres y hombres respectivamente. El componente de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua del Programa de Productividad Rural (2016), tuvo una relación de 12% y 78% (FAO, 2018); el Programa de Concurrencia con las entidades federativas (2016) fue de 20% y 80% respectivamente (FAO, 2018). Sin embargo, se carece de indicadores que

permitan conocer resultados en términos de reducción de brechas en acceso a recursos, control de beneficios, mejora de ingresos y toma de decisiones.

Por su parte, los programas etiquetados a las mujeres rurales, cuyo avance es innegable en términos de favorecer el acceso a autoempleo, fomento del emprendimiento y el acceso a recursos, no han sido evaluados en términos de atención integral, fortalecimiento de capacidades y empoderamiento y silos proyectos logran trascender las barreras de los estereotipo de género. El Programa de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales, (PESA) ha incorporado a un 64% de mujeres, de las cuales más del 30% son mujeres indígenas. Hay una alta flexibilidad en sus normativas para que las mujeres puedan beneficiarse de los proyectos.



©Alex Webb / Magnum para FAO

## **VI. Recomendaciones: Diseñar políticas enfocadas a reducir las brechas de género y étnica**

Las experiencias desarrolladas a nivel global y local por FIDA, FAO y ONU Mujeres pueden aportar al diseño de políticas públicas transversales a género y a programas específicamente dirigidos a mujeres rurales e indígenas considerando la situación específica del campo mexicano.

Una de las lecciones aprendidas es la importancia de incorporar el objetivo del empoderamiento de las mujeres en los programas que se dirigen a ellas, así como incorporar elementos programáticos, tecnológicos y metodológicos que permitan contribuir a cerrar las brechas de desigualdad y el acceso a sus derechos humanos.

Es igualmente imprescindible que las políticas de desarrollo rural cuenten con una visión integral para evitar la dispersión y la atomización de los recursos, considerando la pluralidad de situaciones de las mujeres para que las políticas y programas se conciben desde una perspectiva de interculturalidad e intersectorialidad.

### **VI.1 Presupuestos, planeación y acciones transversales**

Es clave alcanzar una visión integral del desarrollo en el campo mexicano que permita atender las brechas de desigualdad mediante una política que articule las metas nacionales de producción de alimentos y sostenibilidad ambiental con las metas de reducción de brechas de género, atendiendo al fenómeno de feminización del campo mexicano.

Un principio de la transversalidad del género es establecer que en todo el proceso de diseño y

ejecución de los programas y proyectos se debe escuchar y dar mayor poder y voz a las mujeres rurales e indígenas tanto para el diseño de las políticas públicas como en su implementación y evaluación.

La planeación de las políticas sectoriales, debiese considerar las siguientes premisas:

- a. Evaluar, conservar, y si es posible aumentar el presupuesto etiquetado con base a definir una estructura programática y ramo (s) presupuestarios (s), versus múltiples ventanillas dispersas para la atención de las mujeres rurales e indígenas.
- b. Los indicadores de brechas de desigualdad e impacto, deben tener mayor relación y corresponsabilidad con políticas nacionales. Además deben dar cuenta del avance de las mujeres rurales e indígenas en términos de empoderamiento y autonomía económica, buscando incorporar estrategias de evaluación como el Índice de Empoderamiento para las Mujeres Rurales utilizado a nivel internacional.<sup>1</sup>
- c. Repensar el desarrollo desde la evaluación de las brechas de desigualdad mediante programas y acciones afirmativas que involucre compromisos a todos los niveles. La transversalización implica elaborar políticas y programas específicamente destinados a las mujeres, así como una legislación positiva en su favor; así como fortalecer unidades o coordinadores para las cuestiones de género y étnica.
- d. La articulación de estrategias de aportaciones grupales e individuales en una mirada territorial puede contribuir a reducir cargas de trabajo, así como a la dotación de servicios y bienes públicos desde la mirada de las mujeres. Esto incluye el derecho humano a los ciudadanos y a la distribución social de los mismos con medidas de protección social. Las políticas públicas deben de reconocer la importancia del trabajo

---

1. El Women Empowerment in Agriculture (WEAI), es una herramienta metodológica como medida directa de empoderamiento económico y paridad de género a nivel individual y de hogar. El WEAI es índice multidimensional agregado que es la suma de dos elementos: i) el índice de dotación de 5 dimensiones (5DE) y ii) el índice de paridad de género (GPI). El primer elemento es una medida agregada, basada en diez indicadores, que representa cinco dimensiones principales de empoderamiento de las mujeres: 1) producción agrícola, 2) acceso y control de recursos productivos, 3) control sobre el uso del ingreso, 4) liderazgo en la comunidad y 5) uso del tiempo. A su vez, el GPI mide la paridad de género como el porcentaje de mujeres empoderadas o con un nivel de empoderamiento al menos tan alto como el de los hombres en sus hogares.

global de las mujeres (productivo, reproductivo y comunal) a fin de incrementar el acceso a bienes públicos desde una perspectiva de género, incluyendo el derecho humano a los cuidados y que éstos sean repartidos socialmente y no únicamente recaer en las mujeres rurales e indígenas.

## VI.2 Programas y proyectos para atender a mujeres rurales e indígenas

- a. Los programas dirigidos hacia las mujeres indígenas tienen que partir de su cosmovisión y desde la interculturalidad generar diálogos con respeto a sus derechos individuales y colectivos.
- b. Una estructura programática que vincule las políticas con perspectiva de género, y las políticas dirigidas hacia las mujeres rurales e indígenas.
- c. Los proyectos específicos deben partir de las políticas centrales para el desarrollo del campo para evitar atomizar, fragmentar y reducir el impacto.
- d. Partir de un diagnóstico integral de brechas de género contribuye al diseño de estrategias específicas: mujeres indígenas, emprendedoras,

migrantes transfronterizas e internas y otras situaciones de mayor atención y vulnerabilidad.

- e. Los programas específicos deben guardar integralidad interna con etiquetación de recursos y la institucionalidad que permita su implementación en el contexto de una macro política para el campo mexicano.
- f. Es imprescindible que las políticas públicas para el campo contribuyan a cerrar las brechas en el acceso a recursos productivos con un enfoque de derechos. Esto incluye el derecho legal de las mujeres rurales e indígenas a la tierra y a los recursos naturales.
- g. Fortalecer el uso de tecnologías reductoras de tiempo en lo doméstico y productivo. Vincular las políticas de protección social y productiva, tomando en consideración el uso del tiempo y la doble o triple carga de trabajo, tengan condiciones a nivel de hogar, comunidad y región para desarrollar sus actividades productivas y reproductivas eliminando la violencia de género y reduciendo su carga global de trabajo
- h. Una de las claves para impactar en la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres es el reconocimiento e identificación de las brechas, inequidades y diferencias entre



las mujeres rurales. Para ello se estima fundamental reconocer la diversidad y pluralidad de i. situaciones dentro de las normativas: mujeres rurales con actividades agropecuarias para el autoconsumo y venta, mujeres rurales con actividades en la pequeña agricultura y para la subsistencia y seguridad alimentaria, mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres jornaleras y mujeres trabajadoras a cuenta propia y

emprendedoras rurales.

Fortalecer el sistema de extensionismo rural, capacitación, acompañamiento y asesoría para mejorar la producción, proteger el patrimonio agroalimentario, y fortalecer cadenas de valor en condiciones de mayor equidad para fortalecer la comercialización, de sus productos mediante medidas afirmativas como compras públicas.



Trabajando por el **#HambreCero**