

# Legislar

*para la igualdad*



11



Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos  
Directora General del CEAMEG

## Editorial

Los derechos sociales son discutidos y han sido objeto de cuestionamientos que incluso pudieran poner en duda su viabilidad. Algunos autores han considerado que no se trata propiamente de derechos –Friederich A. von Hayek, Barbalet, Sartori, entre otros-. Frente a esta postura, autores como Víctor Abramovich y Christian Courtis han demostrado que no existe ninguna diferencia de estructura entre los distintos tipos de derechos fundamentales y han desmontado la tesis de inexigibilidad intrínseca de los derechos sociales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año de 1966, ratificado por México en el año de 1981, los distintos tratados de derechos humanos y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sustentan la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Es importante recordar el artículo 2.1 del PIDESC que establece que los Estados “se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.” Si bien la plena efectividad puede ser realizada progresivamente, el Comité ha sostenido en su Observación General no. 3, punto 1, que existen obligaciones con “efecto inmediato” entre las cuales están las siguientes: Garantizar que los derechos pertinentes se ejercen sin discriminación; adoptar medidas compromiso que no queden limitadas por ninguna otra consideración; impone a los Estados la obligación de implementar, en un plazo razonablemente breve a partir de su ratificación, actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de las obligaciones. Es importante recordar que entre las medidas inmediatas que el Estado debe adoptar sin poder justificar su omisión ante la falta de recursos, está la derogación de aquellas normas jurídicas que resultan contrarias a sus obligaciones.

El trabajo del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, tiene como sustento al marco internacional de los derechos humanos, específicamente en los instrumentos de derechos humanos que son jurídicamente vinculantes a nuestro país. Dentro de las funciones del Centro están la de dar seguimiento a las políticas públicas dirigidas a la igualdad de género y a la armonización legislativa sobre la normatividad relativa a los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. En este número de la revista Legislar para la Igualdad, las investigadoras del CEAMEG aportan elementos valiosos para identificar el avance en el respeto, reconocimiento, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

\* El pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en su Resolución 2.200(XX), fue firmado el 19 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

# Contenido

|   |    |
|---|----|
| Acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el 1er semestre de 2009, orientadas a la institucionalización de la perspectiva de género    | 3  |
| Presupuesto para prevenir y atender la trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)                                    | 13 |
| Obstáculos para dar seguimiento al gasto público destinado a prevenir, detectar y atender el cáncer de mama en el PEF 2009                                      | 19 |
| Problemas en la etapa del ejercicio presupuestal de los programas y líneas de acción con recursos etiquetados para mujeres y promoción de la igualdad de género | 27 |
| Acoso laboral, una forma de violencia contra las mujeres  | 33 |
| El impacto de la crisis alimentaria en las mujeres rurales de bajos ingresos en México. 2008 - 2009   | 41 |
| Situación de las mujeres adultas mayores indígenas en México  | 48 |

REVISTA BIMESTRAL CEAMEG AÑO 3, VOL. 11, 2009. PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA, AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NO. 66, EDIFICIO “D”, PRIMER NIVEL, COLONIA EL PARQUE, MÉXICO D.F. TELEFONO 5036 0000 ext. 59202

PROHIBIDA SU VENTA

PUEDEN SER UTILIZADO PARA FINES DE DIFUSIÓN, SIEMPRE Y CUANDO SE RESPETEN LOS DERECHOS DE AUTOR. EL CONTENIDO NO NECESARIAMENTE REFLEJA LA OPINIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

## ***Acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el 1er semestre de 2009, orientadas a la institucionalización de la perspectiva de género***

Adriana Medina Espino\*

\* Egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco (UAM-A) de la Licenciatura en Sociología. Cursó la Maestría en Estudios de Género en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) en El Colegio de México. Desde distintos espacios ha trabajado en temas relativos a la igualdad de género y el adelanto de las mujeres. Ha sido integrante de la organización de la sociedad civil K'inal Antzetik A.C. y asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

**Sumario: I. Principales acciones de la CNDH relativas a la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres. 1. Publicación del *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2007*. 2. Publicación del *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2008*. 3. Las acciones realizadas en el primer semestre de 2009. 4. Presupuesto asignado para el quehacer de observancia a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.**

En el presente artículo se hace una revisión de las acciones más relevantes en materia de observancia, seguimiento y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el período del segundo semestre de 2007 al primer semestre de 2009; tomando como base lo establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de agosto de 2006.

Cabe recordar que en el artículo 22 de la LGIMH se establece que corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) llevar a cabo la observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, mientras que en el artículo 46 de la citada ley se expone que la observancia tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

En el artículo 48 de la LGIMH se señala que la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres consistirá en:

- I. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad;
- III. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad;
- IV. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, y
- V. Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.

Asimismo, en el artículo 49 de la LGIMH se establece que la CNDH “podrá recibir quejas, formular recomendaciones y presentar informes especiales en la materia objeto de esta ley”.

## **I. Principales acciones de la CNDH relativas a la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres**

### **1. Publicación del Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2007**

La CNDH reporta haber iniciado sus acciones de observancia desde que fue aprobada la LGIMH, teniendo como unidad responsable a la Segunda Visitaduría General; así, el 8 de marzo de 2006 se creó el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, a través del cual la CNDH presentó en diciembre de 2007 el denominado *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*.<sup>1</sup>

En este primer informe en materia de observancia a la LGIMH se expuso, entre otras cosas, que a través del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIMH), la CNDH buscaría operar un sistema de información para la observancia del derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el país.

Dicho sistema se estructuraría alrededor de cuatro ejes de trabajo: 1) las actividades de seguimiento, evaluación y monitoreo de la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en México y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia; 2) la atención a quejas por presuntas violaciones a éste; 3) la realización de actividades de promoción de tal derecho y 4) el establecimiento de vínculos de colaboración con instituciones públicas y privadas, así como con Organizaciones No Gubernamentales y con la sociedad, con el propósito de lograr la igualdad de mujeres y hombres. Se expone además que:

El PIMH ejerce estas facultades con el fin [de] promover la eliminación de prácticas de exclusión y garantizar el goce efectivo del derecho de igualdad y del principio de no discriminación por razones de sexo. Asimismo, el Programa promueve y difunde el derecho de igualdad entre ambos sexos, con el propósito de eliminar los estereotipos y concienciar a los servidores públicos y a la sociedad en gene-

<sup>1</sup> El *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, puede consultarse en: [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/derIguadad07/infEspec.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/derIguadad07/infEspec.htm)

ral, para que no reproduzcan relaciones de poder y subordinación que originan situaciones de inequidad, exclusión y desigualdad (CNDH, 2007; apartado III acciones).

En este primer informe se hizo la presentación de una revisión sobre la normatividad federal y estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como los resultados de dos encuestas sobre la percepción social de la población en torno a la situación que guarda la igualdad entre ambos sexos. La primera realizada en el período del 2 de julio de 2006 al 31 de julio del 2007 y la segunda durante septiembre de 2007.

También se incluyó información sobre las acciones de institucionalización y capacitación de la política nacional en materia de igualdad instrumentadas por la Administración Pública Federal (APF) en el período 2001-2006, y sobre las quejas de presuntas violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, presentadas ante la CNDH de marzo de 2006 a julio de 2007 (CNDH, 2007:8-9).

Este informe especial de la CNDH se distinguió, entre otras cosas, por incluir información de distintos períodos que antecedían propiamente a la aprobación de la LGIMH (parte de lo relativo a una encuesta, las acciones de la APF y algunas de las quejas expuestas). Ello mostraría que el encuadre temporal global del primer *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* tuvo como punto de partida distintas temporalidades, sin delimitarse a la fecha en que entró en vigor la LGIMH. En dicho informe no se explicitaron los criterios metodológicos o la línea base de este encuadre temporal heterogéneo.

Un vacío sustantivo en este primer informe publicado por la CNDH fue la ausencia de algún comentario u observación con relación al diseño y puesta en marcha de los otros dos instrumentos de política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres enunciados en la LGIMH: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en cuya implementación, según lo señalado en la citada ley, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) juega un papel fundamental. De manera que el análisis del informe de la CNDH se realizó al margen de los otros dos instrumentos de política nacional mandatados por la LGIMH.

Las observaciones emitidas por la CNDH en este informe se centraron en seis temas:

- A. Los principios de igualdad entre mujeres y hombres y de no discriminación por razones de sexo en la normatividad estatal, al 31 de julio de 2007.
- B. La situación jurídica de las instancias estatales de la mujer, al 31 de julio de 2007.
- C. El derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el quehacer institucional, al 31 de julio de 2007.
- D. El derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en la percepción de las personas del 2 de julio del 2006 al 31 de julio de 2007.
- E. Violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y al de no discriminación por razones de sexo.
- F. Encuesta nacional realizada en septiembre de 2007.

En este informe especial se denominó a su último apartado “conclusiones y propuestas”, sin enunciar la distinción entre ambas. En dicho apartado se expuso la formulación de 16 conclusiones y propuestas orientadas de manera general al Congreso de la Unión, a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, a la Administración Pública Federal y estatal, a las organizaciones no gubernamentales, a la sociedad en general y de manera específica al Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, a todas las instituciones de educación pública y de salud del país, así como a los partidos políticos.

Las 16 conclusiones y propuestas contenidas en el *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (2007) fueron también incluidas en el anexo de información cualitativa del tercer informe trimestral de 2008 (SHCP, tercer informe trimestral de 2008, anexo 2:118-120), en el cual se hizo alusión al informe especial presentado en diciembre de 2007, en los siguientes términos:

Con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; el 6 de diciembre de 2007 se emitió un informe en el que después de un análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema, este Organismo Nacional ha realizado diferentes propuestas con el fin de dar cumplimiento a lo que establece la Ley en cuestión” (SHCP, tercer informe trimestral 2008, anexo 2: 117-118).

Lo expuesto en el informe trimestral de 2008 en lo relativo a que para la elaboración del primer informe especial en materia de igualdad entre mujeres y hombres se hizo un “análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema”, causa cierta confusión si se considera que en el contenido del informe especial no se manifiesta de forma expresa que la información reportada (considerando los distintos temas abordados) se inscriban como tal en el marco de una evaluación.

De igual manera no es clara la referencia a “las acciones emprendidas por los integrantes del sistema”. Cabe recordar que el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) no se había instalado aún, en los términos establecidos por la LGIMH (artículos 23, 24 y 25) al momento de la publicación del informe especial de la CNDH (diciembre de 2007). La instalación del SNIMH se llevó a cabo en el curso del primer trimestre de 2008.<sup>2</sup>

## 2. Publicación del Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2008

En 2008 la CNDH presentó sus avances en materia de observancia a través de los informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) relativos a los programas orientados a mujeres y la igualdad de género.<sup>3</sup> Además de los informes trimestrales, en ese año la CNDH publicó el *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres*,<sup>4</sup> de ello dio cuenta en el cuarto informe trimestral de 2008:

“El 8 de diciembre de 2008 [la CNDH] emitió el Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que después de un análisis y evaluación de las acciones emprendidas por los integrantes del sistema, este organismo nacional realizó las propuestas con el fin de dar cumplimiento a lo que establece la ley en cuestión” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2: 129).

Lo enunciado en este cuarto informe trimestral en lo relativo al contenido del *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2008)* es prácticamente idéntico a lo reportado en el tercer informe trimestral de ese año, en relación con el primer *Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007)*; con base en la informa-

ción del párrafo enunciado no es posible distinguir los aportes específicos de cada informe especial en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Al revisar la presentación del *Segundo Informe Especial en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres* de la CNDH se ubica que éste: “tiene como finalidad comunicar los resultados obtenidos en el seguimiento de las propuestas formuladas a las distintas autoridades en el Informe 2007, así como en el monitoreo de la realidad social y de las políticas públicas en la materia” (CNDH, 2008:7).

Respecto a los temas abordados, en el informe de 2008 se expuso que éstos se incluían tomando en consideración el seguimiento al primer informe especial, señalándose los obstáculos que impiden el logro de una igualdad sustantiva, así como los hechos que inciden mayoritariamente en la falta de acceso para la igualdad de oportunidades de las mujeres, centrados, en este informe, en la educación y la participación política.

Asimismo, se enunció que las observaciones a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluían los 15 meses que abarcaba el periodo de este informe: del 1° de agosto de 2007 al 31 de octubre de 2008, para concluir con un catálogo de conclusiones y propuestas encaminadas a facilitar herramientas y compromisos que coadyuven a la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres. También se enunció el total de actividades de capacitación que fueron impartidas en sus diferentes modalidades y los datos relativos a las quejas atendidas durante este periodo (CNDH, 2008).

Las observaciones emitidas por la CNDH en este segundo informe se centraron en los siguientes temas:

1. Armonización legislativa.
2. Instituto Nacional de las Mujeres.
3. Acciones de instancias federales.
4. Acciones de instancias estatales.
5. Plataforma educativa.
6. Conclusiones y propuestas.
7. La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito educativo nacional. Análisis de las acciones implementadas por la Secretaría de Educación Pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
8. La participación política de la mujer en México.
9. Las instancias municipales de la mujer en el país.
10. Capacitación y difusión.
11. Encuesta de opinión sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en México.
12. Quejas.

<sup>2</sup> Mientras que la instalación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) se llevó a cabo en el curso del primer trimestre del 2008, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2008 - 2012) fue presentado por el Instituto Nacional de las Mujeres en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) de 2008, impreso en julio del mismo año y publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 18 de agosto de 2009 como: “El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012”.

<sup>3</sup> Los informes trimestrales publicados en 2008 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyeron los programas y acciones de política pública orientadas a las mujeres y la igualdad de género, contenidas en el anexo 9 A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008.

<sup>4</sup> El *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* puede consultarse en: [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2informeligualdad08/informeligualdad2008.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2informeligualdad08/informeligualdad2008.htm)

En términos comparativos, mientras en el primer informe especial en la materia se consideró el análisis de seis temas, en el segundo informe especial el análisis de los temas ascendió a doce.

Así, los temas principales del segundo informe especial en la materia fueron: la educación (eje del informe 2008), acerca del cual se presentó un análisis de los programas más sobresalientes de la Secretaría de Educación Pública federal y de las secretarías de educación de las entidades federativas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como los programas de capacitación al interior de dichas instituciones.

También se mostraron los resultados de una encuesta sobre la igualdad entre mujeres y hombres realizada a través del portal electrónico de la CNDH del 1° de enero al 15 de octubre de 2008, referente al ámbito educativo. Otros temas incluidos fueron la participación política de las mujeres y lo relativo al funcionamiento de las instancias municipales de las mujeres.

Según lo expuesto por la CNDH, en este informe se incluyeron los resultados obtenidos sobre los temas antes enunciados, a fin de evaluar: a) el efecto de las políticas públicas aplicadas con perspectiva de género y la percepción de la sociedad al respecto, b) el estado que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en materia educativa en México c) el equilibrio que guarda la participación de mujeres y hombres en los cargos de elección popular y d) el seguimiento de la encuesta nacional sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres realizada en 2007 (CNDH, 2008:8).

Al revisar el contenido temático del segundo informe en materia de igualdad entre mujeres y hombres de la CNDH con relación a lo reportado en el primer informe en la materia, pareciera haberse dejado de lado la atención al seguimiento y revisión puntual de las 16 conclusiones y propuestas emitidas en el primer informe, y por ende, el contenido del segundo informe no guardó una correspondencia integral con las conclusiones y propuestas emitidas el año anterior. Un ejemplo de ello, es que los temas de los estudios realizados por la CNDH en 2008 no se derivaron de manera expresa como parte de las conclusiones y propuestas contenidas en el informe de 2007.

De manera que si bien en el segundo informe especial en materia de observancia se expone que su contenido se encaminaría al seguimiento de los temas y propuestas emitidas en el primer informe publicado en 2007; al hacer una revisión es posible advertir que este se-

guimiento no se muestra con claridad, ello se refleja incluso en el conjunto de propuestas expuestas en el informe especial de 2008 agrupadas en torno a nueve autoridades, dependencias e instancias ejecutivas y legislativas del ámbito federal, estatal y municipal:

- Poder Ejecutivo federal, estatales y municipales,
- Congreso de la Unión y
- Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- Las instancias competentes de la inclusión de las mujeres indígenas a la ciudadanía,
- Las autoridades municipales,
- La Secretaría de Educación Pública federal y
- Las secretarías de educación de las entidades federativas,
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y
- La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

En términos generales, las propuestas incluidas en el segundo informe especial en la materia no necesariamente constituyeron un seguimiento de aquellas enunciadas en el informe de 2007. Algunas, incluso, se distinguieron por su novedad, en el sentido de que no estuvieron ampliamente analizadas en el cuerpo de dicho informe, destacándose las siguientes:

[Propuestas] Al Poder Ejecutivo Federal: Primera. Expida el Reglamento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, necesario para la operación de la misma (...), A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (programe) y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (apruebe) una partida presupuestal, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, para los ejercicios fiscales siguientes, destinada a trabajar temas relacionados con la masculinidad ya que no deben destinarse para ello los recursos otorgados a lograr la igualdad entre los géneros (CNDH, 2008, apartado propuestas; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:129-131).

Acerca del contenido de las propuestas emitidas en 2008 por la CNDH, habría que considerar que algunas de éstas generan interrogantes; por ejemplo, la primera orientada al Poder Ejecutivo federal plantea que se “expida el Reglamento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, necesario para la operación de la misma”.

Esta propuesta pareciera cuestionar la operación efectiva de la LGIMH sin la existencia de un reglamento; bajo esta premisa cabría preguntarse: ¿Cuáles son las bases y el sentido de las acciones en materia de observancia reportadas por la CNDH, toda vez que según esta propuesta se requeriría de un reglamento necesario para la operación de la LGIMH? ¿Cómo se vincularía el reglamento de la LGIMH propuesto por la CNDH con las reglas de organización y funcionamiento del SNIMH expedidas y aprobadas en 2008? ¿Es suficiente la puesta en marcha de los tres instrumentos

mandatados en la LGIMH (el sistema, el programa y la observancia) para sentar las bases de operación de la ley en cuestión?

Otras propuestas se caracterizaron por su generalidad, tal es el caso de aquella orientada tanto al Congreso de la Unión como a los órganos legislativos de las entidades federativas encaminada a que “fomenten las acciones afirmativas para que, a través de la temporalidad de las mismas, se reduzcan las brechas existentes y se logre la plena igualdad entre mujeres y hombres” (CNDH, 2008:348; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:130). La generalidad de esta propuesta impide ubicar de manera concreta cuales serían las medidas y acciones que estas instancias deberían implementar en la materia.

De igual manera se observa en algunas propuestas un lenguaje no incluyente; por ejemplo en la octava propuesta orientada “a las instancias competentes de la inclusión de las mujeres indígenas a la ciudadanía” se hace referencia a la necesidad de que se “faciliten y agilicen los trámites (...) porque los indígenas más marginados no cuentan con los medios para trasladarse a los lugares en que estos documentos se obtienen” (CNDH, 2008:349; SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131).

Es fundamental subrayar la importancia del lenguaje debido a que éste refleja nuestra concepción del mundo y al mismo tiempo, es el vehículo cultural que delimita la construcción de las imágenes de las personas y los grupos sociales. El lenguaje no incluyente contribuye a legitimar y reproducir relaciones injustas y desiguales entre mujeres y hombres debido a que invisibiliza a las primeras, las excluye, con lo cual se refuerza su situación de discriminación por motivos de género (Inmujeres, 2007: 91).

También habría que considerar que como parte de las propuestas emitidas no se integraron a cabalidad los resultados de los temas de estudio desarrollados por la CNDH en 2008; por ejemplo, no se incluyó alguna propuesta con relación al tema de la participación política de las mujeres.

Cabe señalar que no todas las autoridades e instancias a quienes se dirigieron las propuestas del segundo informe especial de la CNDH forman parte del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), instalado en 2008 y coordinado por el Inmujeres, acorde a lo establecido en la LGIMH. Es el caso, por ejemplo, del Congreso de la Unión, la Comisión de

Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al respecto, es importante retomar lo expuesto por el Inmujeres en su cuarto informe trimestral de 2008 en el sentido de que, en 2008 únicamente se logró poner en marcha el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), lo que implica que en ninguna de las entidades federativas se instrumentó un sistema en la materia, ello a pesar de que al cierre de 2008 10 entidades federativas habían aprobado leyes locales de igualdad entre mujeres y hombres: Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, notas adicionales: 3).

En contraste, habría que considerar que no todas aquellas dependencias y entidades que conforman el SNIMH coordinado por el Inmujeres, fueron objeto de alguna propuesta específica por parte de la CNDH.

Al mismo tiempo, en el marco de lo señalado por la LGIMH en el artículo 46, en el que se establece que el quehacer de observancia: “tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia”, se evidencian vacíos de información tanto en los informes trimestrales de 2008 como en el segundo informe especial de la CNDH con respecto a los avances en la construcción del sistema de información, acorde a lo expuesto en la LGIMH.

En el anexo del tercer informe trimestral de 2008 la CNDH expuso que: “por lo que se refiere a la labor de monitoreo, se trabaja sobre la elaboración de un sistema que permita su alimentación continua y permanente de tal forma que las dependencias federales, en coordinación con la SFP, puedan emitir en forma homogénea informes sobre el cumplimiento de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el país” (SHCP, 2008, tercer informe trimestral, anexo 2:120). En el cuarto informe trimestral se expuso prácticamente la misma información y se agregó lo siguiente: “como complemento se planea la creación de observatorios en instituciones académicas, cuya información también conforme el programa” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131).

Sin embargo, en ninguno de los informes de 2008 la CNDH expuso con claridad los avances concretos en



torno al sistema de información, así como de la puesta en marcha de los “observatorios en instituciones académicas”. Estos temas no se incluyeron como parte de las acciones reportadas en los informes trimestrales de la CNDH durante el año.

De manera que su alusión en los anexos de los últimos dos trimestres tiende a causar confusión, más aun si se considera que en 2008 la dependencia que reportó acciones realizadas en torno a estos temas fue la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual en ningún momento explicitó que existiera algún tipo de acciones o medidas de coordinación y vinculación con el quehacer de la CNDH en materia de observancia a la LGIMH.

Asimismo, pareciera que las acciones de observancia de la CNDH en 2008 no consideraron de manera expresa mecanismos de vinculación con los objetivos estratégicos del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2008-2012) impulsado por el Inmujeres y con el programa Operativo Anual (POA 2008) del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), coordinado por el Inmujeres.

Ello pese a que en el segundo informe especial, la CNDH expresó que “el cumplimiento del Proigualdad debe constituirse en la base para la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres” y que “para evaluar los logros de este programa, es necesario generar un conjunto de datos duros y elaborar un estado del arte de cada rubro, a fin de medir el impacto efectivamente logrado en la realización de los derechos humanos de las mujeres” (CNDH, 2008:60).

Es importante tener presente que tanto el SNIMH como el Proigualdad 2008-2012 iniciaron su puesta en marcha en el curso de 2008 y cuyo quehacer debiese dar la pauta y enmarcar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, acorde a lo señalado en la LGIMH. Sin embargo, en ningún informe trimestral y tampoco en el segundo informe especial de la CNDH (2008) se expresó algún comentario, propuesta u observación respecto al contenido, funcionamiento e implementación del SNIMH y el Proigualdad 2008-2012, inscritos en la LGIMH.

De igual manera, en ninguno de los informes de la CNDH se reportó alguna acción de coordinación con el Inmujeres, no obstante la responsabilidad estratégica que comparten ambas entidades federales en la implementación de los tres instrumentos de política

nacional mandatados por la LGIMH (el sistema, el programa y la observancia).

Sobre el tema, en el segundo informe especial publicado en 2008, la CNDH expuso que: “la información para la realización del apartado sobre el Instituto Nacional de las Mujeres se obtuvo a través de la página electrónica del Instituto y el cuestionario que respondió la propia institución” (CNDH, 2008:55). Ello confirmaría la inexistencia de mecanismos de coordinación entre ambas instancias.

### **3. Las acciones realizadas en el primer semestre de 2009**

En 2009 la CNDH al igual que en 2008 presentó sus avances en materia de observancia a través de los informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) relativos a los programas orientados a mujeres y la igualdad de género.<sup>5</sup> Por cuestiones de delimitación, en este texto sólo se abordan las acciones reportadas en los dos primeros informes trimestrales de 2009.

En el primero y segundo informes trimestrales de 2009, se destacan las siguientes acciones reportadas por la Segunda Visitaduría General de la CNDH:

- Para dar seguimiento a las conclusiones y propuestas del “Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad” se enviaron oficios a 18 Secretarías de Estado; a la PGR, la Cdi, al Congreso de la Unión, al IFE, a las 32 Secretarías de Educación Pública Estatales; y a los Poderes Legislativos de las 32 entidades federativas, de los cuales se han recibido 16 respuestas de las autoridades.
- Se inició el diseño y construcción de un “Sistema de Información” para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres en los tres niveles de gobierno y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia. Se recabó la legislación nacional e internacional, publicaciones y ligas de interés, así como el listado de organismos no gubernamentales que desarrollan su labor en el tema de igualdad, con el propósito de integrarlos al “Sistema de Información”; y se convocó a instituciones académicas con el fin de incluir sus publicaciones en el Sistema.
- Se inició el estudio y análisis de indicadores en materia de igualdad, que serán parte esencial del “Sistema de Información”.
- En conjunto con la Dirección General de Planeación y Análisis, se elaboró una Base de datos con 46 variables para determinar índices de desigualdad entre mujeres y hombres, dando como resultado final una gráfica con el indicador de desigualdad en las 32 entidades federativas. Se redactó la explicación de la metodología seguida para

<sup>5</sup> Los informes trimestrales publicados en 2009 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyeron los programas y acciones de política pública orientadas a las mujeres y la igualdad de género, contenidas en el anexo 9 A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009.

determinar la base de datos y el índice de desigualdad, así como una breve explicación de lo que es un indicador y la forma de interpretar la gráfica.

- Se envió un cuestionario que contiene preguntas con los indicadores de la CEDAW, que le atañen a los organismos gubernamentales siguientes: SRE; Secretaría de Salud; STPS, Sedesol, SSP; PGR, Cdi, Inmujeres e Inmujeres Distrito Federal.
- La Subdirección de Análisis envió 196 invitaciones, dirigidas a distintas OSC, para integrar el Directorio dentro del Sistema de Información del PIMH.
- Se mandaron 27 invitaciones a instituciones académicas para que sus publicaciones y/o direcciones de páginas de Internet se integren al Sistema.
- Se dio inicio al estudio “Crímenes por homofobia”. Se formularon solicitudes de información a 32 organismos públicos de protección de derechos humanos del país, a 32 procuradurías generales de Justicia de las entidades y a 179 OSC que trabajan sobre el tema. Para el análisis de las respuestas a los oficios, personal del PIMH está realizando el estudio y análisis de la información recibida.
- Se han analizado 410 expedientes de las diferentes Comisiones Estatales y Procuradurías de Derechos Humanos, así como de órganos de procuración de justicia para determinar en qué casos hay violación de derechos humanos y/o delitos cometidos por homofobia.
- En cuanto a la “Investigación Nacional en Salud, Derechos Humanos e Igualdad”, se realizó la determinación de los temas y contenidos de las investigaciones y se asignó el proyecto y la entrega de los recursos al Instituto Nacional de Salud Pública, a través de un convenio de colaboración. (SHCP, 2009b: primer informe trimestral: 253; SHCP, 2009c segundo informe trimestral, anexo 2 información cualitativa:203).

Destaca en las actividades reportadas lo relativo al diseño del sistema de información. Se trata de una acción sustantiva en la medida que retoma el mandato del artículo 46 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), relativo al objeto de la observancia.

Sin embargo, en los informes revisados no se ubican con claridad los avances concretos respecto a “la metodología, diseño e investigación del sistema de información” reportado por la CNDH, así como las características y los alcances que tendrá el sistema en proceso de diseño. En este sentido, la información referida a la base de datos a través de la cual se construyó un indicador de desigualdad en las 32 entidades del país pareciera ser limitada, en términos de poder ubicar el contenido y aportes del indicador construido.

Cabe señalar que en estos informes trimestrales se omite información respecto al momento en que se prevé hacer público el sistema construido, a fin de conocer sus cualidades y potencialidades específicas. Para fines de este trabajo se buscó acceder al citado sistema, a través de la página oficial de Internet de la CNDH, pero no se ubicó información sobre el mismo.

Sumado a ello se observa falta de continuidad en el diseño del sistema, tal como se había reportado en los últimos informes trimestrales de 2008 en los que se decía que se encontraba en proceso la “elaboración de un sistema que permita su alimentación continua y permanente para que las dependencias federales, en coordinación con la SFP, puedan emitir en forma homogénea informes sobre el cumplimiento de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el país” (SHCP, 2008, tercer informe trimestral, anexo 2:120).

Con base en los informes del primer semestre de 2009 parecería que el diseño del sistema que se reporta tendría características distintas a lo que se planteó el año anterior.

De igual manera se había reportado en 2008 que se planeaba “la creación de observatorios en instituciones académicas, cuya información también conforme el programa” (SHCP, 2009a, cuarto informe trimestral de 2008, anexo 2:131). Sobre estas acciones en los dos primeros informes trimestrales de 2009 no se expone información alguna en torno a sus avances; o en su caso, los factores considerados para no llevar a cabo su realización.

Una omisión fundamental que no es nueva, por el contrario, ya desde 2008 se encontró una situación similar, tiene que ver con la falta de información en los informes revisados respecto a la manera como se vincula en su ejecución el quehacer de la Segunda Visitaduría General de la CNDH encargada de la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres con el Proigualdad 2008-2012 y el SNIMH coordinado por el Inmujeres. En los informes no se registra la existencia de algún mecanismo de coordinación y/o actuación interinstitucional entre el Inmujeres y la CNDH, en la operación de los tres instrumentos establecidos en la LGIMH.

Entre los obstáculos reportados al período del primer semestre de 2009 se destaca:

En cuanto a la promoción y divulgación un problema es el escaso número de personal capacitador, lo que impide tener mayor alcance, principalmente en zonas rurales.

Respecto al seguimiento, evaluación y monitoreo (...) La inobservancia de las propuestas realizadas en los Informes Especiales emitidos en 2007 y 2008 (...)

Los obstáculos de la Unidad de Género son el desconocimiento de la misma al interior de la CNDH y la ausencia de perspectiva de género en las acciones de este organismo. (SHCP, 2009b: primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c: segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

A la luz de los obstáculos sustantivos reportados por la CNDH, habría que considerar la pertinencia y necesidad de atender a cabalidad estas situaciones a fin de que pueda fortalecerse su quehacer en las labores de observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres que le confiere la LGIMH.

#### **4. Presupuesto asignado para el quehacer de observancia a la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres**

En 2007 la Segunda Visitaduría General de la CNDH contó con un presupuesto de 8.3 millones de pesos, para 2008 el presupuesto asignado ascendió a 13 millones de pesos, mientras que para 2009 el presupuesto fue de 13.8 millones de pesos. Estos recursos han sido aprobados por la Cámara de Diputados para promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en cumplimiento a la LGIMH.

#### **Consideraciones finales**

La aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006, trajo consigo nuevas atribuciones y facultades para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al establecerse que le corresponde llevar a cabo la observancia a la política nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, lo cual implica para esta instancia una responsabilidad estratégica en el quehacer encaminado a la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado mexicano.

En estos primeros años de trabajo en la materia se observa una serie de obstáculos y problemas importantes que dificultan de manera sustantiva el quehacer que le corresponde desarrollar a la CNDH, para dar cumplimiento a la LGIMH (CEAMEG, 2009).

Uno de los aspectos de esta problemática, por ejemplo, es la alusión reiterada y sistemática en los informes publicados por la CNDH de la necesidad de implementar acciones que contribuyan a eliminar la discriminación “por razones de sexo”. La atención expuesta en torno a la discriminación por motivos de sexo contrasta con la ausencia del reconocimiento expreso a la discriminación basada en el género.

Al respecto habría que considerar que el sexo alude a las diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que

los definen como mujeres u hombres. Se nace con esas características y son universales. Mientras que el género se refiere al conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se establecen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales determinan el comportamiento, las funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre mujeres y hombres. Son construcciones socioculturales que pueden modificarse, dado que han sido aprendidas (Inmujeres, 2007:71, citado en CEAMEG 2009).

En palabras de Lucero Saldaña, legisladora impulsora de la LGIMH, en el espíritu que motivó la creación de esta ley “...se parte de la noción de género para comprender la desigualdad imperante [entre mujeres y hombres] en términos de procesos sociales y no de diferencias meramente biológicas” (Saldaña, 2007:16).

Paralelamente a estas consideraciones, es importante atender lo expuesto en la LGIMH, en particular el artículo 47 que establece que “la observancia deberá ser realizada por personas de reconocida trayectoria y especializadas en el análisis de la igualdad entre mujeres y hombres”, así como las observaciones finales emitidas a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cocedaw), en su 36º período de sesiones, entre las que se incluyó:

10. (...) Si bien el Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos haya sido designada como institución encargada del seguimiento y evaluación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, le preocupa que quizás esta institución no cuente con los conocimientos especializados en cuestiones de género ni con los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar esa función (Cocedaw, 2006:2-3).

Con base en lo anterior, habría que subrayar la importancia de que la CNDH cuente con personal especializado en el enfoque de género, que le permita afianzar y fortalecer su labor de observancia a la LGIMH.

En este sentido es preocupante lo expuesto en los informes de la CNDH del primer semestre de 2009 en los que se afirma que “los obstáculos de la Unidad de Género son el desconocimiento de la misma al interior de la CNDH y la ausencia de perspectiva de género en las acciones de este organismo (SHCP, 2009b, primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c, segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

Se trata de una problemática sustantiva que sin duda afecta la incidencia, el sentido y los alcances de una

tarea tan importante como es la labor de observancia a las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Ello queda de manifiesto en los dos primeros informes trimestrales de 2009 de la CNDH en los que se expone como parte de los obstáculos “la inobservancia de las propuestas realizadas en los Informes Especiales emitidos en 2007 y 2008” (SHCP, 2009b: primer informe trimestral, anexo 2:518; SHCP, 2009c, segundo informe trimestral, anexo 2: 204).

Bajo estas consideraciones, parecería pertinente que la CNDH estableciera e impulsara a la brevedad medidas integrales que apunten a dotar de mayor coherencia, sentido y alcance a su trabajo mandatado en la LGIMH, mismo que, no debe olvidarse, tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

## Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2009). *Reporte: Análisis de los programas y acciones de política pública para dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en 2008*, elaborado por Adriana Medina, México: Cámara de Diputados.
- Comité de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cocedaw), (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*. 36º período de sesiones, 7-25 agosto de 2006.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2007). *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2008). *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), (2007). *Glosario de género*, México.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Consultada el 26 de marzo de 2008 en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIMH.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIMH.doc)
- Saldaña, L. (2007). *Poder, género y derecho. Igualdad entre mujeres y hombres en México*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género*. Informe del tercer trimestre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009a). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género*. Informe del cuarto trimestre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009b). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género, Anexo 9A, PEF 2009*. Informe del primer trimestre de 2009 (incluyendo anexos y notas adicionales).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009c). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género, Anexo 9A, PEF 2009*. Informe del segundo trimestre de 2009 (incluyendo anexos y notas adicionales).

## ***Presupuesto para prevenir y atender la trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)***

Dolores Rodríguez Huacuz\*

\* Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó estudios de Maestría en Investigación y Desarrollo en la Universidad Iberoamericana. Ha trabajado en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y actualmente es asesora de la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres; del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

## Sumario: I. Aspectos generales del tema de trata de personas en México. II. La trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG).

El tema de trata de personas es complejo, de origen multifactorial y en él destacan las desigualdades económicas, sociales y de género, situación que influyó en la elaboración de la ley sobre el tema y en la definición de las acciones de política pública. El presupuesto que se le ha asignado durante los ejercicios fiscales 2008 y 2009, está inserto en el gasto destinado a mujeres. Los reportes de las dependencias sobre las acciones de trata y el ejercicio del presupuesto muestran datos que indican la situación de dicho presupuesto.

### I. Aspectos generales del tema de trata de personas en México

Exponer sobre trata de personas es difícil por la complejidad del tema y su definición en el marco normativo internacional y nacional. No es el propósito de este artículo ahondar en este aspecto, pero es necesario describir de manera breve parte del marco normativo, así como las acciones de política pública y la situación de la trata en el país con la intención de conformar un marco para exponer aspectos sobre el presupuesto destinado a este tema.

#### 1. Definición del delito y marco normativo

El marco jurídico de la trata de personas es amplio, los primeros trabajos realizados específicamente en relación con las mujeres (trata de blancas), datan de principios del siglo XX, cuando se firmaron convenios al respecto. En los años 40 de ese mismo siglo se diseñaron otras acciones para definir y castigar el delito (Guzmán 2009).

En 2000, 121 países, entre ellos México, firmaron un instrumento: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Guzmán 2009). En este protocolo se define como:

Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

En respuesta a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y en atención al fenómeno en el país se aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP), publicada el 27 de noviembre de 2007.

Algunas de sus atribuciones se describen a continuación:

**Artículo 1,** La presente Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal.

**Artículo 2,** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, llevarán a cabo o colaborarán en la realización de programas permanentes para prevenir la trata de personas.

La LPSTP fundamenta acciones de política pública, es un instrumento para castigar a los delincuentes. Sin embargo, tiene limitantes, por lo que existe la necesidad de modificarla eliminando aspectos que favorecen a los criminales, y ampliarla para que considere como acción delictiva el consumo de servicios relacionados con las víctimas de trata (Foro para prevenir y sancionar la violencia, 2009).

No obstante las limitantes de la ley, la administración pública, en observancia al artículo 2 de la LPSTP, realiza acciones para la prevención del delito.

#### 2. El fenómeno de trata de personas en México

En el informe publicado por el Departamento de Estado de EUA (2008), se señala que México es país importante de origen, tránsito y destino de personas que son sujetas de trata para la explotación sexual comercial y trabajo forzado. La población más vulnerable son las mujeres, niños, indígenas y migrantes indocumentados provenientes de contextos marginales. El informe reconoce a más de 20 mil niños mexicanos que son víctimas de la trata sexual cada año, especialmente en las zonas turísticas y fronterizas.

Según datos del mismo informe, el gobierno mexicano no cumple completamente con los estándares mínimos para eliminar la trata de personas; sin embargo, hace esfuerzos significativos por cumplir, con la aprobación

de la ley en la materia y la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).<sup>1</sup> (Departamento de Estado de EUA, 2008).

Según el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social AC, CEIDAS (2009):

- Los reportes internacionales sobre trata de personas en México describen que el delito en sus diferentes modalidades está presente en todo el país. En 2007 fue considerado uno de los principales países de origen, ocupando el lugar número 42, después de Tailandia.
- Se carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances del delito de trata de personas en México.
- Las fuentes oficiales disponibles en la materia son escasas. Los informes de la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el Instituto Nacional de Migración (INM), dependencias con competencia en la prevención, sanción o protección de víctimas de trata de personas, carecen de información sobre estrategias de coordinación, cooperación o acciones conjuntas con otras instancias del gobierno federal o de los estados. Aportan poca información sobre el delito. Asimismo, el número de casos reportados son pocos en relación con las dimensiones del tema.
- Las desigualdades económicas, sociales, de género y la discriminación, la migración y la violencia que prevalece en el país favorecen que las poblaciones con menos oportunidades sean susceptibles de ser víctimas del delito. El diagnóstico elaborado por el CEIDAS devela que la población infantil y juvenil en México está en riesgo debido a las condiciones de inequidad en las que viven.
- El problema de trata afecta en mayor medida a las mujeres, niñas y niños, quienes sufren el delito en todas sus modalidades, probablemente en mayor medida la de explotación sexual.

Al analizar la trata de personas —específicamente de mujeres, niñas y niños— desde una perspectiva de género, se define como un fenómeno en donde están interrelacionadas distintas dimensiones de la des-

<sup>1</sup> La Fevimtra fue creada en 2008. En el Acuerdo de Creación se expone que se abroga el Acuerdo de Creación de Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim), de tal forma que se amplía las facultades de ésta para atender la trata de personas. Los recursos de la extinta Fiscalía se transfieren a la Fevimtra (Acuerdo de Creación de Fevimtra, 2008).

igualdad, incluyendo la de género y la edad. En el caso de las niñas hay doble desigualdad, por sexo y edad. El problema supone causas estructurales de género que tendrían que ser superadas para dar una solución (Guzmán, 2009).

El análisis del tema ha sido insuficiente, se requiere estudiarlo como un problema social en donde el eje de análisis principal sea la categoría social de género (Guzmán, 2009).

### **3. Acciones de política pública en relación con el tema de trata**

En respuesta a los compromisos internacionales y la atención al delito, en el país se ha legislado en la materia y se han propuesto algunas líneas de atención en diferentes dependencias del gobierno federal.

En 2004 se llevaron a cabo las primeras acciones gubernamentales al respecto: negociaciones, acuerdos internacionales, creación de redes de apoyo, entre otras. Participaron diferentes dependencias, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y el Instituto Nacional de Migración (INM). (Guzmán, 2009).

En 2007 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) creó el Programa Contra la Trata de Personas a cargo de la Quinta Visitaduría General (CNDH, 2009), que pretende atender el problema de forma integral, en tres aspectos: jurídico, institucional y social. Tiene 10 comités regionales contra la trata de personas en diferentes estados de la república (CNDH, s.f.).

Según el informe del CEIDAS (2009) otras dependencias con acciones para atender la trata de personas son la SSP, con las acciones de la policía cibernética, y el INM con los llamados Comités Interinstitucionales para la atención a víctimas de trata.

En 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra),<sup>1</sup> una de las acciones más relevantes de la política pública en relación con el tema. En su acuerdo de creación O A/024/08 (2008) se expone:

**Artículo primero.-** El presente Acuerdo tiene por objeto crear la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, que tendrá facultades para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (...) y 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean de la competencia de la Federación.

**Artículo sexto.-** Quien ejerza la titularidad de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas participará, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de violencia contra las mujeres y la trata de personas, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos internacionales realice al Estado mexicano en materia de prevención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas (Acuerdo O A/024/08, 2008).

Asimismo, se establece una serie de atribuciones del trabajo ministerial, la atención a víctimas de trata y de violencia, para llevar a cabo seguimientos y aplicar las recomendaciones que los organismos internacionales realizan en relación con la materia de trabajo de Femimtra (Acuerdo O A/024/08, 2008).

El presupuesto para que la Femimtra lleve sus tareas de manera adecuada, es un ordenamiento definido en su acuerdo de creación:

**Artículo décimo.-** Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas contará con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes de acuerdo a las normas presupuestales aplicables.

La Femimtra es la dependencia que tiene el encargo explícito de la atención a la trata de personas, específicamente la investigación y persecución del delito, y la atención a víctimas. En el decreto de creación se señala que depende directamente de la oficina del procurador y como tal se expone en su organigrama.

Entre las secretarías que incorporan el problema de trata a sus agendas y tienen alguna línea al respecto, se encuentra la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Lo mismo sucede con el Programa Sectorial de Turismo y el Programa del Consejo Nacional de Población.

Según Guzmán (2009) en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) la trata de personas no tiene una definición suficiente. Se precisa como crimen, como en los instrumentos internacionales, y se establece como política exterior. De tal forma que no se incorpora la idea de que es un problema entre personas e implica desigualdad de género.

Así, la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, es una problemática que en la política nacional es restringida, marginal y desvinculada, no se reconoce explícitamente que afecta de manera particular a este grupo (CEAMEG, 2008a).

La situación de que el tema de trata quede incluido parcialmente en la agenda pública tiene efectos en el pre-

supuesto asignado para su atención. Debido a esto, es probable que los recursos sean insuficientes, sobre todo en relación con las dimensiones que tiene el problema.

## **II. La trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)**

El presupuesto para la trata de personas, específicamente de mujeres, se encontró en el Anexo 9A del Decreto de Egresos de la Federación 2008. El recurso asignado en ese entonces fue de 70.0 millones de pesos (CEAMEG, 2009d).

Este presupuesto se destinó a la creación de un refugio para mujeres víctimas de trata. Durante 2008 los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda en su anexo “Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género” reportan la ejecución del gasto para el refugio. La información expuesta es parcial, carece de datos sobre el costo del refugio y no desglosa los gastos ejecutados con ese presupuesto (CEAMEG, 2009c) (Guzmán, 2009).

El GEMIG en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009 destinado a trata de personas es de 32.1 millones de pesos distribuidos en las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Procuraduría General de la República (PGR) y Secretaría de Turismo (Sectur) (CEAMEG, 2009c).

Según los reportes trimestrales al segundo trimestre de 2009, el presupuesto ha sido utilizado por las dependencias mencionadas en los programas o acciones dirigidas al tema. Aunque Sectur y STPS reportan el avance del gasto, otras dependencias no lo hicieron así. En el caso de la SS y la PGR no es posible observar el avance porque el presupuesto está dentro de los recursos de los programas presupuestados o las unidades responsables (SHCP, 2009).

Para el año fiscal 2010 el presupuesto para trata de personas no fue identificado en el anexo 10 de “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. Esto no implica afirmar la ausencia de presupuesto para el tema, ya que es necesario revisar todos los anexos del Decreto de Presupuestos de la Federación 2010.

Los presupuestos asignados específicamente a trata de personas en los dos años fiscales referidos suman 102.1 millones de pesos, cantidad mínima para la dimensión de la problemática a atender y que involucra



mujeres, niñas, niños y hombres. Las cifras supuestas por los diagnósticos y las de los reportes de las dependencias son considerables (ver informe de CEIDAS 2009).

**Cuadro 1.** GEMIG para atención al tema de trata de personas en 2008 y 2009

| Años | mdp  |
|------|------|
| 2008 | 70.0 |
| 2009 | 32.1 |

Fuente: CEAMEG (2009), con datos de los Decretos del PEF 2008 y 2009

### 1. Problemas del presupuesto para trata en el GEMIG

La información sobre presupuesto para trata de personas es escasa, a pesar de ello, las referencias consultadas (CEAMEG, 2009a y 2009b, y Guzmán, 2009) coinciden en que el presupuesto para trata de personas en el GEMIG tiene problemas de asignación y ejercicio. En esta literatura sobre el tema se ubicaron los siguientes problemas:

- La manera como queda definido el tema de trata y su inserción en la agenda política, le resta relevancia nacional y no lo define desde la perspectiva de género. Esta situación determina el tipo de atención que tendrá e influye en la asignación presupuestal (Guzmán, 2009).
- La estructura programática del PEF hace imperceptibles los presupuestos asignados al tema, están agregados y no se pueden visualizar las acciones públicas con relación al tema (CEAMEG, 2009a) (Guzmán, 2009).
- Los presupuestos asignados a diferentes dependencias con GEMIG, al sumarse a otros presupuestos no evidencian la cantidad utilizada específicamente para el objetivo de prevenir y atender la trata de personas,<sup>2</sup> especialmente mujeres (CEAMEG, 2009a) (Guzmán, 2009).
- Es insuficiente la información reportada sobre líneas de acción derivadas de la atención a dos o más temas (violencia contra las mujeres y trata de personas) porque no distingue qué corresponde a cada uno y el presupuesto que se destinó (CEAMEG, 2009c).

La importancia de contar con recursos para la atención a la trata de personas, específicamente de mujeres, va más allá de su asignación, tiene relación con el

<sup>2</sup> Esta práctica no hace visible el uso del presupuesto y existe el riesgo de que se utilice para otros fines y no para el objetivo para el que fue asignado (Guzmán, 2009).

establecimiento y definición de la política pública, así como con el diagnóstico del fenómeno.

También tiene correspondencia con el uso efectivo de los recursos que se están aplicando y que promuevan soluciones de fondo desde una perspectiva de género.

En el diagnóstico de trata en México que realizó el CEIDAS se reconoce que la transversalización de los presupuestos para la prevención del delito de trata de personas y atención de víctimas es una necesidad de todas las instituciones, una forma para transversalizar la protección de los derechos humanos en las políticas públicas y en los programas (CEIDAS, 2009).

Los recursos para atender la trata de personas desde una perspectiva de género requiere la transversalización de la perspectiva de género en las políticas y lograr gastos etiquetados. De esta forma se aprovechan mejor los recursos porque sólo tiene que incorporarse la perspectiva de género a las acciones de las instituciones, bajo el marco normativo de la transversalidad dispuesto en el artículo 25 del Decreto de Egresos de la Federación (Guzmán, 2009).

Otra opción para obtener recursos para la trata de personas es la etiquetación de gastos en las distintas secretarías considerando sus ámbitos de competencia y las acciones en relación con la igualdad entre mujeres y hombres (Guzmán, 2009).

Asimismo, las disposiciones en torno a la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (aunque de manera incipiente) también son de vital importancia para la atención de las mujeres, niñas y niños insertas en el problema de trata y para procurar la transparencia en el ejercicio del gasto destinado a la trata de personas (CEAMEG, 2009a).

Otro elemento para mejorar la redición de cuentas es la formulación de instrumentos y mecanismos (informes alternativos de carácter público) que favorezcan la visibilidad de los presupuestos para la igualdad de género y los problemas que subyacen a la trata de personas (Guzmán, 2009).

### Comentarios finales

El tema de trata de personas se encuentra inserto y deriva de una problemática de desigualdad económica, social, étnica, de género y edad. Requiere de la formulación de políticas públicas para la superación de las causas estructurales. En tanto se llevan a cabo

estos cambios paulatinos y lentos, las acciones que se realicen son necesarias.

Desde distintos actores se ha manifestado la necesidad de dar mayor presupuesto a la prevención y atención de la trata de personas (Foro de Trata, 2009) (Departamento de Estado, 2009),<sup>3</sup> no obstante, es necesario evaluar las políticas públicas y acciones realizadas para su asignación.

Por otro lado, la Fevimtra, que es la única institución que explícitamente atiende el problema de trata de personas con énfasis en la atención a las mujeres, niñas y niños, no cuenta con una clave presupuestal, la cual es indispensable para hacer visible el gasto para este rubro en atención a las mujeres (CEAMEG, 2009 a).

Considerar el tamaño del problema de trata de personas y reconocer que en él subyacen problemas estructurales atravesados por la desigualdad de género, implica la necesidad de conjuntar y coordinar las acciones de política pública de otras dependencias con respecto a las atribuciones de la Fevimtra.

Lo anterior implica redimensionar las acciones de la Fevimtra para hacerle frente a una problemática tan compleja como es la trata de personas con especial énfasis en la atención de mujeres, niñas y niños. Asimismo, examinar cuidadosamente sus atribuciones y acciones en la persecución e investigación de este delito, en la atención diferencial de la población que atiende con protocolos propios para cada grupo de personas.

## Referencias

- Acuerdo de Creación A/024/08. (2008, 31 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. México. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en: [www.proteja.com.mx/.../Acuerdo%20que%20crea%20FEVIMTRA.pdf](http://www.proteja.com.mx/.../Acuerdo%20que%20crea%20FEVIMTRA.pdf)
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (2009) *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. Disco compacto.

<sup>3</sup> Entre las recomendaciones que da el Informe de Estado de EUA destaca la aplicación con vigor de la nueva Ley Federal Contra la Trata de Personas; liberar fondos para ese propósito; aumentar los esfuerzos por investigar y castigar las ofensas por trata y sentenciar a los culpables, incluyendo a funcionarios cómplices; dedicar más recursos para asistencia a las víctimas; continuar desarrollando y poniendo en marcha procedimientos formales para identificar a las víctimas de la trata entre los sectores vulnerables, y aumentar la capacitación contra la trata de personas para jueces y oficiales de procuración de justicia, incluyendo funcionarios de migración y del trabajo (Informe de Estado. EUA, 2009).

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2009a). *Reporte anual 2008 del seguimiento de las acciones realizadas por la Fiscalía especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (Fevimtra) con relación al tema de trata de personas* (doc. 5) Cámara de Diputados. Documento inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2009b). *Reporte anual 2008 del seguimiento de las acciones realizadas por la fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas (Fevimtra) con relación al tema de trata de personas*, documento en cd, México: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009c) Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009d). Foro para prevenir, erradicar y sancionar la trata de personas. Cámara de Diputados. 23 de septiembre de 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Farah, M. (2009) *Quinta Visitaduría General. Informe de trabajo*, documento del Foro sobre trata de personas, realizado el 23 de septiembre de 2009, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.) *Programa contra la trata de personas*. Consulta en sitio web: [www.cndh.org.mx/progate/progate.htm](http://www.cndh.org.mx/progate/progate.htm)
- Departamento de Estado de EUA (2008). *Informe del Departamento de Estado sobre la Trata de Personas*. Traducción extraoficial de la sección concerniente a México. Consultado el 18 de septiembre de 2009 en: [www.usembassy-mexico.gov/.../tratadepersonas.html](http://www.usembassy-mexico.gov/.../tratadepersonas.html)
- Guzmán, F. (2009). La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género, en Rodolfo Casillas Coord. *La trata de personas en México. Situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México: Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas. Consultado el 18 de septiembre de 2009 en: [webwww1.umn.edu/humanrts/instree/Strafficking.html](http://webwww1.umn.edu/humanrts/instree/Strafficking.html)
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2007. Consulta en sitio web: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XVI y 2 Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género* en Segundo Trimestre. Consultada el 12 de octubre de 2010 en el sitio web: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

## ***Obstáculos para dar seguimiento al gasto público destinado a prevenir, detectar y atender el cáncer de mama en el PEF 2009***

Graciela González Zetina\*

\* Antropóloga Física, egresada de la Escuela Nacional de Antropología e Historia y pasante de maestría en la misma especialidad, Premio Nacional INAH 2001 "Javier Romero" a mejor tesis de licenciatura. Ha trabajado en áreas de Antropología Nutricional y Demografía Antropológica, en relación con crecimiento infantil y análisis de información, indicadores y políticas públicas sobre población y pueblos indígenas. Desde 2006 es investigadora del CEAMEG en los temas de participación económica de las mujeres, seguimiento de políticas públicas y presupuestos públicos sensibles al género. Cuenta con algunos artículos y colaboraciones en publicaciones institucionales sobre la situación de las mujeres y los pueblos indígenas, así como de análisis presupuestal desde la perspectiva de género.

## **Sumario: I. Los cambios en la estructura programática. II. El gasto público destinado al programa de cáncer de mama. III. Las acciones para detectar y atender el cáncer de mama en el PEF 2008 - 2009. Conclusiones.**

El cáncer (neoplasia o tumores malignos) se sitúa como la segunda causa de muerte para el total de población en México (Inegi, 2009); a partir de 2006 el cáncer de mama constituye la primera causa de muerte por neoplasia maligna entre mujeres mayores de 25 años de edad. Su tasa de mortalidad se ha incrementado casi 10% en los últimos seis años, situándose en 2007 en 16.5 defunciones por cada 100 mil mujeres de más de 25 años (SHCP, 2009; Martínez y cols., 2009).

El programa de acción de cáncer de mama 2007-2012 plantea mejorar el desempeño de los servicios de salud y el establecimiento de tres niveles de prevención. Como referente de la mejora del desempeño de los servicios se plantean tres aspectos que resultan fundamentales, pues debe contarse con ellos a fin de brindar una respuesta adecuada a la situación actual del cáncer de mama: personal capacitado, infraestructura adecuada y un sistema de información para monitorear avances y efectuar los cambios necesarios a fin de alcanzar las metas planteadas (Ssa, 2008).

Para 2008, la Secretaría de Salud contaba con 452 mastógrafos y coberturas menores de 5%. La meta del programa de acción en la materia 2007-2012 propone alcanzar una cobertura de 20%, logro que presupone un reto dado el escaso número de personal de radiología, así como el pobre control de calidad de la mastografía en nuestro país (Mohar y cols., 2009). De igual forma, la y los autores reconocen que los recursos disponibles para el tratamiento de cáncer de mama en México son insuficientes: apenas 16% de las y los radiooncólogos requeridos, por ejemplo.

El seguimiento es una herramienta para mejorar la eficiencia de los recursos presupuestales y conocer las dificultades en la implementación de las políticas públicas, ya que la recopilación regular y el monitoreo de la información de programas y proyectos públicos permite saber cuáles son los obstáculos que se enfrentan y cuáles las prácticas que resultan más adecuadas a fin de realizar los cambios pertinentes para garantizar los resultados esperados. Una medida del éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación es la utilización de la información producida para un mejor entendimiento de las actividades del sector público y para fortalecer las funciones de gobierno a través de

las cuales se concretan las responsabilidades del Estado para el bienestar de las mujeres y los hombres (Mackay, 2009; Lugrís, 2009; Moser, 2005).

Se requiere establecer vinculaciones entre el gasto público y las acciones que con él se llevan a cabo, así como los logros en el alcance de los objetivos del sistema de salud y los resultados obtenidos en beneficio de la población, a fin de satisfacer sus necesidades y demandas. Es ampliamente reconocida (Ciss, 2008) la necesidad de evaluar de manera particular los diversos componentes o funciones de los sistemas y programas de salud, y que el éxito de un programa de acción como lo es el de cáncer de mama radica, entre otros factores, en las posibilidades de monitoreo y evaluación (Ssa, 2008). En efecto, entre los requisitos para realizar un seguimiento adecuado se encuentra la necesidad de que las asignaciones de gasto tengan la suficiente desagregación para dar cuenta de cada componente del programa o línea de acción (Sabalza, 2000).

Sin embargo, la información pública de fácil acceso a través de los medios electrónicos no permite conocer el monto de recursos presupuestales federales destinados al cáncer de mama en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, esto a pesar de la importancia que tiene el disponer de datos sobre los recursos destinados a atender los problemas prioritarios de salud pública, como es el cáncer de mama, debido a su trascendencia y creciente magnitud. El tema resulta relevante, pues la Auditoría Superior de la Federación (2008) señaló que en 2007 no se proporcionó información justificativa de 16 millones de pesos destinados a la atención de la salud de la mujer. Como es de suponer, los obstáculos en la operación y el ejercicio presupuestal derivan, entre otros aspectos, en el incumplimiento de las metas y los objetivos fijados tanto para un año fiscal determinado, como para los establecidos en los instrumentos marco de las políticas públicas en la materia, si no se cuenta con elementos de conocimiento que permitan hacer las adecuaciones que garanticen la obtención de los resultados esperados.

### **I. Los cambios en la estructura programática**

El número de programas presupuestarios (PP) en que se asignan los recursos presupuestales en la Secretaría

de Salud pasó de 49 a 33 (DGPOP, 2009) entre 2008 y 2009. Este cambio afectó particularmente a los programas de prestación de servicios (modalidad E), por lo que en el presente año fiscal ni siquiera es posible identificar el monto que anteriormente se reportaba de manera agregada en el PP E030 *Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama* (ver cuadro 1). Además de la opacidad resultante para identificar y dar seguimiento al gasto federal destinado, el cambio ocurrido ha implicado que los programas presupuestarios de prestación de servicios que específicamente atienden la salud de las mujeres se hayan incorporado a un programa presupuestario más vinculado con la planeación, el diseño y la evalua-

ción de políticas públicas, como es la modalidad en que ahora se encuentran: el PP P017 *Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud*.

Se desconocen las razones de tal medida, si bien es cierto que hay varios motivos para modificar la estructura programática, entre ellos, la necesidad de disminuir la disociación entre programas y gasto, que debería derivar en una mayor desagregación (Echeverría, 2008), o el proceso llevado a cabo por la Secretaría de Salud (Ssa, 2008) para homologar las estructuras programáticas de los diferentes ramos presupuestarios con gasto federal en salud (12 y 33) a fin de lograr una alineación entre sus acciones.

**Cuadro 1.** Disminución de programas presupuestarios para atender la salud de las mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2009)

| 2008 |  | 2009 |  |
|------|--|------|--|
| E008 | Vigilancia y control epidemiológico  |      |  |
| E017 | Atención de urgencias epidemiológicas y desastres naturales                    | E039 | Vigilancia epidemiológica  |
| E028 | Prevención y control de enfermedades emergentes                                |      |  |
| E023 | Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud       | E023 | Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud                                     |
| E033 | Suministro de medicamentos e insumos para la salud                             |      |  |
| P009 | Promoción de la salud y prevención de enfermedades                             |      |  |
| E026 | Prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas                    |      |  |
| E024 | Prevención de accidentes y atención de daños a la salud causados por violencia | P014 | Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones |
| E029 | Prevención, atención y rehabilitación integral a personas con discapacidad     |      |  |
| E031 | Promoción de la salud y prevención de enfermedades                             |      |  |
| E018 | Atención integral de la mujer, salud materna, perinatal y reproductiva         | P017 | Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud   |
| E030 | Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama |      |  |
| E027 | Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS                                  | P016 | Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS  |

**Fuente:** Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Secretaría de Salud (2009).  
E = Prestación de servicios públicos

Es cierto que el Centro Nacional para la Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) es una instancia con un papel rector de carácter normativo que no se veía reflejado en la anterior estructura programática. Pero también lo es que al aglutinar distintos tipos de acciones en un mismo programa presupuestario se obstaculiza la identificación de recursos. El segundo informe trimestral de 2009 señala que resulta difícil lograr un grado de desagregación homogéneo entre los diversos subprogramas y unidades ejecutoras del gasto a las que se asignan recursos en el PP P017 (SHCP, 2009c).

El hecho de que se trate de gasto destinado a las mujeres o la igualdad de género no implica que por ello deba omitirse el reconocimiento de la especificidad de las diversas acciones llevadas a cabo, como pueden ser las ya mencionadas actividades vinculadas con la planeación, diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas en materia de salud reproductiva e igualdad de género, la prestación de servicios, la investigación y el desarrollo tecnológico o los proyectos de infraestructura, por mencionar algunas de las que pueden identificarse en el PEF 2009 (CEAMEG, 2009).

## **II. El gasto público destinado al programa de cáncer de mama**

El gasto federal ejercido para prevenir, detectar y atender el cáncer de mama en 2008 fue de 116.2 millones de pesos (mdp), según reporta el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) en cumplimiento con las disposiciones del Decreto de Presupuesto del PEF 2008. Los datos al respecto están incluidos en los informes trimestrales presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) durante el año pasado.

El monto asignado al programa de cáncer de mamá sí se consignó en los informes trimestrales presentados en 2008 por la Secretaría de Hacienda (SHCP) aun cuando éste se encontrara agregado con el de otros dos programas o líneas de acción tanto en el Decreto del PEF 2008, como en el PEF 2008 publicado. En él, el total asignado al PP E030 *Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama* ascendió a 231.8 millones de pesos (mdp) destinados a tres actividades institucionales (promoción de la salud, prestación de servicios y fondo de aportaciones) teniendo al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) como la unidad responsable de su ejercicio. A través de los datos presentados en los informes trimestrales señalados, es posible saber que en el PEF 2008 los recursos originalmente des-

tinados para el cáncer de mama eran de 49.7 mdp, los cuales se habían incrementado a 133.5 mdp para el segundo trimestre de dicho año (CEAMEG, 2008). Del total asignado, a finales de 2008 sólo se ejerció 87.1%, debido a que no se adquirió todo el equipo considerado (lectores de mastografías), como se reportó en el cuarto informe trimestral (SHCP, 2009a).

De esta forma, en 2008 fue posible conocer que el número de mastografías realizadas cubrió 38.3% de la meta anual establecida, el subejercicio de 12.9% en los recursos destinados para detectar y tratar el cáncer de mama, así como el retraso en las actividades respectivas, ya que se incluían en los datos reportados sobre los programas federales dirigidos a mujeres e igualdad de género, como parte del cuarto informe trimestral entregado por la SHCP (2009a) para dar cuenta de los avances físicos y financieros de programas federales con gasto para mujeres e igualdad de género.

Cabe resaltar que para la integración del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, la estructura programática manejada todavía consideraba el PP E030 (SHCP, 2008), mientras que el proyecto presentado para la discusión y aprobación presupuestal (PPEF) del ejercicio fiscal 2009 ya incluía la modificación de programas presupuestarios, por lo que el gasto destinado al cáncer de mama se encontraba agregado en el PP P017 *Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud*. Asimismo, en 2009 aumentó a cuatro el número de unidades ejecutoras de gasto (tres institutos nacionales y el CNEGSR).

Aunque el PP P017 consta de 14 acciones estratégicas (CEAMEG, 2009) —entre las que probablemente se encuentra especificado el gasto federal destinado al Subprograma de Cáncer de mama— éstas no pueden identificarse de manera desagregada en el PEF 2009 publicado por la Secretaría de Hacienda. En consecuencia, no es posible conocer el destino específico de las ampliaciones presupuestales por 632.3 mdp determinadas por la Cámara de Diputados a los “Programas de mujer y salud”, como son denominados por la Secretaría de Salud (DGPOP, 2009) los programas y líneas de acción identificables en el PEF 2009.

## **III. Las acciones para detectar y atender el cáncer de mama en el PEF 2008 - 2009**

Debe recordarse que, como instrumentos de política pública, la presente administración tiene varios programas específicos de acción para la atención integral de la salud de la mujer, entre los que se encuentran el

**Cuadro 2.** Indicadores del subprograma de cáncer de mama reportados en los informes de avance físico y financiero 2008 - 2009. Cumplimiento de metas por trimestre

| Indicadores  | Cuarto trimestre 2008   | Primer trimestre 2009  | Segundo trimestre 2009  |
|--|---|--|---|
| Porcentaje de estados con presupuesto radicado para acciones de información, educación y comunicación para la detección del cáncer de mama (CNEGSR)  | No aparece  | Sí se reporta 100%   | Sí se reporta 100%  |
| Profesionales de la salud de 1° y 2° nivel capacitados a distancia/ Número de trabajadores de la salud capacitados en temas relacionados con la detección, diagnóstico y tratamiento del cáncer de mama (CNEGSR) | Sí se reporta 300 personas capacitadas de 250 programadas   | Sí se reporta No aplica al periodo                           | Sí se reporta 549 personas de 440 programadas   |
| Radiólogos y técnicos radiólogos capacitados en la toma y lectura de mastografías (CNEGSR)   | Sí se reporta 37 personas capacitadas de 30 programadas   | Sí se reporta 5 personas capacitadas de 3 programadas        | Sí se reporta 8 personas capacitadas de 3 programadas   |
| Mastografías en mujeres de 50-69 años de edad leídas en los dos centros de lectura   | 0 lecturas realizadas de 96 mil programadas Debido a que los centros de lectura aún no funcionaban, si bien el equipo de lectura sí fue adquirido | No aparece   | No aparece  |
| Número de centros de lectura de mastografías funcionando   | No aparece  | Sí se reporta 2 programados N/A reportado                    | No aparece  |
| Número de unidades móviles para mastografía adquiridas por las entidades federativas en 2009   | No aparece  | Sí se reporta No aplica al periodo                           | No aparece  |
| Mastografías en mujeres de 50-69 años de edad en los SESAS/ Número de mastografías de detección realizadas   | Sí se reporta 87 456 realizadas de 129 953 programadas  | Sí se reporta 17 405 realizadas de 117 160 programadas       | Se omite como indicador La información se incluye en el análisis de avance de resultados 17 490 realizadas de 117 162 programadas |
| Número de estudios realizados en los Programas de Diagnóstico y Detección de cáncer de mama (Instituto Nacional de Cancerología)   | No aplica   | Sí se reporta 2 905 estudios realizados de 5 498 programados | Sí se reporta 7 105 estudios realizados de 10 996 programados   |

Fuente: CEAMEG (2009), a partir de SHCP, (2009a, 2009b y 2009c).

Programa de Cáncer de Mama y el Programa de Igualdad de Género en Salud 2008-2012, consignados como los subprogramas de Prevención del cáncer de mama y de Igualdad de género en salud en los informes trimestrales publicados por Hacienda sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (CEAMEG, 2008; SHCP, 2009b).

Además del detalle de ejercicio presupuestal por subprograma, cuatro de los indicadores manejados por la Secretaría de Salud en el cuarto informe trimestral 2008 de avances físicos y financieros, en el apartado correspondiente a programas federales incluidos en el Anexo 9A del Decreto del PEF 2008, permitían dar seguimiento a las acciones del programa de cáncer de mama. Para el primer semestre de 2009, el número de ellos varió (aumentó en el primer trimestre y disminuyó en el segundo), por lo que, para mediados de 2009, además de no conocer el desglose presupuestario por subprograma, tampoco es posible dar seguimiento al conjunto de acciones relativas a sus tres principales componentes: personal capacitado, infraestructura adecuada y sistema de información, especialmente a la detección temprana del padecimiento por medio de la realización de mastografías (ver cuadro 2).

Para 2009 se fijó una meta anual de 468 647 mastografías a realizar, de las cuales se habían logrado 34 895 al término del segundo trimestre; casi 200 mil menos que las programadas. En tanto, durante 2008, de las 321 938 mastografías que constituían la meta anual, se tomaron 123 416, la mayor parte de ellas durante el cuarto trimestre. Es decir, sólo se ha cubierto 20% del total programado a realizar entre 2008 y la primera mitad de 2009.

Resulta lógico que los indicadores reportados en los informes trimestrales presentados por la SHCP tengan variaciones, toda vez que 2008 fue el primer año en que se estipuló que debía informarse sobre las acciones llevadas a cabo por los programas federales contenidos en el Anexo 9A del Decreto de PEF de dicho año fiscal. Sin embargo, debe subrayarse la omisión del número de mastografías de detección realizadas como parte de los indicadores manejados en el informe del segundo trimestre de 2009, si bien los datos respectivos son reportados dentro del apartado conformado por documentos asociados sobre aspectos cualitativos que proporcionan detalles sobre las acciones realizadas.

Esta ausencia dentro del formato básico del informe ocurre a pesar de que la cobertura para detección de cáncer de mama por mastografía en mujeres de 50 a 69 años de edad es uno de los indicadores para medir el avance del programa nacional de acción específico en la materia, el cual también está considerado para dar cuenta del logro del primero de los objetivos del Programa Nacional de Salud (Pronasa) 2007-2012. La meta a alcanzar para el último año de la presente administración se ha fijado cubrir 21.6% de las mujeres del rango de edad señalado (Ssa, 2008).

Cabe señalar que varios de los retos planteados en el programa de acción específico sí son tomados en cuenta en el reporte trimestral de los obstáculos para la operación del programa de cáncer de mama que hace el CNEGSR, así como de las acciones en la materia que realiza el Instituto Nacional de Cancerología; siempre subrayando la insuficiencia de las acciones, la falta de equipo o de recursos destinados hasta el momento, la falta de oportunidad en la ministración de los recursos en las entidades federativas, así como el desfase entre el calendario presupuestal y los procesos propios de la adquisición de equipo de alto costo y especialización tecnológica, entre otros aspectos. Ello, frente al crecimiento constante de nuevos casos, donde la identificación de 90% de los mismos ocurre en una etapa tardía, como señala el segundo informe trimestral de 2009 (SHCP, 2009c).



## Conclusiones

Las recientes modificaciones a la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la escasa información reportada trimestralmente en 2009 impiden conocer el monto destinado específicamente para este programa de acción y limitan la posibilidad de adecuación de las acciones encaminadas a la disminución de la mortalidad por cáncer de mama mediante servicios óptimos de detección, diagnóstico, tratamiento y control del padecimiento.

Los dos primeros informes trimestrales de 2009, presentados por SHCP para dar cuenta de los avances físicos y financieros de los programas federales del Anexo 9A del Decreto del PEF, muestran que no se están cubriendo las metas planteadas para el primer semestre en una de las acciones fundamentales para lograr la detección de este padecimiento en el grupo



de mayor riesgo y que constituye una de las metas estratégicas del actual programa sectorial de salud: la realización de mastografías en mujeres de 50 a 69 años, que sólo tiene un avance de 15% sobre lo programado al periodo. Este retraso en el cumplimiento de metas se suma al ocurrido en 2008, por lo que lograr los resultados esperados para 2012 requerirá adecuar las acciones, así como aumentar los esfuerzos y los recursos destinados a atender este problema de salud pública. Puede inferirse que el pobre avance en el número de estudios realizados refleja las condiciones estructurales del sistema nacional de salud, como son: la falta de contratación de personal especializado capaz de ofrecer el servicio en todos los turnos y llevar a cabo el registro de las acciones realizadas, así como la falta de mantenimiento del equipo con que cuentan las instituciones, el cual, además de que requiere actualización, también es insuficiente, según consignan las y los especialistas en el tema.

Los datos sobre las acciones dirigidas a mujeres e igualdad de género, así como la utilización de los recursos presupuestales asignados, presentados por la SHCP en cumplimiento de las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos Federal de los ejercicios fiscales 2008 y 2009, constituyen una fuente de información novedosa y de enorme potencial para monitorear las políticas públicas en materia de igualdad de género. Sin embargo, la disminución de la información reportada recientemente, en particular el número de indicadores, dificulta el desarrollo de marcos de seguimiento y evaluación consistentes que refuercen la capacidad de control y fiscalización del Legislativo federal, así como la de formulación e instrumentación de las políticas públicas en la materia, que corresponde al Ejecutivo.

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF), (Abril, 2009). *Auditoría Núm. 830. Auditoría de desempeño a la prestación de servicios de salud del primer nivel de atención. Cuenta Pública 2007*. Archivo recuperado de Internet el 7 de julio de 2009 en: [www.asf.gob.mx/...DGADDS2007/830PRIMERNIVELSS.PDF](http://www.asf.gob.mx/...DGADDS2007/830PRIMERNIVELSS.PDF)
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2008). *Seguimiento a los Programas y Líneas de Acción para la Atención de la Salud de las Mujeres del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, CNEGSR, de la Secretaría de Salud*. Documento de trabajo elaborado por la Mtra. Leticia Calvario Martínez. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: México.
- Archivo electrónico disponible en la página web del CEAMEG, ubicada en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2009). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: México.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), (2008). *Informe sobre la Seguridad Social en América Latina 2009*. Autor: México. Versión electrónica disponible en: [www.ciss.org.mx](http://www.ciss.org.mx)
- Echeverría, D., (Octubre, 2008). *Presupuesto público y salud de la mujer. Un análisis desde la sociedad civil en el marco de los derechos sexuales y reproductivos y la equidad de género*. Presentación en Power Point. Archivo recuperado de Internet el 7 de julio de 2009 en: [www.fundar.org.mx/np2008/ppt/presentacion.ppt](http://www.fundar.org.mx/np2008/ppt/presentacion.ppt)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), (2009). *Mujeres y hombres en México 2009*. Autor: México.
- Lugrís, J., (2009). Seguimiento y evaluación participativos de proyectos de desarrollo: definición, principios y fases. En *SSE- valuación*, Revista de la Sociedad Española de Evaluación, pp. 4-16. Versión electrónica disponible en: [www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)
- Mackay, K., (2009). Building monitoring and evaluation systems to improve government performance. En Segone, M. (ed.), *Country-led monitoring and evaluation systems. Better evidence, better policies, better development results*, pp 169-187. Unicef: Suiza. Versión electrónica disponible en: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- Martínez, O. G., Uribe, P. y Hernández, M., (2009). Políticas públicas para la detección del cáncer de mama en México. En *Salud Pública de México* Vol. 51, Suplemento 2, pp. S350-S360.
- Mohar, A., Bargalló, E., Ramírez, M. T., Lara, F. y Beltrán, A., (2009). Recursos disponibles para el tratamiento del cáncer de mama en México. En *Salud Pública de México* Vol. 51, Suplemento 2, pp. S263-S269.
- Moser, C., (2005). *An introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*. London: Overseas Development Institute.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Autor: París. Versión electrónica disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

- Sabalza, M., (2000). Seguimiento. En Pérez, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria/Hegoa. Versión en línea: [dicc.hegoa.efaber.net](http://dicc.hegoa.efaber.net)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2008). *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2009*. Archivo recuperado de Internet el 6 de noviembre de 2008 en: [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/programacion/2009/](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/programacion/2009/)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009a). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XVIII. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género*. Cuarto trimestre de 2008. México. Versión electrónica disponible en: [www.apartados.hacienda.gob.mx](http://www.apartados.hacienda.gob.mx)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009b). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XIII. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género*. Primer trimestre de 2009. México. Versión electrónica disponible en: [www.apartados.hacienda.gob.mx](http://www.apartados.hacienda.gob.mx)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009c). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XVI. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género*. Segundo trimestre de 2009. México. Versión electrónica disponible en: [www.apartados.hacienda.gob.mx](http://www.apartados.hacienda.gob.mx)
- Secretaría de Salud (Ssa), (2008). *Programa de acción específico 2007-2012. Cáncer de mama*. México: Autor. Versión electrónica disponible en: [www.generosaludreproductiva.salud.gob.mx](http://www.generosaludreproductiva.salud.gob.mx)
- Secretaría de Salud (Ssa), (Agosto, 2008). *Estructura Programática Homologada 2009*. Presentación en *Power Point* de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP). Archivo recuperado de Internet el 7 de julio de 2009 en: [www.dgpop.salud.gob.mx](http://www.dgpop.salud.gob.mx)
- Secretaría de Salud (Ssa), (Febrero, 2009). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*. Presentación en *Power Point* de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP). Archivo recuperado de Internet el 7 de julio de 2009 en: [www.dgpop.salud.gob.mx](http://www.dgpop.salud.gob.mx)

## ***Problemas en la etapa del ejercicio presupuestal de los programas y líneas de acción con recursos etiquetados para mujeres y promoción de la igualdad de género***

Dolores Rodríguez Huacuz\*

\* Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó estudios de Maestría en Investigación y Desarrollo en la Universidad Iberoamericana. Ha trabajado en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y actualmente es asesora de la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres; del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

## Sumario: Aspectos generales del PEF I. El Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG). II. Problemas en el ejercicio del PEF. III. Problemas en el ejercicio del GEMIG. Consideraciones finales.

La importancia del presupuesto etiquetado para mujeres radica en su uso como medida afirmativa para la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal y el adelanto de las mujeres, mientras se instala dicha perspectiva en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En este artículo se aborda cómo es el ejercicio del presupuesto para mujeres, algunos problemas que enfrentan sus ejecutores, las deficiencias de los instrumentos para reportar el gasto y casos relevantes de algunos programas, con la intención de que la ubicación de los problemas permita incidir en su solución

### Aspectos generales del PEF

El PEF es un instrumento para orientar la economía nacional que concentra las erogaciones que podrá usar el gobierno federal durante el ejercicio fiscal anual. Es un medio de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país (Eliahu, Kreis, citado por Guerrero, J. y López M. 2000).

La naturaleza del PEF involucra un proceso administrativo y otro legislativo, por ello interviene el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, sobre una base constitucional y una legislación rectora del proceso (Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, Ley de Adquisiciones y Arrendamiento de Servicios del Sector Público y su reglamento, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y su reglamento).

El PEF contiene el gasto total de las acciones que propone el gobierno federal para realizarse durante un año fiscal (enero-diciembre), refleja sus prioridades asociadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Fundar, s/f). Estas acciones y prioridades están relacionadas con el gasto de las secretarías, organismos descentralizados, autónomos y otras entidades públicas, lo mismo que gobiernos estatales y municipales.

El PEF está constituido por etapas, cada una de ellas tiene funciones y características propias y son parte de un proceso continuo y multidimensional. Todas se

traslapan durante sus periodos de duración, tienen incidencia mutua y algunas de las actividades de las distintas etapas se realizan de forma simultánea (Guerrero, J y López M. 2000).

Estas etapas son:

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Ejercicio
- Seguimiento
- Evaluación (Cefp, 2007).

En el caso específico de la etapa del ejercicio, se empalma con el proceso de formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente, así como con la etapa de control del gasto ejercido en el año anterior. Esta cualidad dificulta su desarrollo.

El marco normativo para el ejercicio del presupuesto público (CEAMEG, 2006) es:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Deuda Pública
- Decreto de Egresos de la Federación

En general y a pesar de la norma, existen deficiencias de información sobre el ciclo del PEF, por lo tanto, hay opacidad en el ejercicio del presupuesto.

La intrincada relación entre los procesos operativos impone a las instituciones obstáculos para el cumplimiento en tiempo y forma de las distintas normas del ejercicio del presupuesto público, y esto, a su vez, interfiere en el desarrollo armónico de la etapa.

Los instrumentos derivados de la normatividad (o complementarios a ella) para informar sobre el ejercicio del gasto usados por el gobierno federal son: acuerdos y calendarios, convenios, información detallada de modificaciones al presupuesto, informes parciales sobre las finanzas públicas y la deuda y las re-

glas de operación (cuando haya programas nuevos o modificaciones) y la cuenta pública, que es también un instrumento para la fiscalización (Fundar, s/f).

Según Fundar (s/f), estos documentos tienen dificultades ya que dichas fuentes no son de la amplitud y oportunidad apropiados para el seguimiento, la evaluación y control del gasto, sin embargo, pueden detectarse algunas tendencias de éste, como los subejercicios.

Esta organización no gubernamental (ONG) considera que un organismo público puede ser vigilado para saber sobre el ejercicio del gasto a pesar de los mecanismos normativos y las restricciones en el acceso de la información.

### **I. El gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género (GEMIG)**

Los presupuestos sensibles al género o pro igualdad son una herramienta analítica para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, incorporan las necesidades, derechos, obligaciones, intereses de unas y otros de manera diferenciada en el diseño de la política de ingresos públicos, el reparto del presupuesto y el diseño de los programas, proyectos y actividades específicas (CEAMEG, 2007).

Según Hofbauer (2002) los presupuestos con perspectiva de género pretenden modificar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres al distribuir y orientar los recursos de una manera más adecuada.

Esta herramienta es usada por primera vez en Australia en 1984, en la década siguiente se expandió por el mundo en el marco del cumplimiento a los objetivos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), particularmente por México, en 1998 (Guzmán y Cooper, 2007).

Según Guzmán (2007), en nuestro país no existe transversalidad de la perspectiva de género en el presupuesto público; hay recursos etiquetados y son usados como estrategia para asignar presupuesto a programas y proyectos dirigidos a mujeres de escasos recursos.

Esta estrategia de asignación de recursos financieros a un programa o acción gubernamental dirigida a mujeres tiene pocos años en el país. Inició en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados como una acción temporal, en tanto se instalan presupuestos pro igualdad, y avanzó en las siguientes legislaturas logrando mayor presupuesto y consolidando políticas de Estado.

La herramienta para analizar el gasto etiquetado es también una metodología que permite ubicar en la estructura del PEF los conceptos y partidas destinadas a mujeres. Comenzó a utilizarse en México a finales de los años noventa del siglo XX. Es la más usada por las entidades gubernamentales y ha sido útil en la medida en que ha dado elementos para distinguir montos asignados a las mujeres en la agregada estructura del PEF que obstaculiza su distinción.

En 2008 aparece por primera vez el artículo 25 en el Decreto de Presupuesto de Egresos que mandata a las dependencias responsables de los programas con GEMIG, la obligación de reportar el avance de éstos a través de los informes trimestrales de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En 2009 dicho artículo sigue vigente.

### **II. Problemas en el ejercicio del PEF**

El ejercicio del gasto tiene diversos problemas de orden general:

- Adecuaciones al presupuesto realizadas durante el ejercicio del gasto, consideradas dentro de la normatividad. Éstas puedan darse cuando se hacen recortes del gasto por recaudación fiscal insuficiente. Es probable que el Ejecutivo federal no informe amplia y minuciosamente al Legislativo, o bien, en el caso de este último, no se encuentran evidencias de la medida en que participa en estos cambios (Fundar, s/f) (Guerrero, 2009).
- Los subejercicios presupuestales, según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se refieren a las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.  
El control del presupuesto durante el ejercicio es responsabilidad de las dependencias públicas y es probable que éstas lleguen a tener subejercicios, los cuales documentan o no en sus informes periódicos (Informes parciales sobre las finanzas públicas y la deuda pública) o bien queden expuestos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) en ocasiones con insuficiente claridad (Fundar s/f) (Guerrero, 2009).
- Reglas de operación (ROP) son “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia,

eficiencia, equidad y transparencia” (Secretaría de la Función Pública, s/f). Las ROP determinan cómo, dónde y para qué se ejercen los recursos de los programas federales que otorgan subsidios. No obstante, en ocasiones dificultan el acceso al gasto generando retraso en su ejercicio por la discrepancia entre los calendarios del gasto y la entrega de los subsidios (Fundar s/f) (Guerrero, 2009).

- Transferencia de recursos para actividades específicas, mismas que no son públicas (Guerrero, 2009).
- En el uso de los excedentes y fondos con calidad discrecional (por ejemplo ramo 28 contiene las transferencias federales no etiquetadas) no hay rendición de cuentas (Guerrero, 2009).

Los puntos arriba desglosados, en general, inciden en la opacidad en el PEF en la etapa de ejercicio, y es la transparencia la problemática más evidente.

### III. Problemas en el ejercicio del GEMIG

Las dificultades en el ejercicio del GEMIG están vinculadas con la problemática general descrita con anterioridad y, al sumar la ausencia de la transversalización de la perspectiva de género en el PEF, éstas se magnifican y aparecen nuevas.

Los análisis presupuestales realizados por CEAMEG (2007) han identificado dificultades del GEMIG:

- Ausencia de elementos que otorguen un carácter vinculante al ejercicio de recursos presupuestales con criterios de equidad de género en las etapas de planeación e instrumentación de las políticas públicas
- Falta de visibilidad y dificultad de seguimiento de los recursos presupuestales dirigidos a mujeres o equidad de género. Es decir, la estructura programática de PEF es muy agregada y no permite ubicar los conceptos y partidas para las mujeres
- Deficiencias en los esquemas de rendición de cuentas
- La mayoría del personal que interviene en la programación y presupuestación, no ha sido capacitado en perspectiva de género
- La inexistencia de unidades género en la mayoría de las dependencias genera, en muchos casos, que las acciones para la institucionalización de la perspectiva de género sean asignadas a unidades operativas, que carecen de funciones y atribuciones para presupuestar recursos y planear acciones con el enfoque de género para toda la dependencia
- Discrepancias en la conformación del gasto dirigido a mujeres o a promover la equidad de género a

través de los años y entre diferentes aperturas presupuestales

- Ausencia de criterios en los procedimientos administrativos para identificar recursos destinados a equidad de género
- Los formatos que utilizan las dependencias para reportar sus acciones manejan un nivel de agregación que no permite visibilizar todas las acciones y resultados que llevaron a cabo las instituciones a favor de las mujeres o la igualdad.

Además de estos problemas, en el marco de las reuniones sobre Sistemas de Información Presupuestal, convocadas por el CEAMEG en 2008, las funcionarias y los funcionarios representantes de las dependencias que operan algunos de los programas con GEMIG, manifestaron las siguientes dificultades:

- El GEMIG asignado a los programas de las dependencias puede formar parte de un gasto mayor que, a su vez, integra a otras actividades de los programas que también atienden a hombres. De esta manera, el gasto deja de ser específico para mujeres y la igualdad de género, con lo que se dificulta distinguir cuántos recursos han sido destinados a las mujeres.
- La asignación del GEMIG a áreas normativas centrales impacta el ejercicio presupuestal, cuando éste debiera ser destinado a las entidades federativas, en tanto que ellas son quienes ejercen el gasto.
- Los programas con reglas de operación no ejercen su gasto en los primeros meses del año porque en ese momento las dependencias se encuentran en la etapa de análisis y evaluación de proyectos de las solicitantes, y la asignación de recursos se da, generalmente, durante el segundo semestre del año.
- El presupuesto asignado en dos partidas presupuestales con dos claves de acceso y que forman parte de un gasto mayor; dificulta su ejercicio (CEAMEG, 2008).

La normatividad tendría que ser suficiente para que el ejercicio del GEMIG se lleve a cabo sin opacidad; sin embargo, el exceso de trámites para su cumplimiento influye en el retraso de la observancia de los mismos en las fechas programadas para su ejercicio.

Los ejemplos sobre la falta de visibilidad y dificultad de seguimiento de los recursos presupuestales, así como las deficiencias en los esquemas de rendición de cuentas del GEMIG, son numerosos; para ilustrar citaremos algunos:

- El caso de la Secretaría de la Defensa Nacional con el concepto de Dirección General de Administración Programa de capacitación y sensibilización, reporta en los Informes de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (o informes trimestrales) que tuvo un presupuesto modificado de 200 mdp, programaron al periodo 200.00 mdp y ejerció el 100% durante el año fiscal (CEAMEG, 2009). En tanto en la CHPF 2008 se reporta que el mismo programa tuvo un presupuesto original de 200 millones de pesos (mdp), el cual se modificó a 101.80 mdp, misma cantidad que se ejerció (CEAMEG, 2009).

Se aprecia que la información que nos proporcionan ambos instrumentos es inconsistente y confusa. Se entiende que los dos instrumentos de seguimiento al gasto son deficientes en tanto señalan cantidades distintas, no se distingue con certeza el monto que en realidad se ejerció; no puede llevarse un seguimiento del gasto con estos datos. Además, esta situación contribuye a la opacidad del presupuesto.

- El caso del presupuesto para la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) es un concepto que puede identificarse en los informes trimestrales de la Procuraduría General de la República pero no en la Cuenta de la Hacienda Pública. La Fevimtra no es sólo un programa, es una instancia gubernamental que debiera poseer una clave presupuestal y aparecer plenamente en el informe trimestral. Esta situación implica dificultad para el seguimiento del recurso.

El subejercicio, como ya se mencionó, significa otro problema que contribuye a la opacidad y dificultad para el seguimiento del ejercicio. Son muchos los casos, pero en 2008 destacan, por tener un monto alto:

- La Secretaría de Gobernación que en los informes trimestrales reporta no haber ejercido 61.52% del recurso asignado a los cuatro programas con GEMIG a su cargo: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo federal con el Congreso, Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), sólo este último no tuvo subejercicio.

- En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el Colegio de Posgraduados tuvo un presupuesto aprobado de 1.0 mi-

llón mdp (SHCP, 2008). Según lo reportado en el informe del cuarto trimestre de 2008, se programó de enero a diciembre 1.0 mdp, sin embargo, no se ejerció 70% (SHCP, 2008). En el informe trimestral no logra apreciarse con suficiente claridad las razones del incumplimiento del ejercicio total del recurso.

La CHPF 2008 no refiere el ejercicio presupuestal de ninguno de estos dos programas, con GEMIG, entre muchos otros (CEAMEG, 2009).

La problemática del ejercicio total del GEMIG es tangible, así como el trabajo a realizar en torno a la normatividad para regular el proceso aunque, más allá del perfeccionamiento de la norma, existen otras dimensiones de modificaciones necesarias, como en los procesos administrativos de la transferencia, registro y liberación de los recursos por parte de la SHCP y de las áreas de las dependencias.

Además, según Fundar, con la promulgación de la LFPRH hubo avances en la normativa presupuestal, pero es necesario modificar las prácticas que prevalecen tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Se requiere que el primero actúe de manera transparente, respetando el papel que deben tener los legisladores en las decisiones de política pública y presupuestaria, que éstos se involucren de manera decidida en el análisis y fiscalización de la política pública y la asignación presupuestaria bajo criterios fundamentados en las necesidades sociales (Fundar 2007).

### **Consideraciones finales**

Es preciso un análisis minucioso de la normatividad presupuestaria para valorar su armonización, seleccionar o instrumentar justamente las normas que debieran existir para conducir a un ejercicio sin obstáculos y transparente.

Además, las distintas instancias de las dependencias que intervienen en el ejercicio del recurso deben tener mayor coordinación para realizar las actividades relacionadas con éste. Al mismo tiempo, incluir en las normas presupuestarias la perspectiva de género en el diseño, instrumentación, control y evaluación de la totalidad del gasto público.

La persistencia de los problemas en el ejercicio del GEMIG, sobre todo los subejercicios, retrasan el adelanto de las mujeres y merman la posibilidad de ejercer sus derechos humanos.

Es necesario que los recursos destinados a las mujeres se ejerzan en su totalidad a través de mecanismos que permitan el ejercicio puntual y su seguimiento preciso.

La ejercitación de los recursos para mujeres refleja problemas de transparencia que limitan la posibilidad de acción del Poder Legislativo en la fiscalización del gasto y en la elaboración de normas que permitan solucionar las dificultades de dicha etapa.

Perfeccionar la aplicación y uso riguroso del presupuesto a los programas con GEMIG y mejorar los instrumentos para reportar su avance contribuye a la transversalización de la perspectiva de género y da la posibilidad de reforzar la estrategia de etiquetación como acción afirmativa para las mujeres en tanto se instalan verdaderos presupuestos pro igualdad.

## Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2006). *La Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Presupuestos Públicos Sensibles al Género en México*. Consultado el 5 de octubre de 2009 en: [www.3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero/d\\_que\\_hacemos/003\\_publicaciones](http://www.3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/d_que_hacemos/003_publicaciones)
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009). *Análisis de ejercicio. Gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género (GEMIG) Cuenta de la hacienda pública federal (CHPF). Informes trimestrales (IT) 2008*. Documento Inédito.
- Centro de Análisis e Información (2007) *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* Resultados para México Cuarta edición. Consultado el 9 de septiembre en el sitio web: [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)
- Centro de Análisis e Información (s/f) La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario. Consultado el 9 de septiembre en el sitio web: [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (2007), *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, Serie de "Cuadernos de Finanzas Públicas 2007, Cámara de Diputados, p. 23. Consultado el 25 de agosto en el sitio web: [www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/02\\_centro\\_de\\_estudios\\_de\\_finanzas\\_publicas](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas)
- Guerrero, P. y López, M. (2000). *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, a. c. Consultado el 10 de septiembre en: [www.presupuestoygastopublico.org/v2/ppgp.php?IdPagina=1](http://www.presupuestoygastopublico.org/v2/ppgp.php?IdPagina=1)
- Guerrero, J. (2009). *Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Normatividad*. Presentación. Diplomado: La igualdad y la Equidad de Género en la Política Pública. ICADEP y UAM- Azcapotzalco.
- Guzmán, F. y Cooper, J. (2007). *Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México*. Manuscrito no publicado. México.
- Hofbauer, H. y Vinay, C. (2002). *Presupuestos Sensibles al Género: Herramientas Metodológicas, experiencias internacionales y de México*, FUNDAR, México D.F.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.
- Secretaría de la Función Pública. (s/f). Portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales. Consultada el 15 de septiembre de 2009 en: [www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs-/reglas/index.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs-/reglas/index.htm)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). Informe de la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre. Consultado el 4 de octubre de 2009 en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)



## *Acoso laboral, una forma de violencia contra las mujeres*

Ma. de Lourdes García Acevedo\*  
Emma Trejo Martínez\*\*

\* Directora de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres, en el CEAMEG. Egresada de la Licenciatura en Sociología por la UAM-I. Maestra en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, especialización en estudios de la mujer en la UAM-X. Con 20 años de experiencia profesional como docente, investigadora, capacitadora, coordinadora, consultora y asesora en instituciones gubernamentales, no gubernamentales, instancias internacionales y de educación superior, es especialista en equidad de género, con diversas publicaciones sobre género en educación, presupuestos públicos con perspectiva de género, políticas públicas para la equidad de género y asesoría parlamentaria en equidad social y de género.

\*\* Asistente en la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres. Estudió la carrera de Letras Hispánicas en la UAM-Iztapalapa, lectora consuetudinaria. Ha escrito artículos sobre crítica literaria y algunos ensayos publicados en revistas de instituciones.

## Sumario: I. ¿Qué es el *mobbing*? II. Características del *mobbing*. III. Las víctimas. IV. Las personas acosadoras. V. Las consecuencias del acoso. VI. ¿Las mujeres son más acosadas laboralmente que los hombres? VII. ¿Hay un marco legal?

Cuando se hace referencia a la violencia que viven las mujeres, los medios de comunicación dan datos respecto a la violencia ejercida por la pareja, en pocas ocasiones se alude a otras formas, como las que se dan en los espacios públicos, en la escuela y en el trabajo.

Una de las formas de violencia que viven las mujeres es la violencia laboral que, si bien no es nueva, los estudios al respecto empiezan a identificar su gravedad y consecuencias para las víctimas.

En el marco de la crisis económica y el aumento del desempleo, el acoso laboral puede ser usado para intimidar más a trabajadoras y trabajadores quienes, ante las restricciones del mercado laboral, se ven sometidos a mayor violencia psicológica al tener que soportar situaciones que minan su autoestima y salud.

Aun más si recordamos que con la entrada del modelo neoliberal, la demanda de la no explotación de las y los trabajadores, se modificó por la no exclusión, toda vez que ante los cambios en la organización del trabajo en el ámbito internacional, muchas personas empezaron a ser excluidas del mercado laboral.

Se busca describir en qué consiste el *mobbing*, qué ocurre con la persona que acosa y qué con la víctima, a fin de identificar algunos aspectos que determinan el que las mujeres vivan mayor acoso laboral y sexual que los hombres. Se trata de identificar cómo viven las mujeres el *mobbing* y las razones por las cuales suelen enfrentarlo de forma pasiva.

En México, el acoso laboral no se ha incorporado a la Ley Federal del Trabajo, pero sí se habla de ello en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuestiones que también se apuntan aquí.

### I. ¿Qué es el *mobbing*?

La palabra *mobbing* es un término en inglés relativamente nuevo que significa “acosar, hostigar, acorralar en grupo” y, según el psicólogo alemán Heinz Leymann —primero en estudiar este fenómeno en la década de los 80—: “violencia psicológica en el sitio de trabajo y las consecuencias en el detrimento de la salud emocional de los individuos”. Este comportamien-

to ya había sido estudiado en animales por Konrad Lorenz, etnólogo austriaco ganador de premio Nobel, quien observó en determinadas especies animales un comportamiento en el que algunos individuos débiles o pequeños se agrupaban para atacar a otro más fuerte, con la intención de ahuyentarlo.

El *mobbing*, según Leyman, consiste en que una o varias personas ejerzan violencia psicológica extrema sobre uno o varios individuos en el ámbito del trabajo: “es una sofisticada forma de persecución u hostigamiento psicológico que una empleada o empleado sufre en su lugar de trabajo”; es sutil en el sentido de que no se trata de una violencia o agresividad patentes; es un proceso lento, pero persistente, que puede durar años.

Aunque el término sea relativamente nuevo, el fenómeno no lo es, pueden documentarse muchos casos, pero es hasta ahora cuando empieza a tomarse con seriedad, debido a sus efectos nocivos en las víctimas y en los lugares de trabajo.

En español los términos utilizados para este fenómeno son: acoso moral en el trabajo, acoso psicológico en el trabajo, psicoterror laboral, acoso laboral u hostigamiento psicológico en el trabajo. Los estudiosos del tema coinciden en que este tipo de violencia psicológica empieza con una “serie de conductas que persiguen calumniar, ofender, ridiculizar, humillar y conducir a la víctima al aislamiento del grupo, creándole un vacío que con el tiempo desestabiliza psicológicamente a la persona y persigue en última instancia la autoexclusión y el abandono del trabajo”. En muchos casos el acoso no termina ahí, se prolonga al exterior en la vida familiar de la trabajadora o trabajador y el resultado es demoledor ya que la persona acosada pierde su autoestima y seguridad, su capacidad profesional se ve reducida para realizar el trabajo y en la mayoría de los casos enfrenta dificultad para encontrar otro empleo, quizá, porque se den referencias negativas de ella.

Es un atropello psicológico basado en el descrédito, los rumores y los chismes ante los cuales la persona no puede defenderse. El *mobbing* puede originarse por las relaciones interpersonales en el trabajo, es un comportamiento negativo entre iguales, entre supe-

rior y subordinado y, en algunos casos, entre subordinados y superior. Las y los especialistas definen como *mobbing* horizontal el que se da entre iguales jerárquicos; como *mobbing* descendente cuando se da de superior a subordinado y *mobbing* ascendente si las personas subordinadas son quienes lo ejercen hacia las y los jefes.

El *mobbing* es un tipo de agresión muy sutil, casi velada en el que la persona acosadora actúa en complicidad con otras u otros compañeros para hacer la vida miserable a la persona blanco del hostigamiento, la intención es no dejar pruebas del acoso y que sea difícil de probar o, cuando siendo testigos del hostigamiento, lo niegan o bien actúan como testigos ciegos. Aunque es común que en el sitio de trabajo existan discrepancias, ideas diferentes e intereses contrarios entre las y los compañeros, el estrés laboral no debe confundirse con *mobbing*, pues éste tiene características especiales.

## II. Características del *mobbing*

La agresión psicológica en el lugar del trabajo engloba un daño emocional significativo, está direccionado a deteriorar y minimizar, es un fenómeno presente en el sector productivo del siglo XXI (del Pino. 2007).

Una gran mayoría de las personas que sufre de *mobbing*, no es consciente de ello y, por tanto, las consecuencias psicológicas, físicas y sociales pueden confundirse fácilmente con algunas enfermedades inherentes a la profesión —en ocasiones se ha confundido con el *bullying* o acoso escolar, pero la diferencia es que en este último generalmente hay violencia física, lo que no ocurre con el *mobbing*.

En el *mobbing* el objetivo de las y los acosadores es destruir psicológicamente a la persona con ataques frecuentes y persistentes que ponen a la o el acosado en una situación de total indefensión, por considerarlo un peligro para su desarrollo o puesto en la empresa.

En México, este fenómeno ha empezado a tomarse en cuenta como forma de violencia en lugares de trabajo con una estructura organizacional pobre, en donde falta liderazgo, con jerarquías débiles y con poco interés sobre las personas subordinadas.

Leyman (1990, 1993, 1996, citado por Báguena, 2006), sugiere que el *mobbing* se origina por cuatro factores organizacionales: deficiencias en el diseño del trabajo, deficiencias en la conducta del liderazgo, posición social ocupada por la víctima y estándares morales bajos por parte de la dirección y del personal

de la empresa. “Desde esta perspectiva el *mobbing* siempre es responsabilidad de la organización y de su dirección. Las deficiencias organizacionales y los conflictos graves que se producen en el seno de la organización son los que contribuyen al desarrollo del *mobbing*” (Báguena, 2006:18).

El *mobbing* se expresa con ataques a la víctima con medidas organizacionales, ataques a las relaciones sociales y vida privada de la víctima, entre otras:

- La o el superior restringe a la víctima la posibilidad de hablar
- Cambia de lugar a la víctima a fin de separarla de sus compañeras o compañeros
- Prohíbe a las y los compañeros que hablen con una persona determinada
- Obliga a alguien a ejecutar tareas en contra de su conciencia
- Asigna a la víctima tareas sin sentido
- No dirige la palabra a la víctima
- Trata a la persona como si no existiera
- Busca hacer parecer que la víctima es estúpida
- Da a entender que la víctima tiene problemas psicológicos
- Cuestiona las decisiones de la persona acosada
- Rehúsa la comunicación con la víctima a través de no comunicarse directamente con ella.
- Hay ataques a las actitudes y creencias políticas de la persona acosada
- Rumorología y chismes sobre la víctima.

De acuerdo con estudios revisados por Báguena, el mayor riesgo de *mobbing* parece presentarse más en los sectores relacionados con la salud, la asistencia social, la educación y la administración pública en general. Es menos frecuente en las empresas más pequeñas.

El análisis realizado por esta autora explica que:

Los resultados sugieren sin lugar a dudas que el tipo de acoso que predomina en nuestra investigación es el de arriba-abajo: tanto las víctimas que ocupan el rol de subordinado (58.1%) como aquéllas que tienen un estatus superior (supervisores, mandos medios) y que representan el

68.5% de las víctimas, son acosadas por otro trabajador que ocupa un lugar más alto en la jerarquía laboral. Cabe destacar que esta verticalidad es más significativa cuando la víctima ocupa un estatus superior, que cuando es subordinado (Báguena, 2006:116).

### III. Las víctimas

Del Pino (2007) clasifica de la siguiente manera a las posibles víctimas: vulnerables, envidiables y amenazantes, en estas dos últimas categorías entra el personal “de alto valor organizacional” por su desempeño sobresaliente, y en la primera se ubica el personal con alguna diversidad.

Las víctimas envidiables (hombres y mujeres) generalmente son personas con aspecto físico agradable, lo que puede ocasionar envidias; profesionales recién egresados (que se integran a la empresa). El *mobbing* puede afectar a personas perfectamente capaces, inteligentes y preparadas, personas valiosas que presentan un riesgo para quien ejerce el acoso. Es probable que si la víctima, mujer u hombre, es muy joven y atractiva, antes de sufrir *mobbing* haya sufrido acoso sexual.

Otras personas a quienes se puede orientar el acoso son aquellas que manifiestan ética profesional, son honestas, trabajadoras y sobresalen en el trabajo, es decir, quienes de alguna forma son diferentes.

La lista de acciones en contra de la víctima es muy amplia. Pueden darse insinuaciones malévolas, descalificación a su trabajo, quitársele el empleo o bien asignársele cargas excesivas o mantenerla en constante presión. Es posible que se exageren sus errores, mientras se minimizan sus logros (Sánchez. Regiones 2007). Se le asigna trabajo muy por debajo de sus capacidades o, por el contrario, por encima de éstas. Otros autores señalan que la persona que efectúa el acoso puede ensañarse con alguna característica física de la víctima.

Las víctimas amenazantes para la o el acosador, son aquellas que pueden haberse negado a realizar alguna colaboración no muy clara, ser muy joven, muy ingenua o no dejarse manipular fácilmente.

También es probable que se trate de personas vulnerables, con otra preferencia sexual, ideas políticas diferentes, con características que molestan a la persona acosadora, tales como: creencias religiosas, color de piel, nacionalidad o hasta procedencia geográfica o disminuidas físicamente, enfermas, (sobre todo padecimientos degenerativos), migrantes, mujeres jóve-

nes, embarazadas y una modalidad que se ha dado en fechas más recientes: personas adultas mayores quienes son víctimas propicias de acosadores, porque el temor les impide defenderse o ignoran cómo hacerlo. La finalidad de la o el acosador es hostigarlas hasta que abandonen el empleo sin ninguna prestación.

Las personas acosadoras son a menudo superiores o jefes de la víctima, pero no se descarta el *mobbing* horizontal, es decir, cuando los mismos trabajadores hostilizan a alguien ya sea por envidia o por temor a ser desplazados profesionalmente. En un menor porcentaje está el *mobbing* ascendente, que se da cuando un grupo se alía para hostigar a un superior, puede iniciarse con chismes, rumores, falsedades que después se convierten en verdades y empieza a configurarse una atmósfera enfermiza en el centro de trabajo (Sánchez en Regiones 2007).

Manuel Muñoz (2004) afirma que, muchas veces, la persona víctima de *mobbing* es la última en darse cuenta que está siendo acosada, lo cual implica que su destrucción ha sido planeada. La o el trabajador ajeno a esta maquinación comienza a dudar, a desconfiar de sus capacidades y es llevada a estados de angustia, desesperación y depresión que le hacen creer que lo que le ocurre es obra de la “mala suerte”.

Cuando una trabajadora o trabajador tiene seguridad laboral, la posibilidad de despido es más remota, por lo que se le neutraliza, aísla y presiona de tal forma que sea ella la primera en dar el paso hacia la separación de la fuente de trabajo.

Otra característica del *mobbing* es que el acoso va en aumento. No hay que dejar de lado que el fin es el abandono del trabajo, por lo que el acoso moral puede llegar a ser insoportable para la víctima, la limita, destruye y no alcanza a distinguir el origen de su problema. Sólo termina cuando decide retirarse “voluntariamente”, entonces, puede decirse que el *mobbing* ha terminado; sin embargo, en casos verdaderamente terribles, la persona acosada llega al suicido tentativo o consumado, después de haber renunciado, por lo que el delito se consuma y no hay culpables a quienes castigar.

### IV. Las personas acosadoras

Suelen ser personas manipuladoras, es posible que tengan una lista de víctimas (escondida, por supuesto), carecen de empatía con los demás, sin embargo, son muy cuidadosas en las formas sociales, hostigan de tal forma que la víctima pocas veces tendrá pruebas de

ello. Generalmente son propicias para el *mobbing* las organizaciones desestructuradas sin reglas ni organigramas claros que establezcan jerarquías e instancias de toma de decisiones, donde las normas a pesar de existir no se observan.

Las personas acosadoras suelen ser mediocres, sienten miedo e inseguridad; no tienen sentido de culpabilidad, son agresivas, cobardes, autoritarias, mentirosas, compulsivas, con gran capacidad de improvisación, suelen tener complejo de inferioridad (Góngora y Lahera, 2002); encaminan sus propios errores a sus subordinados, desvirtuando a las víctimas para ellos salvar sus propios empleos, suelen ser personas que siempre han abusado de los demás, descargando en ellos sus frustraciones y malestares, agreden a gritos, regaños y amenazas, tienen muy poca consideración, ignoran a la persona, critican y jamás le dan algún mérito al trabajo de la víctima, siempre le encuentran “peros”, opinan y se burlan de su apariencia.

En la mayoría de los casos la persona acosadora no actúa sola, cuenta con cómplices activos o pasivos. En los estudios al respecto se habla de que el *mobbing* es un comportamiento culturalmente aprendido, aceptado y, lo que es peor, reproducido. Cuando las personas observan el *mobbing* hacia alguna otra, tienen dos opciones: quedarse calladas por miedo a la persona acosadora, a que se le despidan del trabajo, o simplemente justifica el acoso, pensando “algo habrá hecho, tal vez se lo merece”; la otra opción es participar difundiendo rumores, contribuyendo al aislamiento de la víctima, tomando la decisión de mejor no hablarle para evitarse conflicto con la persona acosadora, e incluso tomando un papel más activo en el acoso (Arribas 2001).

Es conveniente recordar que el correcto desarrollo de una institución o empresa no es sólo buenos resultados económicos o administrativos, lo constituye también un buen clima laboral, porque cuando se destruye a una persona, se está desperdiciando riqueza potencial, talento que se pierde y no se podrá recuperar.

## V. Las consecuencias del acoso

Hay estudios (OIT, 2006) que clasifican las consecuencias del *mobbing* en psicológicas, físicas, psicofísicas, en el ámbito laboral, en el contexto familiar, entre ellas:

- En el plano psicológico es común encontrar presencia de estrés, ansiedad y depresión.

- En el plano físico se presentan problemas dermatológicos, cardíacos, gastrointestinales y de tipo alérgico, pérdida de cabello, migraña, dolor de estómago, taquicardia, entre muchas más.
- En el plano psicofísico se pueden observar distintos tipos de afectación como miedo continuo, sentimientos de amenaza, generalización de la ansiedad, sentimientos de impotencia, frustración, fracaso y apatía. También puede haber trastornos emocionales, del sueño, de la alimentación y falta de concentración.
- Trastornos de la conducta social, como: susceptibilidad, hipersensibilidad, aislamiento, irritabilidad, apatía, falta de iniciativa.
- La afectación grave se traduce en indefensión, depresión grave y suicidio.
- En el contexto laboral, se presenta mal clima y ambiente de trabajo, afectación de la cantidad y calidad de las labores, bajas laborales, absentismo, aumento notable de las consultas al servicio médico, mala comunicación, mala reputación de la empresa, entre otras.
- En el contexto familiar se genera malestar en las relaciones, pérdida de interés por los proyectos comunes, trastornos físicos y psicológicos en otros integrantes del hogar quienes saben del acoso que vive su familiar.

Diversos autores (citados por Báguena, 2006:21) afirman que las personas que han sido víctimas de *mobbing* prolongado, pueden llegar a desarrollar un trastorno por estrés postraumático (TEPT), situación que genera una recuperación de varios años.

## VI. ¿Las mujeres son más acosadas laboralmente que los hombres?

Los estudios sobre acoso laboral con perspectiva de género son escasos. A partir de algunos de ellos se detectó que existen evidencias de que las mujeres experimentan el acoso de forma específica.

Por una parte, algunos estudios sugieren que los hombres aparecen en mayor proporción que las mujeres como acosadores. Una posible explicación que se ha dado a este resultado es que el *mobbing* incluye formas de agresión directa (burlas humillaciones, ridiculización en público), que serían más típicas de los hombres que de las mujeres, quienes utilizan preferentemente formas de agresión más

indirecta (aislar a la víctima, chiorrear, manipular a otros para que lleven a cabo las actividades de *mobbing*). Por decirlo de algún modo, las mujeres utilizan un estilo de acoso relacional en el que predomina el uso de las tácticas de exclusión social (Báguena, 2006:31).

Un estudio realizado por Pastrana (2002) mostró que de los casos que causaron baja laboral por *mobbing* 65.8% fueron mujeres y 34.2% hombres. En la mayor parte de los estudios se sugiere que un tercio de los hombres y dos tercios de las mujeres aparecen como víctimas de *mobbing*. La mayor vulnerabilidad tiene que ver con la inserción de las mujeres en los sectores públicos donde el *mobbing* se identifica en mayor proporción; con su menor estatus en la jerarquía laboral y la socialización de las mujeres como víctimas, principalmente.

También puede deberse a que las mujeres se asumen más fácilmente como víctimas de *mobbing* que los hombres. Son acosadas independientemente del estatus que tengan en la empresa.

El estudio realizado por Báguena (2006), *Mobbing, género y salud*, muestra datos esclarecedores. Se encontró que las mujeres son victimizadas por otras mujeres y por hombres, mientras que los hombres son acosados por personas de su mismo sexo. En la muestra, el grupo de hombres acosado por mujeres fue escaso.

Se observó que cuando la persona acosadora es del mismo sexo que la víctima, las mujeres perciben menor reconocimiento por su trabajo. Cabe decir que independientemente del género de la persona que acosa, las mujeres identifican como parte del acoso tener mayor sobrecarga de trabajo, así como menor reconocimiento por el mismo, comparado con la percepción de los hombres.

Además, las mujeres perciben mayor control sobre su trabajo que los hombres en la empresa pública que en la privada. En cualquiera de los dos casos, son más las mujeres de mayor edad víctimas de *mobbing* que las mujeres jóvenes.

El mismo estudio señala que las mujeres informan que el *mobbing* que viven se relaciona con ser interrumpidas en exceso, miradas despectivas, gestos negativos, críticas desmedidas. Los hombres, por su parte, identificaron el acoso con el hecho de que se digan mentiras de ellos, que les asignen tareas que no tienen sentido o son humillantes, que se revelen asuntos de su vida personal, entre otros. En suma, el tipo de acoso que viven las mujeres está más relacionado con ataques a las relaciones sociales.

Una condición que se ha identificado como causa de *mobbing* es la de embarazo, se afirma que 90% de las mujeres embarazadas vive alguna forma de acoso (García, Mar 2008).

Se identificaron más casos de mujeres que vivieron *mobbing* en empresas públicas. La situación de acoso que perciben los hombres se detectó en mayor medida en empresas privadas, pero en éstas las mujeres sufren más acoso sexual. En la muestra del estudio citado 3.3% de los hombres y 8% de las mujeres informan haber vivido esta situación.

Cabe señalar que los hombres son los principales acosadores sexuales, tanto hacia mujeres como hacia hombres. Por otro lado, ellos informaron presenciar más acoso psicológico que las mujeres.

Otro aspecto donde se encuentran diferencias de género es en la forma de afrontar el *mobbing*. El estudio de Björkvist, 1994, citado por Báguena, 2006, sugiere que las mujeres tienen menos herramientas que los hombres para defenderse del acoso, debido a su socialización como víctimas.

Elas tienden a utilizar estrategias pasivas para afrontar el *mobbing*, mientras que los hombres usan estrategias más activas. No obstante, los estudios muestran que si se toman en cuenta variables como el nivel profesional, tanto mujeres como hombres utilizan el afrontamiento activo, es decir, interactuar con la persona acosadora para tratar de resolver el conflicto.

El afrontamiento activo lo que hace es envenenar el conflicto y generar un perfil bastante específico de sintomatología. Así el afrontamiento activo por parte del trabajador conduce a una mayor victimización, que a su vez se traduce especialmente en el incremento de un conjunto de síntomas de estrés que afectan a la salud física general de trabajador (Báguena, 2006:153).

Independientemente de la forma como las mujeres afrontan el *mobbing*, generan una mayor sintomatología postraumática que los hombres, debido a su exposición a la violencia psicológica.

Todo ello puede generar preguntas en torno a: ¿por qué las mujeres viven mayor acoso, por qué el tipo de acoso se relaciona con la mayor sobrecarga de trabajo y de sus relaciones sociales, así como cuál es la razón por la que las mujeres no profesionales, principalmente, afrontan el *mobbing* de forma pasiva?

Sin duda esta situación se debe a una menor valoración social del género femenino, lo mismo que a la

construcción de la identidad femenina. Los distintos tipos de violencia que viven las mujeres están relacionados con la opresión de que son objeto en la organización social donde, desde el nacimiento, a los hombres se les da un mayor valor que a las mujeres.

La opresión de las mujeres se define por un conjunto articulado de características enmarcadas en la situación de subordinación, dependencia vital y discriminación de las mujeres en sus relaciones con los hombres, en el conjunto de la sociedad y en el Estado. La opresión de las mujeres se sintetiza en su interiorización frente al hombre constituido en paradigma social y cultural de la humanidad (Lagade, 1993:97).

Afrontar de forma pasiva el conflicto tiene que ver con los aprendizajes sociales y la educación que reciben las mujeres, en donde la pasividad, la bondad y el “buen comportamiento”, son valores que se inculcan. Se las hace creer desde niñas que valen menos que los hombres, por lo que pueden ser objeto de vejaciones.

La concepción de las mujeres con respecto a sus derechos es restringida, por ello reclamarlos y defenderlos es algo que no ha formado parte de los aprendizajes sociales de la mayoría de ellas. Debido a esto, ante la violencia que viven, la impotencia emerge por la falta de respuesta de la sociedad y del Estado.

La impotencia es un sentimiento socialmente construido, “internalizado originado desde fuera como efecto de la estructura de poder del campo de las relaciones de género que cumple con una función domesticadora: bajo el disfraz de una rabia digna, lo que hay aquí es una acción pedagógica sistémica en funcionamiento, acción que desmoviliza eficazmente porque se vive como sentimiento “concientizador” y “dignificante” (Castro y Caciue, 2008:31).

Por otro lado, hasta hace un par de décadas había socialmente una legitimación de la violencia contra las mujeres. Para quienes la ejercían, la observaban e incluso la vivían, podía resultar “normal”. Gracias al movimiento feminista, en los años noventa en México este problema empezó a tener prioridad (Castro y Caciue, 2008), por lo cual se inició una serie de medidas de política pública y de reformas legales que han buscado prevenir, atender y sancionar la violencia en contra de las mujeres.

## VII. ¿Hay un marco legal?

En nuestro país no se han incluido en la Ley Federal del Trabajo (LFT) el acoso laboral, ni el sexual. Otros países como Suecia, Francia y Colombia sí han incluido en su legislación medidas contra el *mobbing*, al considerar que esta práctica es dañina a la salud emocional de las y los trabajadores. Es un atentado contra su dignidad y, al mismo tiempo, afecta los procesos de producción.

En la LFT se incluye el Título Quinto referido al Trabajo de las Mujeres, el cual tiene como propósito la protección de la maternidad, por lo que no hay disposiciones referidas a proteger a las mujeres de la violencia psicológica, física y sexual.

La Red de Mujeres Sindicalistas, junto a la diputada Marcela Lagarde en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, trabajaron la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para introducir de forma transversal la perspectiva de género, en la cual se plantea, respecto a la violencia y el acoso laboral:

En el Título Cuarto Derechos y Obligaciones de las y los trabajadores y de las y los patrones, en el artículo 132, son obligaciones de las y los patrones: Cumplir las normas en materia de igualdad de oportunidades, de trato y no discriminación en el acceso al empleo, la capacitación, el acceso y la permanencia.

En la fracción VII. Crear un ambiente laboral libre de discriminación, riesgos y violencia laboral, y establecer condiciones, mecanismos e instancias para detectar, atender y erradicar el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo;

Una fracción VIII. Crear los mecanismos e instancias de protección ante represalias hacia las víctimas de violencia.

En el artículo 133. Queda prohibido a las y los patrones y a sus representantes: Fracción XIV. Hostigar sexualmente atendiendo a lo señalado en el artículo 3 de esta ley (Lagarde, Brugada y Casanova, 2005: 23, 25).

En el artículo 513 en donde se establece la tabla para enfermedades de trabajo, se introduce el síndrome de estrés-traumático “trabajadores y trabajadoras que han sido expuestos a situaciones traumatizantes ocurridas en el lugar de trabajo, incluyendo una lesión traumática, un accidente de trabajo o de trayecto, o un acto de violencia laboral o sexual, un riesgo para la vida”, (Lagarde, Brugada y Casanova, 2005: 39).

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), tipifica las distintas formas de violencia que viven las mujeres y define la violencia laboral y docente como:

“Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual (CEAMEG: 2007:25).

Esta inclusión en la LGAMVLV constituye un avance ante la gran ausencia de legislación que permita prevenir, sancionar y atender a las mujeres que son víctimas de acoso laboral. Podría generar el marco para la armonización de otras leyes que contribuyan a evitar el daño psicológico y físico que experimentan mujeres insertas en el mercado de trabajo.

## Comentarios finales

Todas las formas de violencia que viven las mujeres dejan una huella en las emociones, en el corazón, en la salud física y psicológica de las víctimas, por lo que es necesario que el marco legal contemple de forma integral las medidas de prevención, atención, sanción y erradicación de las mismas y que, además, las políticas públicas relacionadas con la salud, la educación, la aplicación de la legislación laboral y la atención de las mujeres, incorporen programas y acciones tendientes a prevenir los distintos tipos de violencia.

En el ámbito laboral, además de que se tipifique el acoso laboral y sexual en las leyes, se requiere que se incorpore la obligación de las empresas de responsabilizarse de crear las condiciones, organización del trabajo y tomar las medidas que contribuyan a una buena salud física y psicológica de las y los trabajadores. En ese sentido, la empresa o institución es responsable de “desmantelar” los grupos que se convierten en “mafias” de acosadores. Una opción que han identificado las y los estudiosos del tema para las víctimas, es la búsqueda de solidaridad entre compañeras y compañeros de trabajo, la construcción de redes de solidaridad, la creación de grupos de personas que han vivido *mobbing*, para trabajar sus experiencias de forma grupal.

Los resultados de los estudios referidos establecen que las mujeres trabajadoras se encuentran más expuestas al *mobbing* que los hombres, además de ser víctimas de acoso sexual. Sumado al género, la edad de las mujeres es una condición que las hace más vulnerables ante el acoso moral. Son más susceptibles de presentar sintomatología física y psicológica derivada del *mobbing*, por lo tanto, se requiere que las leyes, las políticas públicas y las empresas, consideren las especificidades de género.

## Referencias

- Arribas, M. (2001). Acoso moral en el trabajo: un tema preocupante. Boletín Colegio Psicólogos de Cataluña. Hoja Informativa. Número 411.
- Báguena, M. (2006). *Mobbing. Género y Salud*. Secretaría General de Asuntos de Igualdad, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Universidad de Valencia.
- Castro, R. y Cacique I. (Editores) (2008). *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*. UNAM. México.
- Derechos Humanos de las Mujeres. Marco Jurídico Básico Nacional e Internacional (2007). CEAMEG. Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Góngora, J., Lahera M., Rivas, M.(2002), *Acoso Psicológico en el Trabajo “Mobbing”*. Gobierno de Navarra.
- Ley Federal Del Trabajo. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 2009.
- González de Rivera y Rivera, J. (2002). *El maltrato psicológico. Cómo defenderse del mobbing y otras formas de acoso*. Espasa-Calpe. Madrid.
- Herrainz, J., ReigFerrer, A., Cabrero, J.. *La presencia del Mobbing y sus determinantes labores en Profesores Universitarios en Análisis y Modificación de Conducta* (2006), Vol. 32, No. 142. Universidad de Alicante.
- Piñuel, I. (2001). *Mobbing: cómo sobrevivir al psico-terror laboral*. Edit. Sal Terrae.
- Peña, F., Ravelo, P., Sánchez, S. (Coordinadores) (2007), *Cuando el Trabajo nos castiga. Debates sobre el mobbing en México*. Ediciones. Eón y UAM Azcapotzalco, México.
- Sánchez, Sergio. (2007). *El acoso moral en espacios formales de trabajo*. *Revista Regiones*, Núm. 32 (pág. 4-6).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). *Aumentan las nuevas formas de violencia en el trabajo*, Comunicado de Prensa.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). *La violencia en el trabajo: Un problema mundial*. Comunicado de Prensa.
- Lagarde, M., Brugada, C., Casanova, M. (Coordinadores), (2005). *Trabajo y Género. Cuadernos Legislativos. Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados LIX Legislatura*.
- Lagarde, M. (1993). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Colección Posgrado. UNAM. México.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2007) CEAMEG. Cámara de Diputados LX Legislatura.



***El impacto de la crisis  
alimentaria en las mujeres rurales  
de bajos ingresos en México. 2008 - 2009***

*Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales*

Blanca Rubio\*

\* Blanca Rubio, investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, docente en el Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, doctora por la Facultad de Economía de la UNAM, especialista en cuestiones rurales en México y América Latina. Entre sus principales publicaciones está *Resistencia campesina y explotación rural en México*, numerosos ensayos y artículos en revistas y libros especializados. Desde hace más de 15 años ha participado en la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales.

## Sumario: I. Aspectos metodológicos de la investigación. II. Contexto socioeconómico del universo de estudio. III. Resultados de la investigación.

El siguiente artículo presenta los resultados de la investigación realizada por la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales sobre el impacto de la crisis alimentaria en las mujeres rurales de bajos ingresos en México. Esta investigación se realizó en dos etapas —entre julio y noviembre del 2008— en 11 estados, con mujeres campesinas e indígenas que pertenecen a unidades campesinas ejidales, comunales y de pequeña propiedad. Los resultados de la investigación permitieron concluir que la crisis alimentaria afectó fuertemente a las mujeres en tanto incrementó sus costos de producción en el cultivo de bienes básicos, aumentó los precios de los bienes de consumo y las obligó a reducir aun más el consumo alimentario.

Asimismo, se pudo observar el regreso de migrantes y la caída de remesas por la crisis capitalista. La crisis afectó también sus actividades artesanales porque se incrementaron los costos y bajó la demanda, además de que tuvo impacto negativo sobre las organizaciones rurales. Por lo anterior concluimos que la crisis alimentaria ha generado una mayor desestructuración de las unidades campesinas a la vez que ha profundizado la subordinación de género que caracteriza a las mujeres rurales.



Las mujeres rurales de México enfrentan hoy un nuevo problema que se suma a los múltiples desafíos de su vida cotidiana. Después de la devastación del campo que trajeron consigo más de 20 años de neoliberalismo, se ha hecho presente en los ámbitos mundial y nacional la llamada crisis alimentaria, que viene a agudizar la difícil situación del campo y en particular la de las mujeres campesinas e indígenas.

En los tempranos 2000 empezaron a surgir signos de transformación en la agricultura internacional debida, esencialmente, al agotamiento del orden agroalimentario mundial, con lo cual los precios de los alimentos

iniciaron una tendencia a la alza. Este proceso se fortaleció como resultado de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos que ahuyentó a los fondos especulativos de inversión hacia mejores derroteros. En 2008, los alimentos se convirtieron en atractivo terreno de inversión especulativa, con lo cual los precios de los granos básicos se dispararon a tasas insospechadas. En un solo día el precio del arroz subió 10% y un promedio de 50% en dos semanas (Naim, Moisés. 2008).

Estallaba así la crisis alimentaria que generó una situación de pánico mundial, aumento de los precios de los bienes básicos, desabasto alimentario en una treintena de países, importaciones encarecidas, descontento popular y agudización de la pobreza en los países dependientes alimentariamente.

En nuestro país la crisis alimentaria se manifestó en el incremento en hasta 67% de los precios de los alimentos básicos, el aumento en los costos de los insumos para el campo, como fertilizantes y combustible, la elevación de las importaciones de granos y oleaginosas, así como en el deterioro de los ingresos de la población urbana y rural.

En este contexto, la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales se propuso realizar un diagnóstico sobre el impacto de la crisis alimentaria en las mujeres rurales de bajos ingresos, con el fin de conocer las transformaciones ocurridas en su nivel de vida, organizaciones, situación de género, percepciones y propuestas. Se trataba, en última instancia, de conocer los impactos de la crisis para encontrar formas de resistencia ante el desastre.

Aprovechando la presencia de las promotoras rurales de la Red en un amplio grupo de entidades del país, se decidió realizar una investigación de mediano alcance, a través del levantamiento de una encuesta dirigida a mujeres rurales e informantes clave de las regiones donde se tiene trabajo de promoción.

Lo que inició como una idea creativa fue madurando y cobrando realidad, de tal manera que en julio de 2008 se levantó la primera etapa de la encuesta, y en noviembre culminó la segunda de lo que constituyó el primer diagnóstico sobre el impacto de la crisis alimentaria sobre las mujeres rurales.

## I. Aspectos metodológicos de la investigación

Con el fin de llevar a cabo la investigación se definieron cuatro regiones de estudio que corresponden a los lugares donde se tiene trabajo de promoción y capacitación. La región norte, que comprende el estado de Sonora; la región del centro occidente, que abarcó los estados de Guanajuato y Michoacán; la región centro, que comprende los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y el Distrito Federal y, finalmente, la región sureste, que abarcó los estados de Chiapas, Tabasco y Oaxaca. En total 11 entidades del país y 27 municipios y localidades. En la región sureste se levantó 42% de las entrevistas, 40% en la región centro, 9.4% en la región norte y 7.9% en la región centro occidente. Esto nos lleva a concluir que los resultados corresponden esencialmente a la situación de las mujeres rurales del centro-sur del país.

En cuanto a los instrumentos se utilizó una entrevista abierta, tanto para las mujeres como para los informantes clave, con una orientación cualitativa, que tiene como eje el impacto del aumento de los precios de los productos agrícolas y de los bienes de consumo básico, en la situación económica de las mujeres rurales, en la migración, en la organización y en la subordinación de género que enfrentan. Se analizó también la opinión de las mujeres sobre las políticas públicas realizadas durante la crisis y el proceso de avance del capital en los recursos naturales y en la tierra como resultado del atractivo que significó el aumento de los precios agropecuarios que tornaron rentable la producción en algunas zonas del país, a la vez que el incremento en los precios de las materias primas de origen minero que impulsaron procesos de concentración de la tierra y deterioro de los recursos naturales.

## II. Contexto socioeconómico del universo de estudio

Las mujeres rurales que constituyen el universo de estudio forman parte de unidades productivas que pertenecen a la pequeña propiedad, pues en el caso de la región centro 42.8% contestó en este sentido, en la región sureste 40.8% y en la región centro occidente 50%. Solamente en la región norte, en el estado de Sonora, 58.3% pertenece a ejidos.

En cada región entre 9 y 15% son mujeres que no tienen tierra sino que se encuentran vecindadas en las localidades de estudio. Se trata fundamentalmente de mujeres que pertenecen a unidades productivas minifundistas. En la región centro el máximo de tierras que reportó alguna entrevistada fue de 8 hectáreas,

pero algunas tienen apenas de 5 a 6 metros cuadrados de terreno cultivable. Esta situación es más o menos general, excepto en la región del norte donde algunas unidades llegan a tener 18 hectáreas. Se trata, en general, de tierras de temporal y, en muchos casos, de mala calidad, aunque aquí también la excepción se encuentra en Sonora y Guanajuato, donde pueden existir tierras de mejor calidad o de riego en posesión de las unidades campesinas a las que pertenecen las mujeres objetivo del estudio.

Las mujeres entrevistadas pertenecen a familias numerosas, que fluctúan entre 2 y 13 personas, aunque el promedio es de 6 miembros. La mayoría de las mujeres del universo estudiado son indígenas de muy diversas etnias. Otomíes del Estado de México; náhuatl y ñahñú de Hidalgo; totonacas, náhuatl y zapotecas de Puebla; mixes, mixtecas y zapotecas de Oaxaca; purépechas de Michoacán; tzotziles, choles, maya chuj y canjobales de Chiapas, y mayos de Sonora. Sin embargo, también participaron mestizas en todos los estados, pero particularmente en Guanajuato, Distrito Federal y Tabasco, donde la totalidad de las encuestas contestaron que no pertenecen a etnia alguna.

La mayoría de las entrevistadas se encuentran vinculadas a labores agrícolas o pecuarias, con producción fundamentalmente de autoconsumo, o bien, la combinación de autoconsumo de maíz y frijol y venta de cultivos comerciales. Encontramos pocas mujeres que sólo producen para vender, fundamentalmente en Sonora, Distrito Federal, Tabasco y Guanajuato.

En cuanto a los cultivos que siembran, se observa que todas producen maíz y frijol. Existe una amplia variación de cultivos en todas las regiones, lo cual habla de la diversidad productiva que todavía se conserva en nuestro país. En este rubro existen variaciones por regiones, debido al tipo de clima y la calidad de los suelos.

En la región del centro siembran múltiples hortalizas como jitomate, chile, calabaza, quintoniles, col, cilantro, chayotes, pápalo, nopal, espinaca, rábano, brócoli, chilacayote, elote, acelga, huazontle, cebolla, papa, chícharo, etc., así como café y flores para vender.

La región sureste es muy parecida con una gran variedad de cultivos como fresas, habas, berenjena, pimiento morrón, chile, achiote, cebollín, ejotes y quelites; frutas como duraznos, peras, naranja, mandarina, plátano y limón y por supuesto también café. El caso de Tabasco es particular porque se producen pastizales, árboles maderables, palma de aceite y plantas de ornato.

Las regiones del norte y el centro occidente son más parecidas. Además del maíz y el frijol se siembra el trigo, sorgo, cártamo y algunas frutas como sandías. También hortalizas, sobre todo en Guanajuato, y plantas medicinales en Michoacán.

Sin duda alguna el rubro más abigarrado en información y descripción lo constituye las tareas que realizan las mujeres entrevistadas.

Se trata de tareas del hogar, de la milpa, del ganado, del trapatio, de los hijos y el marido, de las artesanías, de las obligaciones con Oportunidades, de la venta de los productos. En esta larga descripción de tareas, lo que se puede concluir es que nunca hay tiempo para ellas.

A manera de ejemplo recogemos aquí las tareas que las mujeres del estado de Chiapas narraron en las entrevistas: sembrar, limpiar, vender, cosechar, empleo doméstico, cargar leña, cortar flores, ir a reuniones, poner abono, cuidar borregos, artesanía, vender lana, regar flores, hacer hortaliza, cosechar fruta, limpiar poblado y casa ejidal, administrar dinero para que alcance para lo indispensable, en la cocina, corte de café, traer leña, cortar frijol, cuidar el cafetal, traer elotes, moler café, cortarlo, “asoliarlo”, criar pollos, fumigar, limpiar monte, tapiscar, tortear, lavar ropa, hacer comida. A esta retahíla de tareas se le puede poner música como en la canción del Barzón, donde al cantarla se le acaba a una el aire de tantas que son.

El contexto socioeconómico de las mujeres rurales que acabamos de describir nos ubica en un sector muy amplio de las mujeres campesinas e indígenas de nuestro país, se puede decir aquel que ha sido más golpeado por el neoliberalismo y que, por tanto, ha resentido en mayor medida la desestructuración de las unidades campesinas, la migración y la pobreza.

Muchas de las mujeres encuestadas son jefas de familia, ya sea porque quedaron al frente de ésta cuando los hombres migraron, porque son viudas o madres solteras. Asimismo, muchas de ellas también viven con sus esposos o en lo que se conoce como familias extensas, sin embargo, todas tienen en común el hecho de ser marginadas del desarrollo económico.

### **III. Resultados de la investigación**

La devastación que trajo consigo el neoliberalismo sobre las unidades productivas campesinas, ha generado que el aumento de precios de los bienes básicos

—la manifestación más importante de la crisis— ya no beneficia a los pequeños productores, porque han orientado su producción al autoconsumo como una medida defensiva, hecho que trae consigo una desventaja, pues el aumento de los precios de los insumos les afecta sin que puedan aprovechar el incremento de los precios como vendedores.

Esto quiere decir que el neoliberalismo ha desestructurado las unidades productivas a tal punto, que actualmente resulta muy difícil su recuperación productiva, aun con un entorno de precios a la alza.

Otra cuestión importante es que la presencia de las grandes empresas transnacionales en la comercialización de los granos básicos ha impedido también que el incremento de los precios beneficie a los pequeños productores, ya que en varias regiones las mujeres reportaron que el precio de los bienes básicos para venta como el maíz y el frijol no subió, o bien no aumentó lo suficiente para compensar el aumento en el precio de los fertilizantes y el combustible.

El proceso de oligopolización en la comercialización de los granos trae consigo que las empresas transnacionales tengan la posibilidad de fijar el precio interno a la baja, a pesar de que internacionalmente haya crecido.

Cabe hacer notar también que el hecho de que las mujeres entrevistadas respondieran con vaguedad a la pregunta sobre el aumento del precio de los alimentos, refleja que el ámbito productivo les resulta ajeno a pesar de que trabajan en las labores del campo. En este sentido, las decisiones en el terreno productivo son de los hombres, por lo que concluimos que las mujeres rurales siguen siendo excluidas como productoras a pesar de que la migración de los hombres ha hecho que cada vez se involucren más en las labores del campo.

En este contexto, mientras el aumento de los precios de los bienes que producen no les benefició, en cambio se vieron fuertemente afectadas por el aumento en los precios de los bienes de consumo. Aquí, al contrario de lo que ocurre con los primeros, se observa gran claridad y precisión en el conocimiento de las mujeres sobre el monto del incremento en los bienes de consumo, lo cual habla de que ellas siguen siendo esencialmente amas de casa y el mundo doméstico es su espacio por excelencia.

La pinza que constituye el incremento en el precio de los insumos y de los bienes de consumo generó que la

situación de las mujeres entrevistadas haya empeorado, debido a que deben trabajar más para aumentar sus ingresos, a la vez que los hombres que antes no migraban se ven obligados a hacerlo. Asimismo, la crisis alimentaria ha afectado el nivel de la alimentación y la nutrición al elevarse los precios, llevando a que, como siempre, sean las mujeres y los niños quienes restrinjan su alimentación a lo indispensable. A su vez, este proceso reciente ha generado que dispongan de menos tiempo para la organización mientras que sus actividades complementarias, como las artesanías, se han visto afectadas al subir el precio del hilo y otros insumos a la vez que la demanda de los productos artesanales se ha reducido por la caída de los ingresos.

En conclusión, la crisis alimentaria ha fortalecido el proceso de desestructuración de las unidades productivas campesinas y en ellas, los más afectados son las mujeres y los niños.

En cuanto a las políticas públicas se vio que el incremento en el Programa Oportunidades de 120 pesos durante siete meses, resulta claramente insuficiente, sobre todo si se toma en cuenta que los salarios no se han incrementado en el mismo nivel que los precios y, por tanto, el aumento de hasta 70% en los bienes de consumo no puede ser paliado con estos mínimos recursos.

Se observó en el estudio que existen numerosos programas para las mujeres rurales, pero tienen poca eficacia. Muchos de ellos son desconocidos para las mujeres aunque existen en las comunidades, como lo señalaron los informantes clave. Asimismo, desde la visión de las mujeres, Oportunidades es para ellas y Procampo para los hombres, es decir, el asistencialismo para las mujeres y el programa productivo para los hombres.

Para que ellas tengan acceso a estos recursos requieren “ganárselo” limpiando la clínica, la escuela, la cancha, asistiendo a reuniones y talleres y cumpliendo con las reglas sanitarias hacia las mujeres. Los hombres, en cambio, sólo requieren tener tierras y cultivar los productos considerados como objetivos del programa.

Cabe hacer notar que las mujeres ya se acostumbraron a recibir dinero del gobierno, por lo que se encontraron pocas respuestas críticas. Esto llama la atención porque hace 10 años la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales realizó un diagnóstico del programa antecesor de Oportunidades, llamado Progresía (Redpar, 2000). En dicho estudio las mujeres le llamaron “dinero del diablo”, porque generaba división en-

tre ellas y en muchos casos humillación. Sin embargo, ahora se puede constatar que el sector de las mujeres rurales se han acostumbrado al trato que reciben para obtener los ingresos. Esto resulta preocupante sobre todo porque, como se dijo al principio, las mujeres entrevistadas tienen un nivel organizativo que propicia una mayor conciencia social. Esto quiere decir que las mujeres que no tienen algún tipo de organización cuentan con menos posibilidades aun de detectar el carácter degradante de los programas públicos.

Podemos concluir que las políticas públicas orientadas a resolver la crisis alimentaria apoyan fundamentalmente el consumo y no la producción y son, a todas luces, insuficientes para detener el declive del ingreso rural.

En el ámbito de los recursos naturales se observó que existe un fuerte deterioro de los recursos, escasez y contaminación del agua, mal tratamiento de la basura, agotamiento de la leña y deterioro del suelo. Estos problemas no surgen con la crisis, pero se agudizan con ella debido a la sobreexplotación de los recursos y a la falta de medios para resolverlos. Sólo en caso de que las mujeres se han organizado para detener el deterioro ambiental, se observan situaciones de mejoría relativa.

Asimismo, se registró un fortalecimiento del proceso de concentración de la tierra en varias regiones, que no responde solamente a que el aumento de los precios ha generado una mayor rentabilidad de algunas empresas, sino a la explotación de minas que se fortaleció debido al aumento de los precios de las materias primas, a la construcción de fraccionamientos y particularmente al narcotráfico. Asimismo, resulta notable el impulso de monocultivos como la palma africana que lleva también a procesos de concentración de la tierra. Esto significa que la crisis económica global y la crisis alimentaria están fortaleciendo el proceso de concentración de la tierra, hecho que afecta directamente a los pequeños productores rurales.

En cuanto a la migración, resulta importante hacer notar que, aun cuando el estudio se levantó en su primera etapa en julio del 2008 —fecha en la que todavía no estallaba la crisis en la economía norteamericana—, se pudieron captar cuestiones muy interesantes, como el hecho de que algunos migrantes empezaban a regresar debido a la carestía de los alquileres en Estados Unidos, así como a la falta de trabajo. Asimismo, se pudo captar una disminución de las remesas obtenidas, lo mismo que una reducción de la salida de migrantes en el último año, como consecuencia del

encarecimiento del traslado y del endurecimiento de las políticas antiemigrantes en Estados Unidos.

En lo que se refiere a la condición y posición de género, el estudio reflejó que la crisis alimentaria está agudizando la subordinación económica, política y de género de las mujeres rurales, debido a que se incrementa la pobreza, la migración y el aumento de la violencia.

Obliga a las mujeres a trabajar más, genera procesos de estrés y angustia, provoca mayor vulnerabilidad ante los mecanismos de explotación, subordinación, abuso sexual, desintegración familiar. Asimismo, afecta la salud de las mujeres por la mala nutrición y la degradación de su calidad de vida.

La migración genera que las mujeres se queden al frente de la parcela y del hogar, pero siguen controladas por los señores a través del teléfono o de los suegros. Es decir, las señoras asumen más responsabilidades pero no tienen mayores libertades. Asimismo, sobre ellas recae la responsabilidad de pagar las deudas con los “polleros” y usureros con intereses leoninos.

La crianza de los hijos recae en los viejos que se quedan en las comunidades porque las mujeres también emigran en algunas ocasiones, lo cual genera procesos de fractura familiar.

Otro de los aspectos fundamentales en los cuales incidió la crisis alimentaria lo constituye la organización de las mujeres rurales. El incremento de las cargas de trabajo, así como el impacto de la crisis sobre la producción de artesanías ha golpeado fuertemente el proceso organizativo de las mujeres. Ya no tienen tiempo para reunirse y, si a esto se suma la necesidad de atender los programas de gobierno, se debilitan los procesos organizativos con lo cual disminuye la posibilidad colectiva de transformar la subordinación de género.

Ante los efectos de la crisis alimentaria, las mujeres rurales han construido un conjunto de propuestas para mejorar su situación, entre las cuales cobra singular importancia la demanda de ser consideradas como productoras, como un estatus que les permita integración y una solución no asistencialista a su pobreza y marginación.

En este contexto señalaron propuestas como destinar más tierras a producir alimentos para el autoconsumo; hacer trueque entre las productoras de alimentos en el ámbito de la comunidad y de la región; continuar con el rescate y conservación de las semillas crio-

llas; recuperar técnicas que no dañen la tierra ni los recursos naturales; organizarse para conseguir crédito e insumos y que éstos bajen sus precios; subir los precios de los productos que venden, como el café, y evitar los intermediarios.

Otras propuestas señaladas: mayor capacitación y educación, así como conocer sus derechos; más empleos en la región para evitar la migración y que los padres permitan a las jóvenes salir a trabajar; más y mejores servicios públicos, especialmente de salud; valoración del trabajo de las campesinas y mercado y precios justos para sus artesanías.

Al realizar el análisis del diagnóstico, la Red Nacional de Promotoras complementa estas demandas con las siguientes propuestas:

- Presionar para renegociar el TLCAN
- Valorar la cultura campesina y dignificar la producción campesina
- Desarrollar acciones de concientización política
- Que no se condicionen los subsidios para las mujeres rurales y que éstos puedan ser también para la producción de autoconsumo
- Regulación de precios de la canasta básica
- Impulsar cajas de ahorro
- Impulsar y fortalecer las organizaciones de las mujeres rurales e indígenas
- Política integral de producción y precios de garantía
- Aumento al salario

Debe reconocerse el potencial productivo de las unidades campesinas y apoyarlas a aumentar su producción de autoconsumo y su ingreso en especie:

- Fortaleciendo el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) que podría reducir 36% del ingreso monetario, lo que, en promedio, las familias campesinas emplean hoy en comprar alimentos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Seminario de Mujer Rural y Soberanía Alimentaria de la Campaña: Sin Maíz no hay País. “Mujeres Rurales y Crisis Alimentaria”, México 2008.

- Promoviendo los mercados sociales y regionales, donde se valoren los productos del campo mexicano
- Respetando el derecho a la alimentación como un derecho humano
- Con subsidios a la producción de autoconsumo, que pague el trabajo de las mujeres en traspatio y en la parcela
- Fomentando la producción alimentaria nacional
- El reconocimiento de las mujeres como sujetas sociales
- El acceso de las mujeres, como propietarias, a la tierra, en la administración democrática del agua
- El acceso al crédito y recursos financieros en equidad con los hombres
- Equidad para mujeres rurales y urbanas en los presupuestos
- Una verdadera perspectiva de género en los programas que incluyan capacitación, equipamiento y seguimiento para que, realmente, transformen la condición y posición de las mujeres.

Como puede verse, estas propuestas reflejan el anhelo de las mujeres rurales de ser reconocidas y valoradas como personas, productoras, poseedoras de la tierra y custodias de medio ambiente. Están convencidas de que la crisis les ha golpeado, pero también, puede abrir oportunidades para salir organizadamente de la difícil situación que viven. Éste es el reto que enfrentan.

## Referencias

- Bartra, A. (2008). Cuando faltan alimentos en la mesa global. *La Jornada del Campo*, (Núm. 10). México.
- Baillard, D. (2008). Estalla el precio de los cereales. *Le Monde Diplomatique*, (Mayo, Núm 85). Edición Chile.
- Campos, O. (2009). El acceso de las mujeres rurales a la tenencia de la tierra: el caso de México. Recuperado el 14 de abril de 2009, de: [www.pa.gob.mx/publica/rev\\_30/alejandra%20de%20maria.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_30/alejandra%20de%20maria.pdf)
- Centro De Derechos De Las Mujeres (2004). Diagnóstico sobre la exclusión de la tierra de las mujeres chiapanecas, Documento de investigación, MC.
- Freyermuth, G. (2003). *Las mujeres de humo. Morir en Chetumal. Género, etnia y generación, factores constitutivos del riesgo durante la maternidad*. CIESAS, Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- García Rañó y Keleman. (2007). *La crisis del maíz y la tortilla en México: ¿Modelo o coyuntura?* El Colegio de México. México.
- Gómez Oliver, L. (2008) La crisis alimentaria mundial y su incidencia en México. *Revista Rumbo Rural*. (Núm. 40). Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Grain. (2008) *El negocio de matar de hambre*. [www.grain.org/articles/?id40#](http://www.grain.org/articles/?id40#)
- Naim, M. (2008, 6 de abril). A crisis financiera é pouco diante da crise alimentar mundial. *El País*.
- Olivera y Ortiz, (2008) *Exclusión de las Mujeres de la Propiedad en Chiapas*, en Olivera (Coordinadora) *Violencia Feminicida en Chiapas*. CDMCH-CESMECA, UNICACH, México.
- Ramonet, I. (2998). Los motines del hambre. *Le monde Diplomatique* (Mayo, Núm. 84). Edición Chile.
- RedPAR (2000) *Dinero del Diablo Programa de Alimentación, Educación y Salud (Progres) México*. Junio 2000.
- Rosset, P. y Ávila, D. (2008, 10 de diciembre). Causas de la crisis global de los precios de los alimentos, y la respuesta campesina. *Ecología Política. Sección de Opinión*.
- Suárez Montoya A. (2008). *Commodities, una nueva "arma" para matar de hambre*. Colombia. [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)
- Turrent Fernández, C. (2006) Escenarios de mercados mundiales de energía y alimentos. Repercusiones en México. *Revista Rumbo Rural*. Año 2, Núm 5. México.

## Documentos:

AWID: Las mujeres responden ante la crisis alimentaria: somos parte de la solución. (2008). Recuperado el 18 de enero de 2009, de: [www.awid.org](http://www.awid.org)

Seminario de Mujer Rural y Soberanía Alimentaria de la Campaña: Sin Maíz no hay País. (2008). "Mujeres Rurales y Crisis Alimentaria", México.

### *Situación de las mujeres adultas mayores indígenas en México*

Leticia Calvario Martínez\*

\* Doctoranda del Programa Interuniversitario de Estudios de las Mujeres y de Género de la Universidad de Granada, España. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Cuenta con la especialización en Estudios de la Mujer por la UAM-Xochimilco. Ha trabajado como técnica académica, analista y becaria en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, CEIICH-UNAM; Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS-México; Instituto de Investigaciones Sociales, IISUNAM y en el Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de Granada, España. Actualmente se desempeña como investigadora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.



## Sumario: I. Situación de las mujeres indígenas. II. Situación de las mujeres indígenas adultas mayores. Consideraciones finales.

La desigualdad entre mujeres y hombres en las comunidades indígenas se manifiesta en las actividades asignadas a uno y otro sexo, así como en su valoración social. En las comunidades indígenas las estructuras genéricas son más rígidas, tienen una marcada división sexual del trabajo y una abierta desigualdad en la distribución del poder y el reconocimiento social. Así, muchas veces los valores culturales y las costumbres asignan a las mujeres un papel marginal en la toma de decisiones y en el reparto de los bienes (CDI, 2008).

Las mujeres indígenas son las encargadas de actividades domésticas como preparación de alimentos, limpieza de la vivienda, recolección de leña, acarreo de agua, cuidado de animales, lavado de ropa y cuidado de familiares (hijas e hijos, hermanas, hermanos, madre, padre y personas adultas mayores). Las niñas indígenas se incorporan desde temprana edad a las actividades productivas y reproductivas en la esfera familiar, lo que constituye uno de los principales obstáculos para su ingreso y permanencia en el sistema educativo formal. Sin embargo, paulatinamente se generan cambios en la asignación y valoración de las responsabilidades dentro y fuera del ámbito doméstico, así como en la incursión de las mujeres en espacios anteriormente restringidos para los hombres.

Dado su contexto social, la equidad para las mujeres indígenas involucra el reconocimiento de la diferencia y la desigualdad en el trato de género, debido a las diferencias generadas por sus condiciones culturales y lingüísticas. Por tal motivo, el derecho a la diferencia para las comunidades indígenas es aun más importante que en resto de la sociedad (CDI, 2008).

Como para todas las mujeres, las circunstancias políticas y sociales determinan las condiciones de las indígenas, tales como su lengua, cultura, historia de su comunidad y situación de pobreza. En este sentido, la igualdad de género, principalmente para las mujeres indígenas, exige la transformación de reglas básicas de las jerarquías y prácticas de las instituciones y de la sociedad.

### I. Situación de las mujeres indígenas

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL C.p. BID, 2002) señala que sin el reconocimiento de la diversidad cultural, pluralismo de valores, equidad

y mayor autonomía de los pueblos y de las mujeres indígenas, los procesos democráticos de América Latina no podrán avanzar y superar la pobreza y el subdesarrollo.

La población indígena mexicana, de acuerdo con el *Conteo de Población y Vivienda 2005*, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ascendió a 6 millones de personas, de las cuales 3 millones son mujeres. Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) estima la población indígena en poco más de 10 millones, de los cuales 5.1 millones son mujeres (CEAMEG, 2007).<sup>1</sup>

Las mujeres indígenas se encuentran entre los sectores más excluidos de la sociedad y de mayor desventaja para superar la pobreza y disfrutar plenamente de sus derechos de mujeres, indígenas y ciudadanas. En este sentido enfrentan una doble desventaja en su capacidad de decisión: el acceso a los recursos y la capacidad de acción. A ello se suman diversos factores de marginación y explotación:

(...) como la miseria y la pobreza que las obliga a trabajar en condiciones desventajosas como jornaleras, maquiladoras, domésticas y también en la prostitución; el aumento de la violencia contra las mujeres, las campañas de esterilización, el limitado acceso a la propiedad de la tierra y otros bienes, las restricciones en el acceso a los créditos y garantías de producción; el analfabetismo; la falta de reconocimiento de los aportes de las mujeres en la producción, servicios, administración y comercialización; la falta de valoración de sus conocimientos sobre herbolaría, medicina tradicional, usos y costumbres, rituales, vestimenta, elaboración artesanal, etc. (Alberti, 2001: 35).

Los pueblos indígenas viven rezago, exclusión y discriminación que provienen de prácticas sociales y culturales, donde la exclusión étnico-racial juega un papel importante. Muestra de esto es que a principios del siglo XXI en México, la tasa de mortalidad materna de las mujeres indígenas es tres veces superior a la de las mujeres no indígenas; el analfabetismo es mayor en las mujeres indígenas: en las regiones rurales 45.6% de las mujeres y 27.7% de los hombres indígenas son analfabetas, mientras que entre la población no indígena se trata de 13.3% de las mujeres y 9.3% de los hombres; 15.13% de las mujeres indígenas monolingües son analfabetas (INEGI, 2005).

<sup>1</sup> La diferencia de estimaciones se debe a que el INEGI determina la población indígena por número de población hablante de lengua indígena, en tanto la CDI lo hace de acuerdo con el número de personas que viven en hogares donde la jefa o jefe y su cónyuge (o la madre o padre de éstos) hablan lengua indígena.

El impacto de las reformas económicas, la pobreza y la extensión del mercado de trabajo han incrementado la participación de gran cantidad de mujeres indígenas en actividades económicas remuneradas. Éste es el caso de las jornaleras agrícolas, trabajadoras domésticas y obreras indígenas en las maquilas. En este contexto, las mujeres indígenas no ganan autonomía, pues se incrementa su dependencia del salario del cónyuge o se insertan marginalmente en el mercado (mediante la producción o el comercio).

## 1. Salud

En relación con el tema de salud, la problemática que enfrentan las mujeres indígenas se agrava, entre otros, debido a las carencias nutricionales y la alta fecundidad (CDI, 2008). En las comunidades indígenas están expuestas a morir por causas que, en muchas ocasiones, pudieron ser prevenibles.

Ante los factores de riesgo, las mujeres indígenas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. La prevención depende directamente de la cobertura y la calidad de los servicios de salud; y las mujeres indígenas han visto limitado su acceso a la seguridad social y a los servicios de salud en general (Castañeda, et. al. 2004).

Las condiciones de pobreza de las comunidades y su inaccesibilidad trae consigo la dificultad de contabilizar con precisión el número de muertes maternas, de tal forma que existe subregistro (decesos no contados) de mortalidad materna, hecho reconocido por el sector salud. Esta situación es una muestra más de la discriminación que sufren las mujeres indígenas aun en “su lecho de muerte” y un indicador de injusticia social (Espinosa, 2004).

La muerte por maternidad en las comunidades indígenas también se relaciona con los usos y costumbres que exigen a las mujeres una maternidad prematura, tardía y prolífera, lo cual arriesga su salud e incluso su vida (Espinosa, 2004).

En este sentido, ser mujer o ser hombre resulta determinante en todo lo relacionado con el ámbito de la salud y no sólo por cuestiones biológicas, sino por los valores y roles de género asignados a las mujeres.

## 2. Violencia

La violencia contra las mujeres es uno de los problemas de salud pública y de derechos humanos de ma-

yor preocupación. A finales de la década de los noventa del siglo XX se llevaron a cabo dos encuestas con representatividad nacional que permitieron tener una caracterización de la violencia de pareja contra las mujeres;<sup>2</sup> sin embargo, en ambas encuestas se excluye la exploración de la violencia hacia las mujeres en zonas indígenas. Ante ello, la *Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas* (Ensademi) 2008 es una herramienta que nos permite acercarnos a la situación de violencia que viven las mujeres indígenas en nuestro país.

La Ensademi 2008 tomó su muestra de 8 regiones del país<sup>3</sup> y destaca que 34% de las mujeres reportó golpes y/o humillaciones en la infancia; 25% de las mujeres indígenas reportó algún tipo de violencia de pareja en los últimos 12 meses, ubicando los Altos de Chiapas como la región con violencia severa en mayor proporción.

Según esta encuesta, las mujeres indígenas padecen la violencia psicológica en mayor medida que la física, la económica y la sexual. Entre las mujeres monolingües tanto la prevalencia (28.5%) como la severidad (14.5%) es mayor, en comparación con las mujeres que también hablan español.

Según la encuesta citada, 17% de las mujeres reportó maltrato en alguno de sus embarazos; sin embargo, la mayoría de ellas (76%) guardó silencio ante esta situación.

Tres de cada diez refirieron ser maltratadas por su pareja masculina; de ellas 7.9% reportó haber sufrido sangrado vaginal o anal como consecuencia de la violencia sexual; 4.6% mencionó alguna cortada que requirió sutura; 3.9% tuvo alguna fractura y 2.2% reportó quemaduras.

De manera general, 42.7% de las agresiones reportadas ocurrieron cuando la pareja (novio, esposo, compañero) estaba bajo los efectos del alcohol y 1.7% cuando estaba bajo los efectos de alguna droga.

Ante esta problemática, la Ensademi argumenta que el personal de salud no identifica a las indígenas que

<sup>2</sup> Una de ellas en población de usuarias de los servicios de salud: *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres* (ENVIM 2003); y la otra en el terreno poblacional: *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH 2003). Ambas representaron un avance importante en el conocimiento del tema de violencia en el país, por lo que se replicaron en 2006 (ENVIM 2008; ENDIREH 2007).

<sup>3</sup> Las 295 194 mujeres representadas en el estudio provienen de las siguientes regiones: Altos de Chiapas, Istmo, Chinanteca, Costa y Sierra Sur, región mazahua-otomí, Huasteca, Zongolica y región maya.

son maltratadas; así mismo, las mujeres no reportaron sentir confianza para revelar su condición y sus vivencias. Además se reporta que los esfuerzos realizados para capacitar y sensibilizar al personal de salud en materia de violencia familiar todavía son insuficientes, sobre todo en las ocho regiones donde se levantó la encuesta.

### 3. Educación

El logro educativo y la asistencia a la escuela se relacionan directamente con la disponibilidad de los servicios en el lugar de residencia o en una ubicación cercana a éste.

La población indígena se ve afectada en mayor medida en sus derechos educativos que la no indígena. El acceso de la población indígena a la educación es limitado por la convergencia de factores culturales, pautas de organización regional y procesos históricos que imprimen desigualdades y diferencias en la asistencia a la escuela de niñas y niños.

Sin embargo, existen autores (Patrinos, et al., 2006) que aseguran que en los últimos años se ha reducido la brecha educativa entre niñas y niños indígenas y no indígenas. Ello debido a programas de becas como *Oportunidades* "con el que se incrementaron las probabilidades de acceder a la educación, 24% entre la población indígena de 8 a 17 años y también mejoró el aprovechamiento escolar entre las niñas y niños monolingües, especialmente entre 13 a 16 años de edad".

Aunque las becas para mujeres son mayores que las de los hombres, no hay que dejar de lado que el abandono escolar es mayor en las mujeres.

### 4. Empleo

En general, la vida de las mujeres indígenas está ligada principalmente al trabajo, ya que desde niñas ayudan a sus madres con quehaceres domésticos y extradomésticos; contraen nupcias en edades muy tempranas (13 a 16 años) y su vida cotidiana la realizan en condiciones precarias por falta de servicios, lo cual genera que, en muchas ocasiones, deban caminar largos tramos a fin de proveerse de insumos para realizar sus actividades.

En tanto, la jornada de trabajo común para mujeres indígenas económicamente inactivas alcanza las 18 horas diarias. Además, hay oficios exclusivos para las mujeres: yerberas, parteras, curanderas, rezadoras, sobadoras, artesanas, entre otros. No obstante, se

incorporan cada vez más al trabajo de la economía formal, lo cual se hace más evidente conforme se fortalecen sus procesos organizativos (CBI, 2008).

En la actualidad, existen organizaciones o grupos de mujeres indígenas que trabajan y luchan por reivindicar sus derechos de ciudadanas, mujeres e indígenas. En diversas instancias internacionales, las mujeres indígenas han establecido las siguientes demandas (*United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues*, 2005):

- Salarios justos y equitativos, así como el reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas a la economía local y nacional.
- Promoción de las iniciativas económicas y productivas que generen las mujeres indígenas, como contrapeso para proyectos de desarrollo que tradicionalmente favorecen a los hombres de sus comunidades.
- Promoción del liderazgo de las mujeres indígenas en el ámbito local, nacional e internacional.
- Derecho al ejercicio de una salud reproductiva plena y con respeto a la cosmovisión indígena.
- Reivindicación de su derecho educativo para que sea pertinente y equitativo, en términos culturales y sociales, con oportunidades para hombres y mujeres. Además de capacitación técnica y profesional para las mujeres indígenas.
- Respeto al ambiente y a la biodiversidad, que se focaliza en dos aspectos primordiales: tenencia de tierra y derechos intelectuales con relación a plantas medicinales y semillas tradicionales, principalmente.

## II. Situación de las mujeres indígenas adultas mayores

Con la finalidad de contar con un marco referencial que nos acerque a la problemática que enfrentan las mujeres indígenas adultas mayores, a continuación se revisan algunas consideraciones básicas.

### 1. La vejez

La conceptualización de la vejez representa un amplio campo de estudio que aún no está agotado. Desde la consideración biológica, el envejecimiento se puede definir como un proceso asociado generalmente a una disminución en la eficiencia del funcionamiento orgánico y celular que lleva, tarde o temprano, a la muerte (Zetina, 1999). Por otro lado, en la definición

demográfica se delimita en términos de grupos de edad; la *Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* realizada en Viena en 1982, considera anciano a toda persona mayor de 60 años (c.p. Conapred, s/f).

En un carácter interdisciplinario, se define la vejez como el estado de una persona que, por razones de crecimiento de edad, sufre decadencia biológica en su organismo y receso en su participación social (Zetina, 1999). Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (s/f) una aproximación real a la vejez nos indica que la misma acontece de modo diferencial para cada individuo, depende de características biológicas, psicológicas y del medio social en el que vive.

## 2. Mujeres adultas mayores

El proceso de envejecimiento implica, sobre todo para las personas adultas mayores<sup>4</sup> de los países en desarrollo, la reducción de oportunidades para generar ingresos y acceder a servicios de salud, esparcimiento, alimentación, cuidados especializados, etc. Esta característica aumenta la situación de vulnerabilidad de mujeres y hombres adultos mayores, ya que el envejecimiento en estas circunstancias aumenta los riesgos de vivir la última etapa del ciclo vital en condición de pobreza.

Las mujeres adultas mayores enfrentan una realidad especialmente difícil. Los estudios y las estadísticas recientes (HelpAge Internacional, 2008) muestran que las mujeres tienden a una expectativa de vida más larga que la de los hombres, lo cual no quiere decir que dicha longevidad vaya acompañada por una óptima calidad de vida. Por el contrario, viven una pobreza más profunda en la tercera edad, dado que las mujeres, a lo largo de su vida, han tenido menor acceso a la educación y se han encargado en gran parte del cuidado de las niñas y de los niños, tienden a trabajar en el sector informal, en trabajos menos estables y con sueldos menores. Esto limita a las mujeres en su capacidad de ahorrar y tener seguridad económica en su vejez. Además, muchas mujeres ancianas cuidan a sus nietos sin recibir algún tipo de apoyo familiar.

La configuración de los sistemas de seguridad social y del mercado laboral reproduce y legitima el mantenimiento de los papeles tradicionalmente asignados a

cada género. Con base en las relaciones de subordinación, se plantea a las mujeres como beneficiarias de los derechos del proveedor y se impide su acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres, lo que obstaculiza la seguridad social vía el empleo. Ello implica un mayor número de mujeres desprotegidas y dependientes de la asistencia social y del apoyo familiar en la vejez (Molyneux, 2007; Dion, 2007).

La menor proporción de mujeres en el mercado laboral formal, en comparación con los hombres, y su importante participación en el sector informal de la economía, generan que accedan a una limitada cobertura de seguridad social. Su mayor flexibilidad laboral, con relación a los varones, les permite afrontar las tensiones entre trabajo productivo y reproductivo en detrimento de sus posibilidades de contar con prestaciones sociales, vía la relación laboral. Esto es, desigualdades de género que conforman diferentes patrones de participación en el mercado de trabajo (Dion, 2007).

El aumento de la esperanza de vida para las mujeres también aumenta las posibilidades de enfrentar la viudez sin el beneficio de patrimonios a su nombre o pensiones.

En algunos países es habitual que a las viudas se les niegue el acceso a los recursos o el control sobre los mismos. Asimismo, en muchas sociedades los derechos de sucesión de las mujeres no se reconocen como es debido. Cabe la posibilidad de que los bienes del marido, incluyendo la casa, el equipo agrícola y el dinero, se distribuyan entre otros miembros de la familia. En tales países, la viudez se ve como una pérdida de posición social, con lo cual significa mucho más que la pérdida del marido, significa también la pérdida de una entidad independiente (OIT, 2002).

Según advierte la OIT (2002), el envejecimiento de la población y el incremento del número de viudas en todos los países traerán consigo una serie de desafíos que deben solventarse no sólo con enfrentar lo urgente y lo necesario para sobrevivir sino también crear las oportunidades para acceder a la autosuficiencia y aspirar a una vida con calidad.

## 3. Población adulta mayor indígena

Con fines cuantitativos, la población adulta mayor indígena se establece a partir de los 60 años de edad. En 2000 la media nacional de adultos mayores en población indígena fue de 7.6%, un poco distinta a la media nacional de adultos mayores en la población total, de 7.3%; lo que implica mayor proporción de viejos en los grupos etnolingüísticos (CBI, 2006: 14).

<sup>4</sup> La *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* define a las personas *adultas mayores* como aquellas personas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional (c.p. Conapred, s/f).

El envejecimiento incide de varias formas en las conductas económicas, de salud y en otros aspectos de la vida comunitaria, que ha derivado en una nueva concepción de vivir en edades avanzadas. La idea de vejez tradicional -las personas viejas de las comunidades indígenas eran vistas como líderes, consejeras, magas, bondadosas, entre otros atributos propios de una vejez idílica- se ha modificado. Hay heterogeneidad del fenómeno del envejecimiento y diferencias por etapas, además, hay particularidades de la vejez masculina y femenina. Sin embargo, existe la constante en esta etapa, en caso de que se conjunten enfermedad, soledad y pobreza es prácticamente la ruina de la persona adulta mayor, se pasa a ser como “invisible”, especialmente cuando se es dependiente e improductivo (Reyes, 2001).

A partir de 1960 se presenta un crecimiento del grupo de personas mayores de 60 años, que tomó por sorpresa a la población indígena en particular y a la sociedad en general, ya que no existían condiciones sociales e institucionales para atender las necesidades de este sector de la población. El incremento demográfico de adultos mayores generó cambios en los roles sociales asignados a la vejez (Reyes, 2001).

En cuanto a la distribución geográfica de adultos mayores indígenas en el país, hay mayor concentración en el sureste. Es relevante señalar que una cuarta parte de la población adulta mayor indígena está representada por el grupo etnolingüístico náhuatl y aproximadamente la sexta parte por el maya; ambos grupos tienen núcleos de población importantes en la mayoría de las entidades federativas del país, localizados más allá de sus fronteras étnicas (CDI, 2006: 16).

#### 4. Vejez femenina indígena en México

En México apenas contamos con algunos estudios que den cuenta de la situación que vive la población adulta mayor en sociedades indígenas; y los que existen tienen una marcada tendencia hacia el estudio de la vejez masculina.

Los trabajos etnológicos y demográficos se han concentrado en indagar fundamentalmente en el papel que desempeña el anciano en comunidades indígenas, tanto contemporáneas como de la antigüedad.

Dichos estudios han generalizado e idealizado la ancianidad masculina, toda vez que el rol asignado a los ancianos en ciertas culturas ha sido protagónico, pues a menudo se le atribuyen papeles de autoridad y liderazgo;

(...) en cambio la mujer anciana prácticamente ha sido ignorada de sus funciones sociales en la vejez, excepto cuando desempeña papeles de curandera, particularmente de partera empírica, y cuando comparte el estatus social del marido al desempeñar cargos civiles y religiosos (CDI, PNUD, 2006:22).

De esta manera, cuando se aborda el tema de la vejez femenina indígena, es descrita en forma tangencial, subordinada al rol social masculino. Desde el punto de vista médico, los estudios gerontológicos han desarrollado teorías del envejecimiento y del cuidado de los ancianos sin considerar la perspectiva de género en donde se aborden sucesos relacionados con la edad adulta mayor en las mujeres (CDI, PNUD, 2006).

En general, el rol que se ha registrado de las mujeres adultas mayores indígenas está circunscrito a las labores domésticas, además de su exclusión en la herencia de bienes materiales. El rol subordinado de las mujeres ancianas es una consecuencia de vida; es decir, si las niñas y mujeres han vivido aspectos como la imposición del matrimonio, la sumisión al esposo y el menor acceso a la educación escolarizada, entre otras limitaciones, cuando se llega al período de vejez, esas restricciones se acentúan, especialmente en la viudez o, en este caso, cuando pertenecen a una comunidad indígena (lo cual supone pobreza y marginación).

En nuestro país, un trabajo pionero en cuanto al envejecimiento en población femenina indígena, fue el de Rosa María Lombardo, quien en 1944 destacaba que las mujeres no tenían derecho a las herencias, lo que les implica condiciones de vida más precarias que los hombres adultos mayores indígenas.

En la casi totalidad de los casos, la mujer no posee nada. Esto trae como consecuencia social, que la mujer, en muchas ocasiones, se convierta en un ser sin casa fija, teniendo que trabajar con alguna familia, para que le den en pago un poco de pozole para comer y un rincón en la humilde choza para pasar la noche y protegerse un poco del intenso frío que hay en la montaña (Lombardo, 1944 c.p. CDI, PNUD, 2006:26).

Más tarde, en la década de los setenta del siglo XX, Francisco Córdoba realizó una investigación denominada *Ciclo de vida y cambio social entre los zoques de Ocoatepec y Chapultenango, Chiapas*, en el cual describe la vida de las mujeres desde el momento que se casan hasta edades avanzadas. Las actividades que describe se refieren al trabajo en el hogar y en el campo; el autor explica las tareas que realiza las mujeres a lo largo del día, desde las 3 de la mañana hasta las 11 de la noche:

(...) entre otros trabajos, se dedica a la cocina, lava la ropa, atiende a los animales domésticos, corta y traslada leña del campo a su hogar, atiende a los hijos, zurce la ropa,

plática con el marido y los familiares. En las notas etnográficas suele mencionarse que los hombres (de todas las edades) comen primero -y más- que las mujeres” (Córdoba, 1976 c.p. CDI, PNUD, 2006:26).

En este sentido, se rompe con la idea de que las mujeres indígenas adultas mayores tienen que vivir de “la caridad de la comunidad” como lo aseguraba Lombardo (1944) porque ya no tienen fuerzas para desempeñar casi ningún trabajo. El estudio de Córdoba muestra que a las mujeres de mayor edad se les encomienda la tarea de realizar los ritos de iniciación y de enseñanza a las nuevas generaciones.

Los estudios que comienzan a indagar en la vida de las mujeres adultas mayores reconocen los aportes, sociales y terapéuticos, que ellas realizan en su comunidad. Por ejemplo, son las ancianas quienes desempeñan los oficios de curanderas y parteras, y atienden todo el proceso del embarazo, parto y puerperio de las mujeres más jóvenes.

A pesar de la paulatina visibilización del quehacer de las mujeres indígenas mayores en los estudios etnográficos, hay que recordar que la sabiduría de las ancianas no es suficiente para que ellas formen parte de los puestos de alto poder en sus comunidades. Por ejemplo, en la sociedad mazateca las mujeres ancianas no pueden formar parte del Consejo de Ancianos ya que dicho reconocimiento es literal: sólo para algunos ancianos varones (CDI, PNUD, 2006).

Es importante destacar que los escasos estudios que describen los quehaceres de las mujeres indígenas ancianas, todavía se inscriben en los denominados *Woman Studies*, ya que no abordan el tema desde una perspectiva de género. Por ejemplo, en la década de los ochenta Sokolovsky (1983, c.p. CDI, PNUD, 2006) dedujo que el trabajo doméstico que realizan las mujeres ancianas propicia la ingesta de alcohol entre los hombres ancianos de la comunidad náhuatl, ya que éstos disponen de tiempo libre para participar en actividades públicas sociales. A partir de los llamados *Gender Studies*, en muchas disciplinas sociales se vuelca la mirada hacia los roles femeninos y masculinos y se describen relaciones de poder asimétrico en el interior de la familia, como el ejercido entre suegra y nuera, además de nuevas relaciones de poder de las mujeres cuando se quedan como jefas de hogar por efectos de la migración.

En este sentido, ya se comienza a hablar de la doble y triple discriminación que padecen:

Mujer-anciana es más discriminada. Mujer-anciana-pobre es mayormente discriminada (...) las mujeres ancianas son abandonadas en la misma proporción que los hombres, contrario a la idea de que una mujer pudiera ser más cobijada en el hogar por sus hijos o nietos que un varón (Rello, 2008).

Los estudios al respecto son escasos, por lo que queda pendiente indagar en la problemática específica a la que se ven sometidas las mujeres indígenas adultas mayores. En cuanto al papel que desempeña el Estado mexicano para atender la problemática de este sector de la población, cabe destacar que no hay programas federales específicos para atender las necesidades de las mujeres adultas mayores indígenas. No obstante, se cuenta con algunas acciones de política pública dirigidas a mujeres indígenas que, aunque no fueron diseñadas específicamente para las mujeres adultas mayores, pueden verse beneficiadas de la implementación de dichas políticas.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) cuenta con el *Programa Organización Productiva Para Mujeres Indígenas (POPMI)*, *Acciones para la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres indígenas* y *Diseño y aplicación de políticas y programas para la igualdad entre mujeres y hombres, que contribuyan a erradicar la violencia*.

Así mismo, se han implementado otras acciones como el *Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag)*, de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); el *Fondo de Microfinanciamiento a la Mujer Rural (Fommur)* y el *Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes)*, de la Secretaría de Economía (SE), que destinan recursos a mujeres. Estos programas están orientados a mujeres en general sin explicitar en mujeres indígenas y mucho menos en mujeres adultas mayores.

Por otro lado, se cuenta con programas federales dirigidos a las personas adultas mayores aunque tampoco se focalizan en personas indígenas, ni en mujeres. Se identifica al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), que tiene como antecedente al Instituto Nacional de la Senectud (Insen), creado en agosto de 1979, dedicado a la protección y atención de personas de 60 años y más. En enero de 2002 pasó a formar parte del sector que encabeza la Sedesol y modificó su nombre por Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (Inaplen). En junio del mismo año se publicó la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* y se creó el Inapam; que se confirma como órgano rector de las políticas públicas de aten-

ción hacia las personas de 60 años de edad y más. Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas adultas mayores, además de conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas (Inapam, 2008).

Al mismo tiempo, la Sedesol cuenta con el *Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales*, es decir, en poblaciones de hasta 20,000 habitantes. El programa otorga 500 pesos mensuales, mediante entregas bimestrales, para las beneficiarias y beneficiarios que forman parte del *Padrón Activo de Beneficiarios* (Sedesol, 2008). Aunque no se orienta a indígenas, ni mujeres ni hombres específicamente, en sus Reglas de Operación, establece que:

En México el envejecimiento se está acercando al ritmo de los países desarrollados pero caracterizado por la pobreza; la alta y creciente participación laboral en el mercado informal; la persistente y aguda inequidad social; el escaso desarrollo institucional y la baja cobertura de la seguridad social. Las condiciones de seguridad económica son insuficientes y no equitativas, especialmente para las mujeres, los habitantes rurales y los grupos indígenas. En este contexto vive el grupo de Adultos Mayores de 70 años y más, integrado por 1.5 millones de personas en localidades de hasta 10 mil habitantes, cifra que alcanza los 1.7 millones en localidades de hasta 20 mil habitantes (Sedesol, 2007: 2).

Es importante destacar que las políticas públicas diseñadas para las personas adultas mayores no cuentan con información desagregada que dé cuenta del porcentaje de población indígena que se atiende y menos aun de cuántas mujeres indígenas se benefician. Hay que mencionar que muchas comunidades indígenas están dispersas y ello puede dificultar que los programas gubernamentales lleguen a esta población.

De esta manera, es evidente el vacío de acciones de política pública diseñadas en específico para atender a las mujeres indígenas adultas mayores.

### Consideraciones finales

En nuestro país la investigación sobre las mujeres indígenas adultas mayores es preocupantemente escasa. Por el contrario, la vejez es un tema de interés indiscutible en las sociedades con envejecimiento poblacional creciente. En la actualidad se cuenta con numerosos estudios interdisciplinarios sobre las personas adultas mayores.

Dada la dinámica poblacional, se observa mayor proporción de personas adultas mayores, esto implica retos importantes en políticas públicas, para atender

las necesidades venideras. Por su parte, la población indígena no está excluida de este fenómeno poblacional. Así, las personas adultas mayores, quienes, en algunas circunstancias, gozaban de una vejez idílica, en la actualidad padecen necesidades económicas, de salud, de atención, etcétera. A ello se suman las necesidades propias que se generan en nuestras sociedades al proporcionar tratos diferenciados entre mujeres y hombres.

Aunado al cambio demográfico, el papel de las mujeres indígenas se modifica a lo largo del tiempo. De ser identificadas como personas poco activas, se consideran ya parte importante del sostenimiento de la comunidad. Sin embargo, enfrentan discriminación por ser ancianas y mujeres, aunado a ser pobres e indígenas. Aunque no hay estudios que determinen la situación general de las mujeres indígenas adultas mayores, por las referencias presentadas en el documento, se pueden identificar cambios en las conductas de las comunidades, en donde se comienza a visibilizar sus pesadas tareas, tales como el cuidado, lavado, preparación de alimentos entre otras. En definitiva, el envejecimiento para las mujeres indígenas puede significar un factor más de discriminación y subordinación.

### Referencias

- Alberti, P. (2001). "Contexto socioeconómico de las mujeres campesinas e indígenas". En García, L. (Coord.). *El desarrollo rural. Un camino desde las mujeres*. Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales, Mujeres para el Diálogo A. C. y Equipo de Mujeres en Acción Solidaria (EMAS), A. C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*. México: Autor.
- Castañeda, M. et. al. (2004). *La mortalidad materna en México. Cuatro visiones críticas*. México: Fundar, K'inal Antzetik, A.C., Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, UAM.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007). *Temas Selectos, Presupuestos*, Cámara de Diputados. Recuperado el 4 de enero de 2008 de: [www.diputados.gob.mx/centroestudio/ceameg07/fichas/index.swf](http://www.diputados.gob.mx/centroestudio/ceameg07/fichas/index.swf)

- Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (s/f). *Glosario sobre derechos humanos y no discriminación*. México: Autor/ Dirección de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. Recuperado el 30 de noviembre de 2009 de:  
[www.conapred.org.mx/depositobv/GLOSARIO.pdf](http://www.conapred.org.mx/depositobv/GLOSARIO.pdf)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2008). *Mujeres Indígenas*. Recuperado el 3 de diciembre de:  
[www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=609](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=609)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Diagnóstico sociodemográfico de los adultos mayores indígenas de México*. México: CDI/PNUD-México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2004). *Programa Organización Productiva Para Mujeres Indígenas (POPMI)*. Reglas de Operación.
- Dion, M. (2007). "Pension Reform and Gender Inequality". En: Kay, J. y Sinha, T. (eds.), *Lessons from Pension Reform in the Americas*. pp.134-163. Oxford University Press: New York.
- Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas* (2008). Resumen Ejecutivo. México: Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Espinosa, G. (2004). "Doscientas trece voces contra la muerte" En Castañeda, M. et. al. *La mortalidad materna en México. Cuatro visiones críticas*. México: Fundar, K'inal Antzetik, A.C., Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, UAM.
- HelpAge Internacional (2008). Campaña del Milenio. Voces contra la pobreza. Recuperado el 3 de diciembre de 2008 de:  
[spanish.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=8nJBLNNnGhF&b=308231](http://spanish.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=8nJBLNNnGhF&b=308231)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2008). *Conteo de población y vivienda 2005*. Recuperado el 3 de diciembre de 2008 de:  
[www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10215](http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10215)
- Molyneux, M., (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?* Gender and Development Programme Paper Number 1. United Nations Research Institute for Social Development: Geneva. Recuperado el 2 de diciembre de 2008 de: [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)
- Organización Internacional del Trabajo (2002). II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento.
- Patrinos, H.; et al. (2006). *México: lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas*. Informe No. 35650-MX, Banco Mundial.
- Rello, M. (2008). *Mujeres ancianas padecen mayor discriminación*. México, Guadalajara Recuperado el 3 de diciembre de 2008 de:  
[www.milenio.com/node/60509](http://www.milenio.com/node/60509)
- Reyes, L. (2001). Población indígena mayor. El envejecimiento de la población zoque de Chiapas, *Demos*, Núm. 14, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 29-30.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2007). *Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, para el Ejercicio Fiscal 2008*. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre.
- United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. (2005). 49th Session of the Commission on the Status of Women; Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006 Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. Reporte de la tercera sesión.
- Zetina, M. G. (1999). "Conceptualización del proceso de envejecimiento". *Revista Papeles de Población*, enero-marzo, Núm 19, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 23-41.





**SECRETARÍA GENERAL  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Dr. Guillermo Haro Bélchez**  
Secretario General

**Lic. Emilio Suárez Licona**  
Secretario de Servicios Parlamentarios

**Lic. Rafael Muñoz de Cote**  
Coordinador de los Centros de Estudio

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

**Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos**  
Dirección General

**Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca**  
Encargada de Despacho de la Dirección de Estudios para  
la Armonización Legislativa en los Derechos Humanos  
de las Mujeres y la Equidad de Género

**Mtra. Ma. de Lourdes García Acevedo**  
Dirección de Estudios de Políticas Públicas  
y de la Condición Económica, Política  
y Social de las Mujeres

**Lic. Ricardo Soto Ramírez**  
Director Interino de la Dirección de Estudios  
Sociodemográficos, Información y  
Estadísticas de Género

**Marisa Fernández Fernández**  
Corrección de estilo

**Julio Ivan Montaña Melgarejo**  
Interiores y formación



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

**Año 3, vol. 11, 2009**

PROHIBIDA SU VENTA  
MATERIAL PROPIEDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
PUEDE SER UTILIZADO PARA FINES DE DIFUSIÓN,  
SIEMPRE Y CUANDO SE RESPETEN LOS DERECHOS DE AUTOR.