

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**¿POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO?  
EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL  
MICROEMPRESARIO Y A LA MUJER RURAL (PRONAFIM)**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**PRESENTA**

EMILIANO LEVARIO SAAD

**DIRECTOR DE TESIS: ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

### **Agradecimientos**

*Agradezco a mi familia por su apoyo incondicional y constante, a mis amigos que me acompañaron en esta aventura, al doctor Arturo Hernández Magallón por su compromiso como mentor y a la planta docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por sus enseñanzas.*

## Índice

Introducción .....	3
<b>1. Enfoque de Política Pública .....</b>	<b>7</b>
1.1 El surgimiento de las políticas públicas .....	7
1.2 Deliberación, organizaciones y redes en un marco institucional democrático .....	12
1.3 La hechura de la Política Pública .....	19
1.3.1. El diseño .....	19
1.3.2. Implementación .....	24
1.3.3. Evaluación y seguimiento .....	28
<b>2. Género y Política Pública .....</b>	<b>33</b>
2.1 El género y las políticas en el mundo .....	33
2.1.1 La perspectiva de Latinoamérica .....	36
2.2 Estudios de Género .....	40
2.2.1 Estudios de la mujer .....	43
2.2.2 Estudios del hombre .....	47
2.3 Sociología de Género .....	51
<b>3. Las Políticas Públicas con perspectiva de género en México .....</b>	<b>57</b>
3.1 La inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas .....	57
3.2 Política Pública y Perspectiva de Género en el México Contemporáneo .....	62
3.3 Balance de las políticas públicas con perspectiva de género .....	71
<b>4. La perspectiva de género del PRONAFIM .....</b>	<b>78</b>
4.1 Metodología .....	78
4.2 Antecedentes .....	79
4.3 Descripción del programa .....	84
4.4 La perspectiva de género del PRONAFIM (Hallazgos) .....	91
4.4.1 Análisis Documental .....	91
4.4.2 Revisión de entrevista semiestructurada .....	97
4.5 Discusión .....	99
<b>Conclusiones .....</b>	<b>103</b>
Referencias bibliográficas y hemerográficas .....	107
<b>Anexos .....</b>	<b>117</b>
Entrevista A .....	117
Cuadro A .....	125

## **Introducción**

En el siglo XX distintos organismos internacionales y en especial la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recurrieron a pactos, declaraciones y convenciones con el fin de que todas las políticas públicas tuvieran una perspectiva de género. Por lo que esta visión empezó a incorporarse en distintos países, dentro de los cuales se encuentra México, país sede de la primer Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975).

A partir del gobierno de Vicente Fox, la visión de género ha sido incorporada en cada Plan Nacional de Desarrollo (PND). De manera que, en el actual gobierno se incorporó una estrategia transversal de “Perspectiva de Género” en el PND 2013-2018. Ésta se ejecuta con base en las directrices que se establecen en el Plan y en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018.

El mandato implica que todos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, tienen la obligación de incluir la perspectiva de género. Entre los programas que incluyen esta visión en sus reglas de operación se encuentra el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM). El cual, está a cargo de la Secretaría de Economía y surge en el año 2001 con el fin de generar y desarrollar un sistema de instituciones financieras encargadas del otorgamiento de créditos grupales e individuales a personas de bajos recursos.

La inclusión de la perspectiva de género en un programa que se encuentra en el ámbito de las finanzas y la microempresa resulta interesante debido a que permite valorar la pertinencia que tiene integrar este enfoque en todas las políticas. La forma en la que se decide incorporar la visión de género en el PRONAFIM no resulta de un diagnóstico específico; sino de un proceso histórico que culmina en un mandato central. A pesar de que el PRONAFIM es considerado como un programa con perspectiva de género, esto no significa que esté favoreciendo, en los hechos, la igualdad de oportunidades. Es por ello que esta investigación se origina y se orienta por medio de las preguntas siguientes: ¿Cuáles son las características de la perspectiva de género del PRONAFIM y cuáles son sus resultados? Y ¿El programa

está favoreciendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres? Como es notorio, el objetivo de este trabajo es analizar las características de la visión de género que tiene y promueve el PRONAFIM. Para lo cual, es necesario recurrir al enfoque de política pública y a los estudios de género.

En esta tesis se transita de lo general a lo particular y se revisa: 1) El enfoque de política pública, 2) La orientación de género que se promueve alrededor del mundo y en Latinoamérica, así como los estudios de género y su vertiente sociológica 3) La inclusión, en México, de la perspectiva de género en las políticas públicas, y 4) El estudio de la visión de género del PRONAFIM. Abordar las políticas públicas y su vínculo con el género resulta útil para valorar la hechura de un programa con esta perspectiva. Asimismo, revisar, a grandes rasgos, los estudios de género, sirve para abordar y valorar el discurso, en la materia, que se ha incorporado al PRONAFIM.

Cada uno de los autores que se revisan en esta investigación, sostiene ideas susceptibles de aplicarse en el análisis del enfoque de género correspondiente al estudio de caso. Es por ello que en el primer capítulo se exponen las aportaciones de especialistas que forman parte del marco teórico de política pública. Se menciona el enfoque racional de Harold Lasswell, basado en modelos de desarrollo especulativos; el método de las comparaciones limitadas sucesivas de Charles Lindblom; los enfoques de tradición sinópticos y anti sinópticos expuestos por David Garson; la orientación en pro de la legitimidad política y el reconocimiento ciudadano que sugieren Ives Meny y Jean Claude Thoenig, y; el entendimiento del proceso de las políticas públicas por medio de un sistema de fases multidireccionales trabajado por Peter de Leon.

Después, se enuncia la trayectoria que siguieron algunos países de un Estado benefactor a un sistema democrático, con la consiguiente apertura del espacio público a diferentes esferas de poder. De manera que el debate público cobró influencia en la selección de los problemas y en el diseño e implementación de las políticas. Lo cual, a su vez, generó modificaciones en la orientación y en el estudio de estas últimas.

Dentro de las orientaciones de políticas que han sido promovidas, desde un punto de vista global, se encuentra la de género. Por ello, en el segundo capítulo se exponen las directrices que han fomentado los organismos internacionales con el fin de eliminar la violencia de género, la discriminación y superar las brechas entre mujeres y hombres. También se menciona, a grandes rasgos, el proceso que siguieron distintos países de Latinoamérica, con el fin de incorporar el enfoque de género en sus políticas. En el cual, se tomaron en cuenta algunas categorías que adquirieron relevancia durante el siglo XX: igualdad de trato, de oportunidades, acciones afirmativas y transversalidad, entre otras.

Más adelante, se revisan los estudios de género y su vertiente feminista vinculada a movimientos sociales. Ambos han coadyuvado en el impulso de las denominadas políticas de igualdad de género. Es por ello que se incluye una breve explicación de las etapas más significativas, en la esfera pública y académica, del debate que se gestó en torno a los derechos de la mujer y las categorías que se ocuparon para etiquetar ideas vinculadas con el tema: género, mujer, hombre, feminidad, masculinidad, identidad de género, androcentrismo, desigualdad, etcétera. Asimismo, los sociólogos han contribuido al campo de los estudios de género y se han interesado en su función social. Es por ello que se consideran sus propuestas en torno a la comprensión de factores que generan desigualdad femenina en la sociedad: estructura social, estatus, división del trabajo, relaciones familiares y de poder, etc. Además, se analiza la perspectiva institucional, sociológica y en cierta medida feminista, que se desarrolló en torno a la cuestión de que el género, visto como una construcción social, está integrado en todas las instituciones y estructuras.

En el tercer capítulo se examinan, a grandes rasgos, las políticas públicas con perspectiva de género (o de igualdad) a las que México se comprometió como parte de una tendencia coordinada por organismos y plataformas internacionales. Dentro del país se tomaron decisiones paulatinas para incorporar esta visión en la planeación nacional, en la legislación y en todas las políticas. Por lo que se fueron asumiendo compromisos relativos a crear mecanismos, reglamentos, institutos,

programas, etcétera, orientados a fortalecer los derechos de la mujer y/o la igualdad de género.

En este apartado se explica e interpreta el proceso que siguió la institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito federal y en los planes nacionales de desarrollo. Por lo que se revisan distintos programas que enfatizan la atención de problemas como: violencia de género, desigualdad educativa, discriminación, estereotipos de género, acceso y permanencia laboral, entre otros. Para llegar al presente sexenio, en el cual, la administración en turno se comprometió a la consecución de la igualdad sustantiva y al impulso de acciones afirmativas. Categorías que se explicarán en su momento.

Finalmente, en el cuarto capítulo se revisa y analiza la perspectiva de género del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM). Al inicio, se señala el surgimiento y desarrollo del microcrédito desde un punto de vista institucional. Por lo que se ilustran algunas leyes y programas que antecedieron al PRONAFIM y que cumplían objetivos similares. Después, se examinan distintos documentos relacionados con el programa y se sustrae la perspectiva de género que está expuesta en sus reglas de operación. Una vez identificada esta visión, se procede a su interpretación y se presentan algunos hallazgos que ponen en duda su carácter de género. Más adelante, se exponen y analizan algunos comentarios de la coordinadora, relacionados con la visión de género del PRONAFIM. Estos fueron obtenidos por medio de una entrevista semiestructurada. Por último, se discute el papel del programa y su relación con la igualdad de oportunidades desde un punto de vista que, al contrario de ésta investigación, va de lo particular a lo general. Por medio de esta discusión se identifica que algunas equivocaciones de la visión de género del PRONAFIM están relacionadas con el marco institucional en materia de género.

Con los elementos expuestos en los párrafos anteriores, se hace un esfuerzo por responder las preguntas que originaron esta investigación y con ello se concluye.



# **1. Enfoque de Política Pública**

## **1.1 El surgimiento de las políticas públicas**

Con el fin de entender y enriquecer procesos decisorios de carácter público, en los años 50, se inauguró el estudio de las políticas públicas. Después de la segunda guerra mundial, las investigaciones sociales se volvieron muy especializadas. La mayoría de los académicos se dedicaban a examinar temas correspondientes a su campo de interés. Razón por la cual, las distintas áreas del saber científico y social se encontraban desvinculadas entre sí. No obstante, el escenario mundial seguía siendo conflictivo. Las tensiones de la posguerra ocasionaron, por ejemplo, una crisis persistente de seguridad nacional. Los problemas se habían vuelto más complejos y su escala era más amplia. Por lo tanto, su atención requería, irónicamente, de conocimiento integrado y científico.

Como es visible, el rumbo que habían seguido las ciencias sociales no coincidía con las necesidades de los países. Por ello, Harold D. Lasswell (1951) decidió escribir *La orientación hacia las políticas*, uno de los textos fundadores del enfoque de política pública. En esta obra, el autor identificó la importancia que tiene brindarle información a los gobiernos y mejorar la toma de decisiones. Esto último, por medio de la inclusión de un enfoque racional en la elaboración y realización de las decisiones.

La intención de Lasswell era inaugurar las ciencias de políticas para la democracia. Desde su perspectiva, los cursos de acción pueden ser un objeto de estudio que se aborde con la intención de mejorar la hechura de las políticas y el conocimiento de las mismas. También sugirió recurrir a la inteligencia para definir y solucionar problemas. Para lo cual sería necesario, por ejemplo, tomar en consideración la existencia de limitaciones técnicas y financieras que se presentan en el actuar público.

Siguiendo con Lasswell, las ciencias de políticas se van perfilando como un campo que debe nutrirse de distintas disciplinas y métodos, entre ellos, los de la ciencia física, la economía, la estadística y las matemáticas, predominantemente cuantitativos:

La respuesta más aceptada es la siguiente: las disciplinas que contaban con métodos cuantitativos fueron las que ejercieron mayor influencia. Es el caso de la economía. Se empleó mucho a los economistas en actividades cuyo objetivo era estimar las instalaciones, la fuerza de trabajo y los recursos necesarios para producir el armamento del ejército y para canalizar hombres y material a los sitios requeridos. Los economistas que lograron hacer las mayores contribuciones utilizaron las matemáticas y la estadística. Tenían método, y éste era cuantitativo (Lasswell, 1951).

Aunado a este carácter interdisciplinario, las ciencias de políticas también buscaron estudiar y solucionar los conflictos básicos de la civilización. Para ello Laswell propuso partir de una preocupación global y seguir los procesos mundiales en el ámbito de la transformación social, con el fin de entender acontecimientos específicos y realizar un esfuerzo creativo dirigido a generar políticas nuevas y exitosas.

La propuesta del enfoque de políticas, pensado por Lasswell, era establecer modelos de desarrollo especulativos capaces de especificar “el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos”, considerando que si bien el futuro no puede conocerse con certeza de antemano, la tarea de establecer metas e identificar tendencias resulta posible y necesaria.

Asumiendo una postura crítica a las ideas que se habían desarrollado a partir de la orientación propuesta por Lasswell (1951), Charles Lindblom (1959) señaló, años más tarde, que las desviaciones y fracasos de las políticas muchas veces se deben a una planeación pormenorizada y excesiva que no considera los riesgos propios de la fase de implementación o de gestión pública. Las ciencias de políticas de Lasswell conservaban un enfoque racional en la generación de inteligencia sobre y durante el proceso de políticas, mientras que para Lindblom el enfoque de las ciencias de políticas estaba relacionado con la política, en otras palabras, este último teórico veía a las políticas como el resultado de negociaciones, acuerdos o intermediaciones de intereses.

Lindblom retoma el concepto de racionalidad imperfecta o limitada de Herbert Simon para señalar que una elección cien por ciento racional no es posible debido a que la información es incompleta y los distintos cursos de acción probables son tan

diversos que el tiempo no alcanzaría para revisarlos todos. Incluso, no siempre es posible identificar cuáles son los intereses que se pretenden satisfacer con una política.

Es por ello que en su texto *La ciencia de salir del paso* propone una comparación entre el método racional exhaustivo (ir a la raíz) y el método de las comparaciones limitadas sucesivas (ir por las ramas). Con el fin de señalar algunas ventajas de su método y de presentar sus características más importantes:

1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.

2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.

3b. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).

4b. El análisis es drásticamente limitado:

i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes.

ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.

iii) No se presta atención a valores afectados importantes.

5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría (Lindblom, 1959)

Lindblom argumenta que ninguna persona puede ser exhaustiva y fijar de antemano todos los pormenores en la toma de decisiones debido a que los problemas son muy complejos, tanto que incluso los parámetros de orden cuantitativo o computacionales no son capaces de identificar las desviaciones que pueden presentarse en el tiempo.

En vez de pensar en procedimientos complejos, propone considerar resultados posibles e identificar que la valoración y el análisis empírico están entrelazados. Desde su punto de vista, los valores morales no deben elegirse antes de valorar las distintas opciones de políticas. "Que se prefiera un valor a otro en una situación de decisión no significa que será preferido en otra situación, en la que sólo se le podría realizar al costo de sacrificar otros valores" (Lindblom, 1959). Es por ello que cada

alternativa de política cuenta con un valor marginal, de manera que se elige entre políticas y valores simultáneamente.

Ocurre lo mismo en el caso de los medios y fines, los fines no anteceden a los medios, razón por la cual, es posible simplificar el análisis considerando únicamente las políticas que difieren incrementalmente, pues de no hacerse así, las consecuencias serían impredecibles. Si únicamente se comparan las alternativas que difieren poco con una política ya existente, los cambios no van a ser tan significativos como para perderlos de vista.

Para Lindblom, una “buena” política es aquella que surge del acuerdo entre varios analistas, sin importar la funcionalidad racional de la misma. Si bien es cierto que pueden existir distintas razones para apoyar un curso de acción determinado, siempre es posible acordar cuál es la política más adecuada, incluso cuando los valores que sustentan la decisión de cada uno de los analistas son divergentes.

El método de ir a la raíz señala que una política es correcta cuando concuerda con sus objetivos. Esto, de acuerdo con Lindblom, es equivocado, puesto que no ocurre con frecuencia en la práctica y por lo tanto deja a este método sin posibilidad de identificar una buena política. Por ello, siguiendo con este autor, la forma en la que se eligen las políticas en la realidad o por las ramas, resulta más adecuada que la que propone el método de ir a la raíz. El método de las comparaciones limitadas sucesivas no considera procedimientos complejos de decisión, lo que hace es contemplar un ajuste mutuo de intereses entre los actores involucrados en la elaboración de la política. Esto se logra por medio de “perros guardianes” que defienden cada interés o valor importante.

Como es notorio, a pesar de que los textos de Lasswell y Lindblom son fundacionales, abundan las diferencias entre ambos escritos. El primero busca inaugurar una ciencia con el fin de entender y mejorar las políticas, mientras que el segundo pretende reducir o eliminar la dependencia de la teoría en la toma de decisiones. Las posturas de ambos autores, en este caso, son irreconciliables, sin embargo, es posible identificar una ironía interesante, puesto que las obras de Lindblom forman parte del marco teórico de las políticas públicas, incluso a pesar de que el autor no simpatiza mucho con la teoría.

Ahora bien, la interpretación de los textos fundadores del enfoque de política pública evolucionó en diferentes perspectivas que, de acuerdo con David Garson (1986), se pueden clasificar en dos corrientes, la sinóptica y la anti sinóptica. Empezando con la tradición sinóptica, es posible identificar que ésta se caracterizó por su pretensión de abarcar el todo y analizarlo como un sistema desde un punto de vista científico. Además, dicha corriente sostuvo que era importante optimizar valores y realizar estudios cuantitativos que sustentaran una mejor toma de decisiones.

Las agitaciones que acontecieron durante los años setenta permitieron que la corriente sinóptica se volviera más influyente, sin embargo, esto no significó que esta tradición estuviera exenta de críticas, puesto que, de acuerdo con la corriente anti sinóptica, el conocimiento racional se encuentra tan limitado que no es posible abarcar sistemas completos de acción. Desde la perspectiva anti sinóptica la realidad es plural y compleja, por lo que es mejor entenderla por medio de la racionalidad social. Asimismo, los valores democráticos y el reconocimiento del orden público son fundamentales para atender problemas y cubrir necesidades.

Más adelante se retomarán estas dos corrientes, lo que vale la pena identificar en este momento es que el debate se vuelve cada vez más específico.

Siguiendo con el desarrollo del campo de conocimiento, Ives Meny y Jean Claude Thöenig (1989) señalan que las políticas cuentan con una carga valorativa y que la intervención del Estado está orientada por decisiones que deben realizarse sin perder de vista la existencia de distintas posiciones políticas que responden a intereses, expectativas, pérdidas y ganancias.

Desde esta visión, no solamente se trata de considerar el ámbito técnico en la toma de decisiones, sino que también es necesario tener en cuenta la legitimidad política y el reconocimiento ciudadano de la acción que se pretende llevar a cabo. Siguiendo con estos autores, para tomar una decisión es necesario tener autoridad pública y legal, puesto que sin ella la acción no seguirá su curso.

Casi una década después Peter de Leon (1997) señala que el movimiento analítico de las políticas inaugurado por Lasswell necesita reorientarse para conservar su vigencia, es por ello que propone ponerle especial atención al “Conocimiento en el

proceso de las políticas” propuesto inicialmente por Lasswell como una guía general respecto de las fases o etapas que sigue el proceso decisorio.

Originalmente se enunciaron siete fases: “Inteligencia, Promoción, Prescripción, Invocación, Aplicación, Terminación y Evaluación” (De Leon, 1997, p.6). Durante los años setenta, el estudio de este esquema dio origen a una serie de investigaciones y críticas. Se señaló que el estudio particular de las etapas tiene el riesgo de que se niegue y desarticule el proceso completo. Igualmente se criticó la linealidad del esquema y sus dificultades para considerar las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, De Leon propuso que el proceso de políticas se entendiera como un sistema en el que las fases pueden tener más de una dirección y retroalimentarse entre sí. Por lo tanto, ya sea que dicho proceso se entienda como un modelo, una metáfora o un heurístico, es importante reconocer la vigencia de su estudio, incluso a pesar de no haber cumplido con todas las expectativas.

Hablar de estos autores nos permite identificar, a grandes rasgos, cómo se ha desarrollado el enfoque de política pública desde su texto fundador hasta llegar al estudio del proceso de las políticas. Ahora bien, antes de hablar en lo específico de algunas de las fases o etapas que forman parte de la hechura de la política, es importante considerar que la evolución de un campo de conocimiento depende en gran medida de los cambios contextuales que se van dando en las sociedades conforme va pasando el tiempo, es por ello que en el subcapítulo siguiente se hablará, grosso modo, de las políticas públicas, de acuerdo con el contexto en el que se encuentran gran parte de los países en el siglo XXI, caracterizado por decisiones que no provienen exclusivamente del gobierno y que para llevarse a cabo tienen que considerar actos deliberativos que se presentan en un marco institucional democrático.

## **1.2 Deliberación, organizaciones y redes en un marco institucional democrático**

En la actualidad algunos países cuentan con instituciones políticas que reivindican valores democráticos y fomentan debates deliberativos. Esto significa que en la toma de decisiones se llega a considerar la opinión y argumentación de distintos

actores gubernamentales y no gubernamentales. Por lo que, en un contexto como este, no se trata únicamente de diseñar e implementar una política desde un punto de vista unilateral y racional, sino que las distintas racionalidades y emotividades de las personas son expresadas y puestas a prueba con el fin de generar una discusión que permita una mejor hechura de políticas.

Ahora bien, la adopción de los valores democráticos es relativamente reciente. Las instituciones, entendidas como reglas escritas o no escritas, se transforman con el paso del tiempo. Lo cual también suele ocasionar modificaciones en el enfoque de política pública, puesto que incluso las vertientes más creativas de este encuadre tienen que considerar las reglas del juego para entender y transformar la realidad.

Lo que recién se comentó ocurre con un énfasis particular en los años 80 debido a que en esta década el Estado sufrió una serie de transformaciones institucionales de gran magnitud que repercutieron en el espacio público y volvieron más compleja la toma de decisiones. Razón por la cual, algunos autores se han interesado en describir cómo se llegó a un marco institucional democrático y en generar propuestas para articular políticas dentro del mismo.

Algunos académicos como Ricardo Uvalle (2013) señalan que entre 1945 y 1975 los Estados de Bienestar vivieron su mejor momento. Esto es correcto debido a que después de la crisis del veintinueve y una vez terminada la segunda guerra mundial, la mayoría de los países adoptaron políticas de carácter keynesiano. Las cuales fomentaban la intervención del Estado en la economía, por lo que se ajustaban muy bien al modelo de bienestar.

Ahora bien, siguiendo con Uvalle, durante este periodo el Estado de Bienestar fungió como el centro del quehacer institucional y tuvo a su cargo burocracias dirigidas al diseño e implementación de políticas intervencionistas. Asimismo, este modelo recurrió al centralismo y la verticalidad con el fin de intervenir en la economía y en la sociedad, lo que significó una reducción de las capacidades de maniobra del mercado y la sociedad civil.

No obstante, las capacidades de maniobra de políticos y burócratas incrementaron. Lo que les permitió, en ocasiones, tomar decisiones por los demás sin considerar la opinión de estos últimos. Es por ello que, a finales de los 70 y principios de los 80:

La crisis de la gestión burocrática del Estado de bienestar provoca la necesidad de replantear su actividad y las políticas aplicadas, con el fin de reanimar la sociedad civil y las economías en la perspectiva de los mercados, la competitividad y la productividad (Uvalle, 2013).

Como es notorio, el funcionamiento de este modelo empezó a cuestionarse y gran parte de las críticas fueron de carácter económico y administrativo, sin embargo, también estuvo presente un reclamo ético. Distintos académicos, manifestantes, etcétera, señalaron que el espacio público no podía ser privativo de una sola esfera de poder. Asimismo, argumentaron que los Estados de bienestar habían agotado su eficacia con la llegada de la globalización.

Ante esta forma de entender el poder público, el modelo del bienestar entro en declive y dio paso a un nuevo esquema con características convergentes y divergentes en comparación con el anterior. Empieza a perfilarse un Estado más regulador y menos interventor, capaz de manejarse en un contexto de intercambios abiertos y flujos acelerados de capital. Lo que significó una redefinición de la relación Sociedad, Estado y Mercado.

Se acerca, de este modo, el fin de la gobernanza con un Estado protagónico y emerge la gobernanza democrática, en la cual la correlación de fuerzas y los nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas (Uvalle, 2013).

Durante los años 80, surge un nuevo esquema fincado en la deliberación y los arreglos constitucionales. Por lo que se fortalece la idea de que las políticas públicas requieren de un accionar consensuado entre sociedad civil, gobierno y actores económicos para ingresar en la agenda, formularse e implementarse. El espacio público renace a partir de un reclamo ciudadano que exige libertades políticas y económicas, pero ya no es el mismo espacio, ha ido retomando fuerza y se ha convertido cada vez más en una arena en la que se presenta una comunión de ideas. Por medio de la cual, van formándose redes cívicas dirigidas a incidir en la agenda y en la hechura de las políticas, de manera que se empieza a generar un ambiente más horizontal en el que la ciudadanía participa, defiende y critica temas de carácter público.



Con el surgimiento de estas nuevas interacciones, también surgen nuevas responsabilidades para los gobiernos. Estos últimos tienen que llevar a cabo la integración ciudadana de forma institucional y organizada, recurriendo a nuevos paradigmas directivos y enfrentándose a retos que no se habían presentado con anterioridad. Al respecto Francisco Moyado (2014) menciona, por ejemplo, que como resultado de las transformaciones que han sufrido los Estados, se presentaron desafíos relacionados con la capacidad directiva gubernamental y la legitimidad política. Con la emergencia de nuevos actores sociales se desató una sobrecarga de demandas que volvió más compleja la labor directiva. Además, dado que el actuar gubernamental no siempre se tradujo en los resultados esperados por los ciudadanos, las dificultades en materia de legitimidad se hicieron más frecuentes. Dicho lo anterior, con el surgimiento de un contexto institucional democrático, que sigue presentándose en la actualidad, se vuelve importante retomar algunos textos relacionados con el ámbito de las redes de políticas, que si bien no tenían mucho sentido cuando los gobiernos eran primordialmente centralizados, burocráticos y unidireccionales, ahora que los gobiernos son más abiertos, horizontales y democráticos, adquieren un nuevo valor.

Uno de los textos dirigidos al análisis de redes fue escrito por Hugh Hecló (1978) y recibe el nombre de “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En este artículo el autor apunta que para entender los procesos de deliberación y discusión es relevante considerar la existencia de una multiplicidad de actores que pueden participar en dicho proceso. Cuando la política y la administración se relacionan dentro del proceso de toma de decisiones, terminan conformándose “redes de asuntos”, categoría propuesta por Hecló para referirse a un entramado de relaciones interpersonales del que participan expertos, activistas, funcionarios y periodistas, entre otros sujetos interesados en temas públicos.

Teóricamente una red de asuntos está compuesta por la alianza de distintos grupos de interés e individuos que se unen en pro de un tema particular de política pública. Lo cual implica un tratamiento diferente de los tópicos, por medio del cual se busca la atención del interés público y no del interés privado. Distinto a lo que ocurre

cuando los asuntos dependen de un triángulo de hierro, es decir, de los grupos clientelares y de las cúpulas del poder ejecutivo y legislativo.

La relación entre los miembros del triángulo de hierro tiende a favorecer únicamente a los intereses de sus miembros, mientras que en las redes de asuntos propuestas por Hecló, los participantes del proceso de hechura de política se mueven hacia fuera y hacia adentro de manera constante, conformando un proceso abierto y no predecible, en el que cada tópico es determinado por los distintos intereses afectados, de manera que se pretende beneficiar a un espectro más amplio que está constituido por distintos grupos de interés.

Desde esta visión, una buena política surge de las redes de asuntos. Es por ello que, a pesar de que éstas pueden incluir los intereses de distintos analistas, las ideas de los expertos ya no son las únicas que se consideran para identificar una buena política, sino que se contempla la opinión de todo tipo de organizaciones, grupos e individuos interesados.

Además, los grupos de interés hacen referencia a conglomerados de personas que intercambian conocimiento en materia de política pública, pero éstos no comparten, necesariamente, ideas similares en todos los ámbitos. Si bien es cierto que la deliberación puede generar puntos de acuerdo, a la hora de que una o más personas se enfrentan a un tópico particular, también pueden presentarse desacuerdos. Considerar intereses ajenos es importante para los países democráticos, puesto que, por ejemplo, mayorías y minorías pueden llegar a un acuerdo en el que se considere a ambos. A pesar de que el consenso no siempre es posible, buscarlo permite acercarse a un diálogo que, en el mejor de los casos, va a caracterizarse por estar sustentado en razones y por responder a intereses públicos.

Como se ha venido mencionado en este apartado, las reformas institucionales que acontecieron en los 80 han influido en la hechura y en el estudio de las políticas, fortaleciendo, consecuentemente, el vínculo entre los ciudadanos y los asuntos públicos. Sin embargo, esta relación no es la única que sufrió modificaciones a partir de esta década.

Las organizaciones y las políticas públicas presentan, en ciertos espacios, una relación mutuamente influyente. Esto significa, entre otras cuestiones, que una política sectorial puede afectar a las organizaciones que se desempeñan en su ámbito y a su vez ser influenciada por una o más de estas organizaciones. Es por ello que, de acuerdo con Julio César Contreras y Ayuzabet de la Rosa (2013), los estudiosos de las organizaciones suelen interesarse en el enfoque de política pública cuando buscan solucionar un problema que no es únicamente organizacional y que también está determinado por factores localizados en el campo de las políticas públicas. De este modo, estas últimas son vistas como un factor explicativo del estado y de las variaciones de una o más organizaciones.

No obstante, cuando dicho vínculo es observado con los lentes del investigador interesado en las políticas públicas, su importancia se basa en que las organizaciones intervienen como marcos limítrofes o actores activos en las políticas públicas. Las organizaciones suelen ser partícipes de las distintas fases que componen el proceso de hechura de políticas, particularmente aquellas de carácter público, sin embargo, actualmente, cuando se busca solucionar un asunto particular de la agenda, no solamente se involucran las dependencias públicas, “muchas organizaciones con otros estatus legales —organizaciones de beneficencia, empresas privadas, etc.— intervienen, formal o informalmente, como subcontratistas, implementadores de políticas, solucionadores de problemas, etc” (Thoenig, 2006).

Antes de la democratización de las políticas el énfasis de los estudios se ubicaba en el vínculo de estas últimas con las organizaciones públicas y sus características. De manera que se revisaba la estructura de la burocracia y su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas. Asimismo, eran recurrentes los debates relacionados con las habilidades decisorias que, hipotéticamente, podrían tener los burócratas del modelo descrito por Max Weber. No obstante, con el resurgimiento de las arenas deliberativas, el tratamiento de los asuntos públicos ya no se centra solo en el Estado. Por supuesto que en ocasiones las dependencias públicas toman decisiones unilaterales, pero esto es menos frecuente que antes.

Distintas organizaciones como las de la sociedad civil y las empresas, pueden ser causa directa o indirecta del curso que tomaron, van tomando y tomarán las políticas públicas. Retomando nuevamente a Julio César Contreras y Ayuzabet de la Rosa (2013), la participación ciudadana se coordina, principalmente, por medio de organizaciones de carácter legislativo o de partido político, sin embargo, esto no significa que dicha participación no pueda organizarse por su cuenta:

[...] discriminar y, en consecuencia, segregar a la mayor parte de la ciudadanía que no está adherida a las organizaciones formalmente existentes no es más que una práctica que debe eliminarse si se desea integrarla en las actuales y/o en nuevas formas de organización (Contreras y de la Rosa, 2013).

Lo que se comentó en los últimos párrafos permite observar, por lo menos, dos cuestiones, la primera es que ya existe una influencia organizacional, no necesariamente gubernamental, que vale la pena ser revisada y que en ocasiones ya lo ha sido. Algunos temas como: coaliciones entre organizaciones, negociación entre las mismas y formas de gestión, son susceptibles de estudiarse desde el enfoque de política pública. La segunda es que cuando los académicos provenientes del campo de las organizaciones se interesan en los temas de política pública, pueden sugerir ideas menos reiterativas para el analista de políticas que las que llegan a presentarse sin recurrir a la interdisciplinariedad. Esto permite evitar, en cierta medida y en palabras de Thoenig (2006), que se descubra la rueda varias veces.

Desde otro ángulo, algunos académicos que se identifican con la gobernanza democrática han sugerido que la estructura y forma de gestión, de toda aquella organización envuelta en los asuntos públicos, debe estar dirigida a la solución o atención de problemas. De manera que, por ejemplo, los objetivos planteados y los resultados esperados se vinculen con un tema que se ha delimitado como un problema público. Evitando así que las organizaciones involucradas confundan resultados procedimentales con resolución de problemas públicos. Idea que se retomará en el cuarto capítulo para evaluar los resultados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM).

En los estudios de caso suele expresarse el vínculo entre organizaciones y políticas públicas que se señaló anteriormente. Por lo que en los capítulos subsiguientes se mencionarán distintas organizaciones que han influido en la política de género a nivel global, latinoamericano y nacional. Sin embargo, dado que ya se comentó la evolución del enfoque de política pública en lo general, así como su relación con los cambios contextuales que se han presentado en los Estados, ahora corresponde hablar a grandes rasgos de la hechura de la política pública. Esto con la intención de revisar, en lo particular, las fases o etapas que forman parte de este proceso.

### **1.3 La hechura de la Política Pública**

#### **1.3.1. El diseño**

Dentro de la hechura de la política nos encontramos con una fase de diseño que se caracteriza por ser una actividad creativa que conjuga análisis técnico con deliberación democrática. El diseño generalmente está compuesto por la conformación de un problema público, su inclusión en la agenda y el análisis que permite tomar la decisión. Estas sub fases, no necesariamente lineales, coinciden en que buscan conjugar análisis técnico con deliberación democrática para dar forma a una política. Con fines explicativos, las tres se abordarán a través de incisos, sin embargo, no hay que perder de vista que éstas son bidireccionales, se retroalimentan entre sí y forman parte del diseño de la política pública.

##### a) Problemas Públicos

Hablar del problema público se vuelve importante una vez que se identifica que los problemas no están dados *a priori* y no se encuentran en el mundo exterior, sino que se construyen y se definen a través de distintos métodos. Charles D. Elder y Roger W. Cobb (1984) plantean que los problemas públicos parten de la presunción de que se debe y se puede hacer algo para atender aquello que buscamos definir como un problema. Es por ello que, de acuerdo con las competencias legítimas del gobierno, la definición del problema tiene que considerar las posibles soluciones al mismo.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que

generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal (Elder y Cobb, 1984).

De manera que las soluciones hipotéticas preceden a la formulación de un problema y por lo tanto se vuelve importante identificar qué tan realistas y aceptables serían si se llevaran a cabo. Es necesario realizar una revisión de las posibles soluciones desde un punto de vista prospectivo que considere las limitaciones inherentes de la probabilidad y la predictibilidad.

Para el análisis de soluciones, Elder y Cobb sugieren considerar costos, valores, creencias culturales, tecnologías disponibles y conocimiento aceptado. Así como recurrir a teorías científicas y análisis comparativos que permitan observar cómo ha sido tratado un problema anteriormente.

Los recursos monetarios y la tecnología disponible determinan las capacidades que se tienen, mientras que los valores, el conocimiento aceptado y las creencias culturales definen la orientación de las posibles soluciones. Esto último es visible en el caso estadounidense, en donde los ciudadanos desconfían de las autoridades y por lo tanto plantean soluciones que integran a la sociedad civil como vigilante del actuar gubernamental.

Ahora bien, siguiendo con Elder y Cobb, el conocimiento arrastra mitos y creencias que pueden ser equívocas, lo cual disminuye el número de soluciones posibles, por lo que se vuelve importante contemplar que un hecho sin solución no se descarta para siempre y que conforme van surgiendo nuevas soluciones, también se van generando nuevos problemas. Incluso las políticas mismas y las viejas soluciones pueden terminar por convertirse en un problema que anteriormente era inexistente. Continuando con esta línea de pensamiento, Joan Subirats (1994) agrega que, para hablar en estricto sentido de un problema, no basta con que éste sea susceptible de atenderse, sino que además tiene que ser relevante para considerarse como tal, o de lo contrario en vez de estar hablando de un problema, nos estaríamos refiriendo a un "tema" o una "cuestión".

Así como se decide entre soluciones con el fin de construir un problema, se decide entre problemas para identificar si tienen la magnitud suficiente como para

considerarse como tales. Pero esto no termina aquí, incluso los problemas, ya definidos, no necesariamente llegan a formar parte de los distintos tipos de agendas. Para pasar a formar parte de una agenda tienen que contar con ciertas características que revisaremos a continuación.

b) La agenda de políticas públicas

De acuerdo con la literatura especializada la agenda es una metáfora que se ocupa para referirse a un conjunto de problemas que tienen que considerarse. Hay distintos tipos de agendas de políticas, sin embargo, si queremos que esta sea considerada como pública, es importante que los problemas que contenga apelen al debate público y a la intervención de las autoridades públicas legítimas.

Meny y Thöenig (1989) retoman el concepto de la agenda y nos dicen que para su caracterización resulta relevante no confundirla con orden del día o programa: “Una orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario)” Mientras que la agenda se refiere al conjunto de problemas que son objeto de controversia pública, de manera que algunos problemas figuran y otros no.

Las distintas autoridades no cuentan con la misma agenda. Además, esta última tampoco es homogénea, sino que puede clasificarse de acuerdo con sus características. Por lo que Meny y Thoenig señalan la existencia de dos tipos principales de agendas, la institucional y la coyuntural o sistémica.

Cuando hablamos de la agenda institucional nos referimos a aquella que reúne problemas que competen a la autoridad pública. De acuerdo con estos autores, dicha competencia se decide funcionalmente o por consenso, no necesariamente unánime. La constitución y los estatutos enumeran los problemas y los institucionalizan junto con su modo de emergencia, calendario y orden del día. Ya sea por norma o tradición, se establecen procedimientos que “codifican el contenido y la programación de los problemas, el ámbito «natural» o consensual de la intervención pública.” (Meny y Thoenig, 1989).

La agenda coyuntural o sistémica, por su parte, está constituida por problemas que no competen a la autoridad pública, por lo que el Estado no actúa en la resolución

de los mismos. La agenda coyuntural es considerada como un tipo ideal, de manera que, en la realidad, la frontera que separa ambos tipos de agendas no es tan clara. Existen situaciones en las que, si bien el Estado no actúa, si establece las reglas del juego y lo mismo puede ocurrir a la inversa.

Ahora bien, independientemente de la cercanía que la agenda tenga con estos tipos ideales, siempre se caracteriza por el grado de consenso o conflicto suscitado por el problema que se considera. En la incorporación de problemas a la agenda se presentan *desafíos* cuando en torno a un problema se produce un debate controvertido en el que los autores cuentan con distintas prioridades.

Estas diferencias se pueden procesar, sin embargo, en ocasiones únicamente se consigue un consenso parcial, por lo que los *desafíos* llegan a trasladarse al proceso de decisión. Existe un conjunto de factores que alteran y condicionan la decisión, los cuales revisaremos en el siguiente inciso.

#### c) La decisión

Ya se habló de la decisión en el primer subcapítulo cuando se explicó el método de ir a la raíz, el método de ir por las ramas y los enfoques sinópticos y anti sinópticos, sin embargo, hay algunas cuestiones al respecto del proceso de toma de decisiones que, de acuerdo con los fines de este texto, aún nos faltan señalar.

Llegado el momento de la decisión, tienen que definirse los objetivos y las vías de acción. Para ello es necesario considerar que la interacción entre los actores se caracteriza por la cooperación y el conflicto. De manera que los procesos de decisión se ven afectados por relaciones informales que muestran las limitaciones de la rigidez procedimental formal para tomar decisiones (Subirats, 1994).

Si bien una actuación rígida puede ser requerida con el fin de establecer una política regulatoria relativamente estable. En el caso de otro tipo de políticas, como las relacionadas con la producción de bienes y servicios, es necesario que se cuente con la flexibilidad suficiente para adaptarse a las alteraciones que llega a sufrir la decisión. Hecho y Wildavsky señalaron, en 1974, que las políticas públicas son variables, lo cual pone en manifiesto la necesidad de distintos grados de rigidez y flexibilidad en el proceso de toma de decisiones.



Tanto las dificultades dirigidas a determinar el grado de rigidez procedimental, como la pluralidad de enfoques teóricos, son muestra de las complejidades que vienen de la mano con la decisión. Ambos modelos, sinóptico y anti sinóptico, han sido objeto de distintas críticas; se ha dicho que no es posible conocerlo todo para señalar las limitaciones de la racionalidad y se ha indicado que el modelo anti sinóptico omite cualquier posibilidad de anticipación. Por lo que actualmente es posible identificar que los enfoques ocupados por los distintos autores, con el fin de estudiar la decisión, son diversos. Algunos teóricos defienden las teorías causales y otros señalan la relación entre decisión y medio ambiente. Por mencionar únicamente dos enfoques de los muchos que existen actualmente.

Ahora bien, independientemente de las complicaciones y limitaciones que han sido señaladas reiterativamente por la literatura especializada. Es posible identificar factores a considerar para elaborar y decidir entre alternativas o vías de acción. El papel del analista de políticas en la toma de decisiones fue señalado por Lasswell en 1951, la importancia de considerar factores políticos, antes de tomar la decisión, fue una aportación que hizo Lindblom en 1959, mientras que Hecló (1978) habló de los triángulos de hierro y las redes de políticas, lo que permitió entender a los distintos actores que se involucran en el proceso decisorio. Incluso, recientemente autores mexicanos como Uvalle (2013) han señalado el papel que juega la sociedad civil en el diseño de la política.

Cierto es que cada política obedece a un proceso decisorio diferente, sin embargo, según las características del caso a tratar, es posible recurrir a teóricos como los que se enunciaron en el párrafo anterior, con el fin de elegir y elaborar vías de acción. Se pueden identificar ciertas generalidades que se presentan en la mayoría de los problemas y consecuentemente en la mayoría de las decisiones. El contexto del problema y su caracterización son susceptibles de considerarse en la elaboración de una decisión o en la elección entre las alternativas decisorias ya existentes. A su vez, cuando se planifica la decisión, resulta importante plantear adecuadamente los objetivos y las metas, calendarizar, priorizar y tener presentes en todo momento los recursos disponibles y las limitaciones de la planificación.

Al respecto del último punto del párrafo anterior, autores como Carl E. Van Horn y Donald S. Van Meter (1975) comentan que a veces se pierde de vista que la planificación no siempre consigue los resultados pensados y que muchas veces el fracaso de una política se debe a fallos en la implementación, no en el diseño.

En 1975 se había estudiado en demasía la decisión, olvidando la importancia de revisar la implementación, y si bien es cierto que los planteamientos que se realizan durante el diseño, pretenden realizarse en la fase de implementación, esto no ocurre linealmente, el proceso en realidad es tan complejo, que incluso una vez que una política ha sido implementada, su ejecución nos brinda aprendizaje e información que puede ser útil para un rediseño de la misma, cuestiones que abordaremos en seguida.

### **1.3.2. Implementación**

Para tratar el tema de la implementación es importante tener presente que los actores involucrados en la fase de diseño no son, necesariamente, los mismos que finalmente llevan a cabo la política. La naturaleza compleja de esta fase nos muestra que un punto A no necesariamente conduce a un punto B (Paul Berman, 1978). Existe una brecha entre las decisiones y su operación, por lo que durante el proceso de implementación se presentan movimientos y reacomodos constantes. Las decisiones no se llevan a cabo por sí mismas, los intereses que se pretendían afectar en el diseño, ya están siendo afectados en la implementación, lo cual genera nuevas circunstancias y eventualidades que tienen que ser estudiadas, atendidas y explicadas.

No se puede entender la implementación como un proceso automático que no requiere de reflexión y análisis. Esta fase o etapa involucra estructuras organizacionales, procedimientos y actores que conforman el juego de la implementación, metáfora que ocupó Bardach, en 1977, con el fin de poner sobre la mesa la importancia de las interacciones que se construyen, para participar o ganar debates, dentro de una estructura similar a la de un juego, en la que se establecen condiciones relativamente fijas con el fin de que la interacción sea posible y se lleve a cabo considerando el *fair play* o juego limpio.

El estudio de la implementación no es homogéneo, dentro de la literatura de política pública es posible identificar dos visiones principales, la perspectiva *top down*, de arriba a abajo y el enfoque *bottom up*, de abajo hacia arriba. Cuando se habla de la primera, se hace referencia a la teoría clásica, cuyo fundamento principal es la comparación de los efectos con los elementos sustantivos previstos.

Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) señalan que el enfoque top down supone procesos rígidos por medio de los cuales la burocracia gestiona las redes de acción pública. Si bien esta perspectiva no es del todo unilateral, generalmente considera que el gobierno es el único intermediario, de manera que la mayoría de las veces su atención se concentra en los actos formales de implementación.

Las decisiones se toman en el centro y sus procesos son lineales, por lo que se puede identificar que las personas que sostienen esta visión, imaginan una estructura burocrática ideal weberiana, la cual se caracteriza por tener jerarquías, reglas detalladas, impersonalidad, eficiencia, eficacia, perdurabilidad y más racionalidad que otros sistemas o alternativas.

Ahora bien, cuando emergió la concepción de las ciencias de políticas, en 1971, Lasswell identificó que gran parte de las decisiones importantes no se encuentran incluidas en las decisiones oficiales, por lo que “en nombre del realismo, es esencial estudiar los procesos de toma de decisiones semioficiales y no oficiales” (Lasswell, 1971). Si bien es cierto que Lasswell no hablaba estrictamente de la implementación, autores como Hjern y Hull (1983) rescataron esta idea e identificaron la necesidad de estudiar el ámbito informal, lo que les permitió criticar la visión *top down* y sentar las bases de la visión *bottom up*.

Si solamente vemos las cosas de arriba a abajo, no es posible incorporar las aportaciones que los procesos sociales y políticos hacen a la implementación. Además, actualmente la burocracia no es la única que puede implementar o jugar el papel del intermediario; empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, y otro tipo de entidades, pueden realizar esta labor.

Ante la diversidad de circunstancias que se presentan y la velocidad con la que las sociedades van cambiando, la legislación puede perder vigencia, lo cual terminaría entorpeciendo el proceso de implementación, puesto que los actores no tendrían la

discrecionalidad que se requiere para actuar al mismo ritmo al que transita el mundo. Es por ello que esta visión considera normas flexibles y busca generar un marco menos rígido, dentro del cual, sea posible considerar a los actores de base que se encuentran implicados en esta etapa.

Regresando con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), la perspectiva *bottom up* considera relaciones multilaterales entre administración, grupos objetivo, beneficiarios finales, grupos terciarios y otras partes involucradas. Reconoce que las relaciones entre los actores son políticas y conflictivas, pero identifica que estos conflictos se solucionan a través de contratos y no por medio del Estado visto como un árbitro.

Toda política genera ganadores y perdedores, los grupos objetivo que originan un problema público no siempre son los únicos beneficiados o los únicos afectados por la política. La intervención puede impactar indirectamente a un grupo, esto incluso cuando el diseño no estaba destinado de manera prioritaria para él. Lo que ocasiona un apoyo por parte de los beneficiados y una oposición que surge de aquellos que se vieron afectados negativamente por la implementación.

Durante el diseño no es posible ver con claridad cómo van a reaccionar los distintos actores ante los efectos reales de la política, es por ello que hay que evitar a priori cuando no es posible realizar un ejercicio prospectivo. La aceptación de la política que se busca durante la implementación, tiene algunas diferencias con la que se promueve en el diseño.

Autores como Paul Berman (1978), cuyas ideas no necesariamente entran al cien por ciento en la perspectiva *bottom up*, han estudiado el contexto local de la implementación y han identificado que no solamente se trata de buscar la aceptación de una política al exterior de las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo, sino también al interior de las mismas.

Siguiendo con Berman, el contexto institucional puede explicarse y analizarse por medio de dos categorías que corresponden a la macro y a la micro implementación. Por macro implementación se entiende el proceso a través del cual se van generando las condiciones necesarias para que una política se pueda poner en práctica en un lugar determinado, mientras que la micro implementación,

únicamente hace referencia al proceso de impartición de bienes y servicios que es llevado a cabo por las organizaciones.

La categoría micro identifica la importancia de las personas encargadas de llevar a cabo una política y se da cuenta que éstas no siempre coinciden o identifican el objetivo de la implementación, lo cual puede dificultar la consecución de los resultados esperados. Cuestión que se relaciona con la perspectiva *bottom up*, puesto que pone la mirada sobre personas que no se encuentran en la parte más alta de la jerarquía.

Dicho lo anterior, la implementación también ha sido entendida desde la visión de redes. En el apartado anterior se mencionó la posibilidad de que distintos actores se involucren en el diseño de una política. Ocurre lo mismo con la implementación, puesto que ésta no es llevada a cabo, exclusivamente, por alguna dependencia gubernamental. Así como los problemas pueden ser ocasionados por una pluralidad de factores, también pueden ser atendidos por una multitud de personajes.

Autores como Víctor Martínez (1996), señalan la existencia de sistemas horizontales de coordinación que están compuestos por empresas, agencias de la administración pública, asociaciones empresariales y civiles, etcétera. Que no tienen, necesariamente, una estructura formal, sin embargo, son relativamente estables. Estos autores interactúan entre sí y conforman estructuras, las cuales, toman una forma parecida a la de una red.

Las relaciones entre distintos personajes pueden encontrarse en los ámbitos de actuación del gobierno central y los gobiernos locales. Desde una perspectiva metafórica, se conforma un tejido de relaciones que “a) se traslapan, (b) se reestructuran constantemente hacia su interior y (c) se reposicionan, afianzan o desaparecen” (Martínez, 1996).

Este tipo de configuraciones pueden determinar los procesos de implementación que rigen sobre uno más dominios de política pública en determinadas coordenadas de tiempo y espacio. Asimismo, generalmente los actores involucrados en una red de implementación, definen las cargas y beneficios que tendrá una política en el interior de la misma red y en la población. Como es visible, no todos los personajes son imparciales.

El estudio particular de determinado dominio de política pública es complejo. Los actores, acuerdos, leyes, etcétera, que influyen en determinada cuestión, dependen del tema del que se trate. Sin embargo, a pesar de la especificidad de las interacciones, académicos como Knoke y Laumann (1982) han señalado que los dominios pueden ser vistos como subsistemas susceptibles de catalogarse de acuerdo con una orientación común.

Ahora bien, no todas las clasificaciones son democráticas. Si bien es cierto que en un inicio el enfoque de redes puso un énfasis particular en la revisión del actuar de las organizaciones de la sociedad civil. Más adelante se identificaron redes en el interior del gobierno, las cuales se presentan, especialmente, cuando éste es descentralizado.

Dentro de las categorías más recurrentes se encuentran las redes intergubernamentales, profesionales, por problema y por comunidad. Regresando con Knoke y Laumann, los personajes participantes de estas redes, son aquellos que tienen parte de responsabilidad en la consecución de objetivos. Razón por la cual, estos no son parte de un dominio determinado cuando sus criterios y acciones no son tomados en cuenta por otros participantes del dominio.

Al respecto de la consecución de objetivos durante la implementación, vale la pena advertir que para saber si una política está resolviendo o incrementando un problema, es necesario evaluar los efectos de la misma. Incluso, para realizar un ejercicio de retroalimentación se necesita una valoración de la política.

Anteriormente se mencionó que la hechura de la política era un proceso en el que las fases o etapas estaban estrechamente interrelacionadas. El caso de la implementación no es diferente, puesto que durante el proceso decisorio es posible evaluar distintas cuestiones en temporalidades diferentes. La evaluación acontece antes, durante y después de la implementación, asunto que abordaremos ahora mismo.

### **1.3.3. Evaluación y seguimiento**

Las políticas públicas pretenden dar solución a un problema que se ha definido como tal y que ha pasado a formar parte de la agenda pública. El proceso de

hechura está constituido por acciones, inacciones y omisiones que generan consecuencias en la sociedad. Para saber si los efectos provocados por una política resolvieron, disminuyeron o incrementaron el problema que les dio origen, se recurre a la evaluación.

Descubrir que los frutos de una política no son los que se esperaban cuando se planificó y que las consecuencias provocadas nada tienen que ver con el problema que la política buscaba resolver, son algunos de los hallazgos que se presentan cuando se evalúa, los cuales nos sirven para ejemplificar la utilidad de la evaluación y la capacidad que tiene esta fase de generar conocimiento y retroalimentar el proceso de hechura de la política.

De acuerdo con Myriam Cardozo (1993), cuando se evalúan y seleccionan distintas alternativas de políticas o programas, podemos hablar de una evaluación *a priori* o *ex-ante*, mientras que cuando evaluamos las consecuencias provocadas por la hechura, hablamos de una evaluación *a posteriori* o *ex-post*. Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), añaden que cuando se evalúa durante la ejecución o implementación de una política, es posible hablar de evaluación concomitante o de seguimiento.

Las evaluaciones más frecuentes son las que se llevan a cabo después de que se le dio tiempo a la política de generar la mayoría de sus efectos, es por ello que la fase de evaluación suele colocarse al final del ciclo de una política pública. Sin embargo, la evaluación *a priori* también es habitual cuando se examinan nuevos instrumentos de intervención e incluso cuando se pretende replantear los ya existentes.

Por su parte, la evaluación concomitante suele presentarse en políticas sociales y económicas. Diversos países latinos han establecido sistemas de seguimiento que suelen ir acompañados con mecanismos de control. Asimismo, en estos países se ha propuesto que las redes de autores se impliquen en la actividad de seguimiento por medio de comisiones u observatorios. Revisar que la gestión se lleve a cabo correctamente, mientras ocurre, y realizar seguimientos estadísticos que requieren una interpretación adecuada de los datos, son labores que corresponden a la evaluación de proceso o concomitante.

A pesar de que existen diversos criterios para evaluar, la mayoría de ellos están relacionados con uno de los conceptos o valores siguientes: efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia. La acepción de estas palabras no siempre es la misma, su significado depende del autor, del marco normativo e incluso del actuar político de las personas, sin embargo, en la mayoría de los casos se entienden de la forma en la que se explicará en los párrafos siguientes.

La efectividad se aplica para identificar si el comportamiento de los grupos objetivo correspondió con el deber ser establecido en los objetivos normativos, mientras que la eficacia se refiere a si se cumplieron los efectos esperados de una política en la realidad social.

Respecto de la eficiencia, vale la pena señalar que esta tiene dos ámbitos de aplicación, el primero de ellos se refiere a la relación entre los recursos que se invirtieron en una política y sus efectos esperados. Cuando la categoría se entiende de esta forma, generalmente se hace referencia a la obtención de mejores efectos con menos recursos. Ahora bien, también es posible hablar de la eficiencia productiva de los procesos administrativos, con el fin de comparar los actos administrativos con los recursos invertidos.

Finalmente, la pertinencia nos habla del nexo entre los objetivos que se definieron y la gravedad del problema público que se pretende resolver. Este concepto es importante para establecer objetivos que se adapten a la situación espacio-tiempo de la política, asimismo, resulta útil para evitar que una política se planteé un objetivo sencillo que no tiene la relevancia suficiente para hacer frente a un problema público. O, por el contrario, se planteé un objetivo utópico dirigido a resolver un hecho lamentable que no puede ser definido como un problema.

Siguiendo con el tema de la evaluación, Myriam Cardozo (1993) nos habla de distintos modelos que pueden utilizarse como pauta, el primero de ellos es el Modelo racional de Allison, que generalmente corresponde a una evaluación *a priori* de carácter técnico, predominantemente cuantitativa, y que acepta la racionalidad sin limitaciones. Este arquetipo se basa en la posibilidad de considerar todas las consecuencias, razón por la cual, sostiene que se puede seleccionar una solución óptima para un problema.



El modelo II enfatiza el análisis del proceso organizacional y por lo tanto parte de una racionalidad individual limitada que es sustituida, entonces, por una racionalidad colectiva u organizacional. Desde esta perspectiva, más que optimizar se busca llegar a efectos o niveles satisfactorios. Entre tanto, el modelo III se enfoca en el análisis político y en los intereses que entran en conflicto, considera imposible analizar de forma óptima y por lo tanto busca plantear un cambio incremental de políticas. Si bien los tres enfoques tienen algunos puntos que se contraponen entre sí, es posible identificar aportaciones en cada uno de ellos. Esto debido a que hasta cierto punto existen análisis técnicos susceptibles de realizarse, los cuales no tienen por qué dejar de lado el papel de la negociación, de la política y de los sectores burocráticos.

Por otro lado, para entender en que consiste la fase de evaluación, es importante considerar que ésta puede estar dirigida a valorar distintos tipos de productos. Se puede hablar de impactos para hacer alusión al “conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Mientras que los *outcomes* llegan a referirse al “conjunto de efectos, en términos de problema público a resolver, que pueden imputarse a las modificaciones de conducta de los grupos-objetivo (impactos)” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Como es notorio en el párrafo anterior, los productos pueden ser: 1) Planificados por la política, 2) Ocasionados accidentalmente por la política y 3) Sin estar relacionados formalmente con el diseño e implementación de la política, se involucran en la resolución de uno o más problemas públicos. Dicho lo anterior, para la evaluación de impactos y *outcomes* no se recurre a un indicador único, sino que se construye un conjunto de indicadores relacionados con el objetivo de una política y su pertinencia. Los cuales permiten identificar y valorar los cambios que se han generado, así como la razón de ser de dichos cambios.

Los indicadores generalmente son cuantitativos, sin embargo, la evaluación también puede ser cualitativa. Algunas de las técnicas de la investigación científica pueden ocuparse para evaluar una política. Entrevistas abiertas y técnicas de observación participante o no participante, provenientes de la sociología y la ciencia política, son

ocupadas para realizar una evaluación cualitativa. La cual se realiza por medio de una descripción e interpretación de los hechos. Por otro lado, la evaluación cuantitativa suele recurrir a encuestas u otro tipo de mecanismos capaces de arrojar magnitudes numéricas. Estas últimas suelen ser tratadas con fórmulas matemáticas que permiten describir los resultados de una política. Los cuales también pueden ser interpretados.

La evaluación cualitativa y cuantitativa no es excluyente, puede recurrirse a ambos métodos cuando se revisa una o más políticas públicas. La preminencia en el uso de estos procedimientos depende en gran medida de la naturaleza de la política. Cuando ésta es susceptible, por ejemplo, de representarse numéricamente, suele ser evaluada desde un punto de vista más cuantitativo.

Dicho lo anterior, desde finales del siglo XX, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han realizado documentos y declaraciones dirigidas a modificar la orientación de políticas públicas. Dentro de las inclinaciones que han sido promovidas se encuentra la de género. La cual se ha fomentado, entre otras razones, debido a que las políticas no necesariamente benefician por igual a mujeres y hombres.

Estos esfuerzos han repercutido en los distintos países a tal grado que muchos de ellos actualmente llevan a cabo políticas de género o con perspectiva de género dirigidas a hacer frente a las desigualdades entre mujeres y hombres. Por lo que en el siguiente capítulo se hablará a grandes rasgos del vínculo entre las políticas públicas y el género.

## **2. Género y Política Pública**

### **2.1 El género y las políticas en el mundo**

La inclusión del género como un tema público se vuelve relevante en 1945 con la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, documento fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el que los países miembros suscriben la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres. El estudio de las políticas públicas era incipiente en ese momento, sin embargo, ya se empezaba a esbozar un marco institucional en búsqueda de igualdad jurídica entre los géneros. En los años 60 distintos movimientos sociales, documentos internacionales y escritos académicos, consiguen establecer las rutas temáticas en la materia, las cuales delimitaron y en algunos casos siguen delimitando, el diseño y la implementación de políticas. La aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en el que se habla del principio de no discriminación, y la Segunda Ola Feminista (1960), que buscó la liberación de la mujer, entre otros acontecimientos, influyeron en el rumbo que fue tomando el estudio y la aplicación de las políticas de género.

El foco de interés inicial fue la búsqueda de igualdad jurídica entre mujeres y hombres, sin embargo, años más tarde se hizo énfasis en los derechos y en la formulación de políticas dirigidas a las mujeres. Dentro de los sucesos que en materia de género se consideran importantes para la literatura especializada, se encuentran la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1967), la celebración en México de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981) y la celebración en Pekín de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995).

Para entender las etapas recientes por las que han transitado las políticas y el género, Evangelina García Prince (2008), en un texto elaborado para el proyecto regional *América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe*, señala que de 1976 a 1985 destacaron globalmente los programas dirigidos a mujeres de sectores en desventaja, que en

el marco de la Primera Década de la ONU hacia la mujer, buscaron fortalecer el papel de ésta en el desarrollo económico.

Siguiendo con Evangelina García, el periodo de 1985 a 1995 se caracterizó por políticas sectoriales dirigidas a la atención de los asuntos de las mujeres, el fortalecimiento de organismos de las mujeres y la irrupción del enfoque de género. En esta fase, distintos países realizaron evaluaciones de impacto que permitieron vislumbrar una idea global respecto de los esfuerzos a realizar para combatir la discriminación de las mujeres, de manera que el tema de la violencia de género consiguió una aceptación internacional relevante en algunos países.

Después de 1995, la delimitación de los periodos en materia de política pública y género no es tan precisa, sin embargo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), se convierte en un documento rector para caracterizar una etapa que inicia en 1995 y que continua en la actualidad, esto debido a que dicha declaración ha sido reafirmada y reforzada en los años siguientes: 2000, 2005, 2010 y 2015. En este periodo, que puede considerarse como contemporáneo, también se adquirieron distintos compromisos adicionales en documentos como la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en donde se enuncian objetivos y metas a 2015, que pretenden promover la igualdad de género y luchar contra la pobreza, entre otras cosas.

La etapa contemporánea se caracteriza por añadir categorías de diseño e implementación útiles para la hechura de las políticas, cuestiones como la igualdad de oportunidades, la perspectiva de género, los criterios de derechos humanos y el *Gender Mainstreaming*, se empiezan a tener en cuenta. La concepción respecto del debe ser de la igualdad entre los géneros se modifica y emerge la diversidad como un valor importante que se incluye en las políticas que persiguen la igualdad. Aunado a esto, las reglas del juego que la globalización trajo consigo, llegan a implicar la necesidad de que los distintos países consideren actores y procesos globales en su actuar.

Por ello, en su tránsito por la carretera de la globalización, los Estados tienen que considerar que las instituciones internacionales tienen aciertos y equivocaciones. El

mandato que, en 1945, acordaron los Estados Miembros de la ONU, implicó el reconocimiento de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, cuestión que trajo consigo beneficios importantes. Sin embargo, de 1945 a 1995, la interpretación de dicho acuerdo se realizó sin considerar la diversidad y las particularidades de los géneros, no fue hasta la etapa contemporánea que la igualdad empezó a entenderse desde un punto de vista menos absoluto. En detrimento de la hechura de las políticas que, por un largo periodo, no contemplaron, por ejemplo, la regulación diferenciada que requieren las mujeres embarazadas.

En los últimos años, un documento importante para entender el estado de la cuestión de las políticas de género es el Informe Anual de ONU Mujeres, organismo que se define a sí mismo como una organización que, entre otras cosas:

[...] apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. (ONU Mujeres, 2016).

En el informe correspondiente al periodo 2015-2016, se mencionaron seis áreas prioritarias que se han ido desarrollando y que se pretenden seguir promoviendo hasta 2030 con el fin de alcanzar la igualdad sustantiva de género. Liderar el camino hacia la paridad de género en la política, empoderar a las mujeres para impulsar las economías, eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, avanzar en el impulso por la paz, movilizar a las mujeres en la acción humanitaria, planificación y presupuestos para superar la brecha de género.

Las áreas prioritarias mencionadas en el párrafo anterior se encuentran ubicadas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el asunto del género en particular se localiza en uno de los 17 objetivos agendados, el cual está dedicado al “logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas” (ONU Mujeres, 2016, p.4). Para la consecución de este objetivo se establecieron metas por medio de las cuales se pretende poner fin a todas las formas de discriminación y violencia, así como asegurar que las mujeres gocen de igualdad en materia de participación, decisiones y oportunidades.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, ONU Mujeres pretende apoyar a los Estados Miembros de Naciones Unidas en la consecución de la igualdad de género,

sin embargo, llama la atención que con la revisión de todas las áreas prioritarias establecidas en el informe, es posible identificar que ninguna de ellas está dedicada a los hombres. Exclusión que, como veremos en los siguientes apartados, se presenta de forma similar en otros documentos. Algunos programas dicen tener una perspectiva de género, cuando en los hechos solamente se enfocan en la mujer. Asimismo, existen textos que en la introducción afirman que van a tratar el tema de las políticas de género y en el desarrollo terminan hablando únicamente de políticas dirigidas a uno de ellos.

Dejando de lado este asunto por el momento, vale la pena señalar que, con esta breve revisión de las políticas y el género, es visible que la agenda, en este ámbito, se encuentre fuertemente influenciada por la labor que han realizado las organizaciones de mujeres y los organismos internacionales. Razón por la cual existen similitudes entre las políticas que han llevado a cabo los distintos países para erradicar las desigualdades de género. Ahora bien, en la cristalización de ideas elaboradas globalmente, es necesario considerar particularidades locales, por ello, sin llegar aún al caso mexicano, vale la pena inspeccionar el punto de vista latinoamericano en la atención de los problemas relacionados con el género.

### **2.1.1 La perspectiva de Latinoamérica**

En Latinoamérica, gran parte de las transformaciones culturales e institucionales recientes en materia de políticas de género, se presentaron cuando diversos países revaloraron la reforma del Estado que aconteció en los años 80. Durante la década de los noventa y hasta la fecha, algunos postulados del consenso de Washington fueron cuestionados y sustituidos. Distintos países de la región identificaron que el crecimiento económico por sí mismo no resultaba suficiente para resolver las necesidades y los problemas de las personas, razón por la cual, el Estado fortaleció su función reguladora y empezó a desempeñar un papel articulador.

La reforma política y administrativa de los 80 se enfocó en la democratización y en el fomento de la participación ciudadana, lo que permitió disminuir el poder de gobiernos con tintes autoritarios. En esta década se incrementó la capacidad de incidencia de diversos actores en la toma de decisiones, de manera que se

incorporó más a la mujer en el quehacer público. Además, de acuerdo con Irma Arriagada (2006), la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer (1981) permitió que se empezaran a legitimar e institucionalizar, con firmeza, los temas relacionados con el género, sentando las bases para la hechura de políticas orientadas a erradicar la discriminación de las mujeres.

Por su parte, los años 90 se caracterizaron por la creación y consolidación de mecanismos de carácter estatal que pretendían hacer frente a las desigualdades de género. La mayoría de los países latinoamericanos desarrollaron instituciones con altas facultades de decisión e influencia, esto con el fin de establecer mecanismos de carácter nacional que tuviesen la posibilidad de coordinar, con otras instancias de gobierno, políticas públicas dirigidas a la mujer. La eficiencia y la equidad se volvieron conceptos importantes para los gobiernos, por lo que también las políticas de género incorporaron ideas relacionadas con el uso mínimo de recursos y la consecución de un marco de oportunidades similar para mujeres y hombres.

Desde la década de los 90, son visibles algunas transformaciones por las que fue pasando el Estado, sin embargo, no fue hasta entrado el siglo XXI que la revaloración de éste se hizo más notoria, aunque no lo suficiente como para poder hablar de una reforma significativa. Algunos organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), propusieron incrementar el gasto social, razón por la cual gran parte de los países latinoamericanos reformaron sus instituciones sociales y reorientaron sus políticas en concordancia con las categorías siguientes: derechos humanos y ciudadanos, desarrollo de capacidades, capital social, inclusión y vulnerabilidad.

Algunos actores, cuyas demandas y necesidades no habían sido atendidas de manera prioritaria, adquirieron relevancia, de manera que se empezaron a diseñar e implementar, cada vez con más frecuencia, políticas públicas dirigidas a atender los problemas de indígenas, jóvenes, mujeres, discapacitados, etcétera. Las estrategias que se utilizaron para atender estos problemas son plurales y diversas, por lo que a continuación se explicarán únicamente las categorías que

corresponden a las políticas de género: igualdad de trato, igualdad de oportunidades, acciones afirmativas y transversalidad o *gender mainstreaming*.

### **Igualdad de Trato**

Esta categoría se basa en que los seres humanos somos iguales y, por lo tanto, busca establecer un marco institucional imparcial y neutral para mujeres y hombres. Los derechos rigen para todos sin distinción de género, de manera que los seres humanos pueden, por ejemplo, votar y ser votados. La igualdad de trato fue dominante de 1950 a 1970, sin embargo, en tiempos más recientes ha sido sustituida por la igualdad de oportunidades.

### **Igualdad de Oportunidades**

Sobre la base de que no es correcto tratar de la misma forma a quienes presentan distinciones culturales, sociales y biológicas, se introducen medidas diferenciadas dirigidas a igualar las oportunidades de mujeres y hombres. Este enfoque surge en la década de los 70 y hasta la fecha sigue implementándose en distintos países latinoamericanos.

### **Acciones Afirmativas**

Son acciones especiales de carácter temporal que buscan acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Partiendo de que existen distintos factores que han evitado que la igualdad formal se concrete en igualdad real, se recurre a medidas diferenciadas que intentan destrabar desventajas iniciales. En la práctica estas medidas han sido criticadas debido a que no resuelven los obstáculos estructurales que ocasionan las desigualdades. Asimismo, este tipo de políticas han llegado a establecer, en algunos casos, un marco desigual de trato y oportunidades con el fin de obtener igualdad de facto entre los géneros.

### **Transversalidad o *Gender Mainstreaming***

De acuerdo con Gisela Zaremborg (2013), la transversalidad del género o *gender mainstreaming* surge, en 1995, para que la perspectiva de género opere de manera sincrónica, es decir, se aplique al mismo tiempo en distintos órganos públicos. La premisa es que la incorporación del enfoque de género en las principales decisiones de política pública va a permitir modificar las causas estructurales de la desigualdad.



En América Latina, el enfoque transversal, que se impulsó y sigue vigente, estuvo basado en la integralidad y la coordinación intersectorial, lo que en la práctica significó la necesidad de desarrollar instituciones con altas facultades de decisión. Desde este punto de vista, es importante que cada una de las decisiones, que se toman en la administración pública, se examinen desde la dimensión de género.

La implementación de estas categorías no está exenta de dificultades, cada cierto tiempo los países cambian de gobierno y con ello difiere el énfasis que le dan a la perspectiva de género. Algunos autores han propuesto hacer frente a esta circunstancia por medio del establecimiento de una institucionalización que persista en el tiempo y permita atender en el largo plazo las dificultades relacionadas con disparidades de género. Sin embargo, vale la pena considerar que este proceso de institucionalización, que se ha venido proponiendo, puede ser insuficiente o incluso llegar a ser perjudicial.

Como se mencionó en el primer capítulo, las acciones que se realizan para solucionar un problema, no siempre cumplen con el objetivo que se plantearon e incluso pueden llegar a crear nuevos problemas. La complejidad de la realidad implica un constante esfuerzo por institucionalizar las ideas consideradas como benéficas y no las perniciosas. Es por ello que vale la pena cuestionar si todas y cada una de las categorías de género, que se han revisado hasta el momento en este trabajo, deben de institucionalizarse.

Finalmente, en América Latina no solamente existen similitudes, sino que también se presentan diferencias y particularidades. Por lo tanto, en la búsqueda de aciertos y gazapos, vale la pena revisar la situación del caso Mexicano para identificar con claridad un ejemplo de la aplicación de estas categorías que se plantean a nivel Latinoamérica. No obstante, esta revisión tendrá que esperar al tercer capítulo, puesto que a continuación analizaremos, desde un punto de vista crítico, una cuestión no menos importante.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, distintos escritos académicos han influenciado y delimitado las rutas temáticas en materia de género. El éxito mismo de las políticas de género también depende de los planteamientos teóricos de fondo

que las sustentan. Es por eso que a continuación veremos a grandes rasgos las distintas propuestas que se han presentado en los estudios del tema.

## **2.2 Estudios de Género**

La amplitud del “estudio” como categoría conceptual implica la posibilidad de que distintos actores colaboren en la investigación y análisis del género. Al revisar la literatura correspondiente es notoria una contribución interdisciplinaria dedicada a estudiar el género, en la cual, han participado: la sociología, psicología, ciencia política, historia, antropología y el derecho. Sin embargo, la aportación más destacada en la materia no es disciplinaria, sino que surge de los movimientos feministas, razón por la cual, el enfoque de este campo no es meramente académico, sino que tiene una intención política.

Es verdad que los filósofos griegos ya estudiaban el papel de la mujer y el hombre en la sociedad, no obstante, el énfasis de dichas investigaciones no corresponde al que actualmente tiene esta área, por ejemplo, Platón y Aristóteles no pretendían hacer frente a las desigualdades desde una perspectiva ilustrada. Por lo que en la mayoría de la literatura especializada estos estudios son considerados como meros antecedentes, mientras que cuando se habla de estudios de género, se hace referencia a aquellos que surgen en los años 80 como una derivación de los estudios de la mujer.

A finales de los 60 y principios de los 70, distintos temas relacionados con la sexualidad femenina, el incremento de oportunidades económicas y la igualdad social, fueron importantes en el ámbito público. Se debatió la relevancia del “patriarcado” como concepto explicativo y se buscó identificar similitudes y diferencias entre mujeres y hombres. De manera que a mediados de los 70 se empezaron a institucionalizar los estudios de la mujer en diversas universidades del mundo.

Ahora bien, no todo fueron victorias para los movimientos feministas, los sectores más radicales sostuvieron, entre otras cosas, que el sexismo se expresaba en todas las políticas públicas y prácticas culturales. Señalamientos como éste, con un tinte determinista, en vez de ayudar en la consecución de los objetivos feministas,

terminaron contribuyendo negativamente al movimiento. Desde la oposición se señaló que los estudios de la mujer no eran inclusivos y se presentaron debates respecto de si los feminismos buscaban igualdad o más bien prerrogativas. Entretanto, surge el género como una categoría útil “para expresar que las diferencias entre hombres y mujeres son elaboradas culturalmente y, por lo tanto, son susceptibles de modificaciones y pueden transformarse en nuevas maneras de vivir los papeles sexuales” (Beatriz Rodríguez, 2007, p. 51).

En los años 80, distintas investigaciones feministas, en su mayoría realizadas por mujeres, empezaron a incluir el término “género”. En algunos casos se ocupó el concepto como un instrumento de análisis, mientras que en otras circunstancias se aprovechó como una herramienta de poder. Martha Rosemberg (1996) señala que la connotación política del término “feminista” ocasionó que las instituciones culturales y académicas vieran con malos ojos el concepto, lo cual favoreció el uso de la categoría “estudios de género” en lugar de estudios feministas o estudios de la mujer.

Al respecto de lo que se ha señalado anteriormente, vale la pena advertir que no todas las investigaciones cambiaron su orientación. Hubo personas que siguieron enfocándose en el análisis de la mujer, lo que significa que la categoría “estudios de la mujer”, sigue vigente. Además, algunos de los que adoptaron el análisis del género con una intención política, en los hechos, terminaron analizando otros asuntos. Es posible ubicar textos en los que se menciona que se estudiará el género y en su lugar se termina estudiando al feminismo y a la mujer. Esto ocurre a tal grado que autoras como Esperanza Bosch y Victoria Ferrer señalan que “los estudios de género son estudios feministas” (Bosch y Ferrer, 2002, p. 237).

Ahora bien, aún en los años 80, en la academia se presentó un interés visible en el desarrollo de los estudios de género, para lo cual, se enfatizó la importancia de entender a fondo la categoría y se presentó un debate respecto de las diferencias entre el sexo y el género. El origen de la discusión es ubicado por la mayoría de la literatura especializada en un libro de Simone de Beauvoir que se titula *El segundo sexo*, y cuya importancia en el debate se sintetiza en la frase: “No se nace mujer: llega una a serlo” (Beauvoir, 1949).

El texto de Beauvoir es amplio y presenta una gran cantidad de ideas diferentes, sin embargo, dentro de los argumentos que esta autora defendió, vale la pena señalar su razonamiento respecto de la identidad de la mujer. De acuerdo con Beauvoir (1949), una mujer no se define como tal con base en un destino biológico, psíquico o económico. Incluso no puede caracterizarse por su propia cuenta, sino que requiere de la mediación de alguien más. De manera que el conjunto de la civilización es la que elabora lo femenino.

Sobre esta base, el género como concepto empezó a ocuparse para referirse a las características sociales y culturales, generalmente estereotípicas, que son utilizadas para distinguir a mujeres y hombres. Por otra parte, el término sexo se ocupó para hacer referencia a las diferencias biológicas entre individuos masculinos y femeninos. Ahora bien, de acuerdo con el autor del que se trate, la división entre los términos es más o menos tajante. En algunos casos se sostuvo que las características femeninas y masculinas no se derivaban de su sexo en absoluto, en cambio, hubo autores que reconocieron un papel no determinista del sexo en la concepción de la feminidad y la masculinidad.

La discusión al respecto implicó el surgimiento de una pluralidad de concepciones respecto del género. Por un lado, el término llegó a utilizarse con un tinte general en el que se señaló la existencia de más de un género, mientras que desde otra perspectiva la palabra también llegó a ocuparse de una forma excesivamente particular que se puede ver expresada en algunos textos en los que el género se ocupa como sinónimo de mujer (Joan Scott, 1990). Lo que terminó ocurriendo fue que el concepto se sobrecargó de significado y en vez de volverse más preciso incrementó su ambigüedad.

Una vez finalizado el debate sobre el género, los estudios fueron añadiendo ideas de carácter contemporáneo. En los años 90 se reforzó la idea de que el objetivo no era únicamente atender los problemas de la mujer, por lo que algunas investigaciones empezaron a realizarse desde un punto de vista distinto, en el que se identificaban las conexiones entre ambos géneros, con el fin de solucionar los problemas de mujeres y hombres. Fue en estos años cuando se fomentó el carácter interdisciplinario, del que se habló al inicio de este apartado, y que se fortaleció la

revisión de los temas relativos a los hombres desde un punto de vista primordialmente feminista.

Empero, el énfasis de los estudios de género no se modificó, las investigaciones siguieron evidenciando las desigualdades entre mujeres y hombres, acentuando que éstas afectan más a las primeras que a los segundos. No obstante, ahora la denuncia toma más en consideración la caracterización social y cultural del género. Asimismo, las investigaciones en la materia se han ido volviendo más concretas, temas como: división del trabajo, participación política, sexualidad y masculinidad, han sido estudiadas por medio de métodos en los que se fragmentan los sujetos que se analizan (Beatriz Rodríguez, 2007).

Entrado el siglo XXI, es visible que las investigaciones en este ámbito no buscan únicamente generar conocimiento, sino que ponen un énfasis particular en la resolución de los problemas de las mujeres, que desde un punto de vista feminista están ocasionados por cuestiones como el sexismo, la polarización entre los géneros y el androcentrismo<sup>1</sup>. Por otra parte, disciplinas como la psicología han estudiado la transexualidad como una discordancia entre la identidad de género y el sexo, mientras que la historia y la antropología han revisado los distintos modelos de mujer que se han tenido en distintas épocas y sociedades.

Existen otros temas como el aborto y la prostitución que forman parte fundamental del análisis de los estudios de género. Sin embargo, dado que la intención de este apartado es comprender a grandes rasgos los estudios de género, se procederá a una breve revisión de los estudios particulares que se han hecho de la mujer y el hombre.

### **2.2.1 Estudios de la mujer**

Como se explicó anteriormente, los estudios de género y de la mujer comparten un origen y una orientación muy parecida. Resulta posible identificar que los estudios de la mujer también son interdisciplinarios, primordialmente feministas, críticos e íntimamente vinculados a los movimientos sociales. Ahora bien, dado que estas

---

<sup>1</sup> Androcentrismo se utiliza para expresar una visión del mundo, ampliamente extendida, que se centra en el varón y sus prácticas, invisibilizando a la mujer (Aurelia Martín, 2006).

investigaciones preceden a las de género, hay distintos tópicos importantes que se encuentran en este ámbito y que aún no se han revisado, el primero de ellos, relacionado con la historia de la mujer.

Las indagaciones con un enfoque histórico que se realizaron a fin de visibilizar el papel de la mujer en la historia, forman parte de este marco que recibe el nombre de historia de la mujer. Sobre la base de que la mayoría de las investigaciones históricas han enfatizado el rol del hombre y han omitido la revisión de la desigualdad, se propone conocer las condiciones de vida de la mujer en diferentes momentos históricos, para lo cual, de acuerdo con gran parte del feminismo académico, es importante hacer énfasis en los hechos y circunstancias en las que se presentan mecanismos opresivos patriarcales.

En general, lo que pretende este nuevo enfoque es identificar el origen y el desarrollo de las desigualdades en ciertos ámbitos como el político y el laboral. Sin embargo, con el paso del tiempo, también se han llegado a hacer revisiones históricas de la sexualidad femenina, el género, la orientación sexual y la sociabilidad, por mencionar algunos de los temas más relevantes que han sido estudiados.

Además, dado que los estudios de la mujer están íntimamente vinculados con el estudio ilustrado y con el surgimiento de los derechos humanos, la revisión histórica de estos dos temas también caracteriza a los estudios de la mujer. Ana de Miguel (2000) señala que inicialmente las mujeres quedaron fuera del proyecto igualitario ilustrado, sin embargo, el surgimiento de un texto escrito por Poullain de la Barre (1673), en el que se demandó por primera vez la igualdad sexual, significó el inicio de un proceso de radicalización o universalización de la lógica de la razón, lo que permitió la construcción posterior de un feminismo con tintes revolucionarios y articulado a partir de premisas ilustradas.

Bajo el principio de que los hombres nacen libres e iguales, se identificó que las mujeres, como cualquier otro ser humano, se encontraban en esta circunstancia, lo que debiera permitirles tener los mismos derechos que cualquiera. Posteriormente, algunas pensadoras y luchadoras feministas, como Olympe de Gouges y Mary Wollstonecraft, dedicaron gran parte de su vida a la defensa de los derechos

humanos, haciendo énfasis en la importancia de que algunos derechos que le eran negados a las mujeres; relacionados con la educación, el trabajo, el voto y el matrimonio, dejaran de ser exclusivos de los hombres.

Otra cuestión que caracteriza a los estudios de la mujer, que después terminó por caracterizar a los estudios de género, pero que aún no hemos mencionado, es la perspectiva socialista que se presentó para atender los problemas de las mujeres. Samara de las Heras (2009), arguye que el socialismo marxista analizó de forma crítica el papel de la mujer en la familia, así como la explotación económica y sexual de la misma, sin embargo, no adoptó medidas específicas dirigidas a combatir la ideología patriarcal. Además, la reducción de los problemas al marco de la explotación de los trabajadores, no permitió que los socialistas identificaran las características específicas de la subordinación de la mujer.

Ahora bien, el socialismo marxista ofreció en su momento una explicación distinta de la opresión de la mujer, relacionada con el surgimiento de la propiedad privada y la exclusión de la mujer en la esfera de la producción. La cual, en los hechos, solo señala una de las razones por las que se oprimió a la mujer, pero dado que el carácter de esta explicación es primordialmente social y cultural, podemos ver que incluso antes de que se ocupara la palabra “género”, ya era posible matizar en el discurso la existencia de por lo menos una construcción social que desfavorecía a la mujer.

En otro ámbito, vale la pena señalar que los estudios de la mujer también fueron influenciados por perspectivas liberales, así como por movimientos sociales, no necesariamente feministas. Las luchas de las mujeres negras y obreras, por ejemplo, que, en contraste con la exigencia a favor del voto, presentaban reivindicaciones relacionadas con el racismo y las condiciones laborales. Sin embargo, las teorías feministas sí son el pilar fundamental de los estudios de la mujer.

Dentro de las corrientes feministas más destacadas, se encuentran el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia. Al primero arguye que mujeres y hombres tienen el mismo estatus, por lo que las categorías de análisis y definición masculinas pueden extenderse a la mujer. Retomando nuevamente a Samara de las Heras

(2009), el feminismo de la igualdad incluye al liberal, socialista y marxista. En general este feminismo busca ampliar los derechos de la mujer, sin embargo, difiere de acuerdo con la vertiente de la que se trate. El feminismo liberal, por ejemplo, prefiere definir la situación de la mujer con base en conceptos como “desigualdad”, en vez de los términos “opresión” y “explotación”. Asimismo, este feminismo tiene un carácter reformista, dirigido a la consecución de la igualdad entre los sexos.

Las vertientes socialistas y marxistas, por su parte, hablan de opresión y señalan que ésta se debe a una combinación del sistema patriarcal y capitalista. Sin embargo, autoras como Heidi Hartmann (1979) han señalado que el vínculo entre el marxismo y el feminismo, visto metafóricamente como un matrimonio, a subordinado consistentemente al feminismo. Además, en la literatura feminista se ha señalado que la opresión femenina está relacionada con el hecho de ser mujer, lo cual, no se presenta únicamente en el capitalismo.

Gran parte de las derivaciones del feminismo de la igualdad siguen vigentes, particularmente sus versiones matizadas pueden tener cabida en las sociedades contemporáneas. Las diferencias entre mujeres y hombres no son tan significativas, por lo que se les puede dar un trato similar, e incluso igualitario en algunos casos, siempre y cuando se considere que hay circunstancias en las que la regulación debe ser diferenciada para que sea equitativa.

Por otra parte, la corriente del feminismo indómito, o de la diferencia, enfatizó la identificación y defensa de las características de la mujer en contraposición con las del hombre. Y llegó a atribuirle características negativas, tanto al varón, como a un mundo que, desde esta perspectiva, fue proyectado por los hombres. Así, autoras como Susan Pinker (2009) señalan la importancia de que la mujer siga sus propios caminos y plantean el siguiente cuestionamiento: ¿son los hombres el sexo débil? Además, en distintos escritos, que forman parte del feminismo de la diferencia, se sostiene la importancia del desarrollo y preservación de una contracultura y una ética femenina. Esta última es y debe seguir siendo distinta de la ética masculina, que, de acuerdo con este enfoque, se basa en la agresividad, la competitividad y el egoísmo (Carol Gilligan, 1982, citado por Maria L. Serra 2014)



Adicionalmente, la vertiente radical del feminismo indómito, destacó el aspecto biológico de la mujer y su importancia distintiva, que no tiene que ver con el concepto de inferioridad. El patriarcado, visto como una realidad histórica, puede modificarse, sin embargo, su modificación no implica igualar a mujeres y hombres, debido a que las primeras no se pueden proyectar como iguales en un mundo que fue construido por los varones. Integrar a la mujer en estructuras políticas y sociales, hechas a imagen y semejanza del hombre, terminaría masculinizando a la mujer.

Dejando de lado el tema de los feminismos, vale la pena apuntar que estos estudios también cuentan, en general, con un método particular que les ha permitido estudiar a la mujer en entornos educativos, industriales, familiares, etcétera. Incluso se ha estudiado a esta última en ámbitos como el de la medicina y la literatura. No obstante, en este trabajo lo que se pretende es contar con un marco teórico que nos permita analizar la perspectiva de género de un programa particular del gobierno mexicano, por lo que ahora se procederá con la revisión de los estudios del hombre.

### **2.2.2 Estudios del hombre**

Con estas investigaciones ocurre algo similar que con los estudios de género, si bien es posible encontrar literatura que estudia al hombre desde la antigüedad, la categoría se refiere, principalmente, a un campo de estudio que surge en los 70, durante la segunda ola del feminismo y en respuesta al movimiento de liberación de los hombres. Estos estudios también tienen una perspectiva interdisciplinaria, sin embargo, la mayoría de ellos giran alrededor del feminismo y sus objetivos políticos. De manera que, dentro de las vertientes más relevantes de los estudios del hombre, nos podemos encontrar distintas ópticas feministas y anti feministas.

Entre las vertientes feministas, es posible ubicar estudios en los que se afirma que la masculinidad es una construcción social que favorece al hombre a costa de las mujeres y los propios hombres. Es el caso de autores como D. Leal, P. Szil, J. A. Lozoya y L. Bonino (2003), los cuales, señalan que la desigualdad plantea distintos inconvenientes que imposibilitan la existencia de una relación igualitaria con las mujeres y dificultan que los hombres tengan amistades profundas entre sí, esto último debido a la homofobia. Por ello, estos escritores arguyen que para superar la

situación de desigualdad es necesaria una reflexión autocrítica de los hombres, la cual, puede fomentarse por medio de grupos de hombres igualitarios.

Siguiendo una línea de pensamiento similar, distintos autores identifican la importancia de incorporar a los hombres en el proceso dirigido a la consecución de la igualdad. Esta propuesta termina por ser considerada en la Declaración de Beijing (1995), dentro de la cual, los gobiernos participantes mencionan que están decididos a “Alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad” (Naciones Unidas, 1995). Ahora bien, vale la pena señalar que por medio de esta declaración se señala explícitamente la intención de promover la igualdad para la mujer y de respaldar las convenciones relacionadas con la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer. Sin embargo, en ninguna parte del documento se afirma la decisión de promover la igualdad para el hombre o de respaldar la eliminación de la discriminación y de la violencia contra el mismo. De manera que, en estricto sentido, se invita al hombre a participar en la consecución de la igualdad de la mujer. Sentado esto, dentro de los estudios del hombre también es posible ubicar escritos en los que se omite la posibilidad de que un hombre sea feminista. Posturas como esta pueden encontrarse en los textos de las autoras que forman parte del feminismo separatista. Sheila Jeffreys, por ejemplo, señala que “todas las feministas pueden y deben ser lesbianas. Nuestra definición de una lesbiana política es una mujer que se identifica como mujer y no tiene sexo con hombres. No significa que estén obligadas a tener actividad sexual con otras mujeres” (Sheila Jeffreys, 2005, citado por Julie Bindel 2005).

No obstante, de acuerdo con Marilyn Frye (1977), a pesar de que el separatismo está innegablemente conectado con el lesbianismo, “la mayoría de las feministas, probablemente todas, practican alguna separación de los hombres y las instituciones dominadas por hombres” (Marilyn Frye, 1977), por lo que, para esta autora, la vertiente separatista no es exclusiva del feminismo lésbico.

Ahora bien, a pesar de lo totalizadoras y excluyentes que pueden llegar a ser algunas de las autoras separatistas, esto no significa que no estudien al hombre. Por el contrario, este feminismo hace énfasis en la revisión de la autoridad ejercida

por los hombres, así como la forma en la que estos llegan a replicar la dinámica del patriarcado, incluso accidentalmente. Esto bajo la premisa de que el conocimiento de las prácticas asociadas con los varones, es relevante en las luchas feministas.

En otra ruta, algunas de las vertientes feministas, incluso las que no enfatizan el estudio del hombre, han llegado a revisar a este último desde un punto de vista más plural y menos esquemático. De modo que, en el desarrollo de las investigaciones, se ha identificado “que existen diferentes concepciones de la masculinidad -distintas de la patriarcal-” (Anastasia Téllez y Ana Dolores, 2011). Continuando con estas autoras, de acuerdo con la época, región y cultura de la que se trate, es posible encontrar distintos tipos de masculinidades. Incluso en una misma sociedad se pueden presentar distintas normas y patrones éticos y culturales que, al vincularse con el sistema de producción, generen una multiplicidad de masculinidades.

Empero, algunos autores feministas han procurado identificar ciertas características de la masculinidad. No en todos los textos se exponen las mismas singularidades, sin embargo, dentro de las más representativas, se encuentran las siguientes: 1) la masculinidad no está dada, debe ser alcanzada y demostrada constantemente, 2) la masculinidad implica una posición en las relaciones de género y 3) la masculinidad está asociada con el poder. A primera vista puede parecer que la caracterización se antepone a las ideas que nos presentan Anastasia Téllez y Ana Dolores (2011), sin embargo, esto no es así. Lo que estas autoras advierten es que las singularidades son inacabadas y se encuentran en una transformación continua, pero en ningún momento declaran la inexistencia de las mismas o la imposibilidad de su identificación.

Las características enunciadas en el párrafo anterior únicamente son reales en ciertos espacios y tiempos determinados. Además, de acuerdo con el espacio-tiempo particular del que se trate, su nivel de representatividad puede variar. En una misma ciudad pueden presentarse visiones contrapuestas de la masculinidad de manera simultánea. Por ello, es posible identificar, por ejemplo, que la visión que sostiene que un hombre también puede ser miedoso, tierno y sensual, en algunos círculos ya es predominante, y si bien a nivel general no es muy representativa, esto podría cambiar en el futuro.

Adicionalmente, las vertientes feministas también han estudiado temas relacionados con la hombría, la identidad masculina, los viejos roles masculinos y los nuevos. Las distintas discusiones han generado derivaciones en la forma de entender al hombre y a las dinámicas socioculturales relacionadas con el mismo. Como es visible en los párrafos anteriores, los estudios del hombre, de carácter feminista, son muy similares a los de la mujer y el género, puesto que pasan, por ejemplo, de entender a la mujer primordialmente como una construcción social, a entender al hombre de la misma forma.

Autores como Guillermo Núñez (2015), señalan que las aportaciones del feminismo abren caminos para estudiar a los varones, sin embargo, no se centran en los hombres y en la masculinidad. Además, este mismo autor apunta, más adelante que, en comparación con los estudios de género o los de la mujer, los estudios del hombre y la masculinidad están menos institucionalizados.

Desde una perspectiva aún más crítica, algunos escritores han retomado un discurso anti feminista para estudiar a los hombres. En ciertos casos esta postura se presenta de la mano de posturas extremistas y conservadoras que se oponen a la igualdad de las mujeres y al sufragio femenino. No obstante, el anti feminismo también tiene vertientes matizadas que incluso llegan a incluir algunas ideas feministas para fundamentar sus críticas. Es el caso de Warren Farrel, antiguo militante feminista que, durante su participación en organizaciones dirigidas a la atención de los problemas de las mujeres, percibió que las feministas no tenían interés en la atención de los problemas de los hombres.

En 1993, Farrel señaló que el papel de los hombres ha sido en gran medida la obtención de recursos y el auto sacrificio. Este autor argumenta que en algunos ámbitos relacionados con el entorno laboral y los conflictos bélicos, el varón es visualizado como el sexo desechable. Además, añade que “los hombres frecuentemente se sienten obligados a obtener dinero que alguien más gasta mientras ellos mueren temprano” (Warren Farrel, 1993).

Más adelante, Farrel, Sterba y Svoboda (2008), escribieron un libro titulado *¿Discrimina el feminismo a los varones?*, en el cual, es posible identificar una visión aún más crítica, no solamente del feminismo, sino de los estudios de género, del

hombre y de la mujer. Señalan, por ejemplo, que en la mayoría de las universidades, el género se estudia desde un punto de vista unilateral en el que únicamente se incorpora al hombre para criticarlo. Asimismo, estos autores cuestionan la utilidad de estudiar al hombre por separado en vez de recurrir a la categoría estudios de género.

Dicho esto, incluso a pesar de que el campo de los estudios del hombre es menos amplio que el de los estudios de género y de la mujer, los temas que se han revisado en este ámbito son múltiples y plurales. Desde la visión LGBT, por ejemplo, se ha estudiado el uso de conceptos como “mujer” u “homosexual” para cuestionar la identidad masculina. Asimismo, en algunos escritos realizados desde un punto de vista disciplinario, se ha señalado que en algunos sistemas criminales de justicia y en ciertas legislaciones relacionadas con el matrimonio, el divorcio y la custodia de los niños, llegan a presentarse desigualdades que perjudican al hombre.

Ahora bien, ante la imposibilidad de estudiarlo todo y de acuerdo con los objetivos de la presente investigación, en el último apartado del presente capítulo se revisará la sociología de género. Esto con base en que, como veremos en el siguiente capítulo, parte importante de los argumentos que han sido elaborados por los sociólogos han servido como fundamento para el diseño e implementación de políticas de género en México.

### **2.3 Sociología de Género**

La revisión del género desde una perspectiva sociológica difiere del campo de los estudios de género debido a su carácter disciplinario. Como se abordó anteriormente, los estudios de género son primordialmente feministas, tienen una intención política y enfatizan el estudio de la desigualdad, mientras que la sociología de género, por su parte, está más interesada en identificar qué es y cómo funciona el género en la sociedad. Es cierto que en los textos sociológicos también se pueden encontrar intenciones políticas, sin embargo, esto no ocurre recurrentemente. Además, a diferencia de los temas que se revisaron en los apartados anteriores, en los escritos que forman parte de la sociología de género, se presentan, con mayor frecuencia, tópicos relacionados con las estructuras sociales, el estatus y la división

del trabajo, por mencionar algunos. Además, antes de que el feminismo influyera en la sociología, como ocurrió en los años 70, ya era posible identificar algunas discusiones de género en el ámbito de la sociología de la familia.

Algunos sociólogos han señalado que la familia es, entre otras cosas, una unidad de socialización básica que tiene una influencia importante en prácticamente todas las instituciones de la sociedad. Dicha unidad, en una de sus acepciones más populares, está compuesta por miembros que tienen una relación de parentesco y que comparten un hogar, aunque también existen visiones que sostienen la posibilidad de que distintos individuos, que no son parientes, compartan un hogar y por lo tanto conformen una familia.

Ahora bien, independientemente de la acepción de la que se trate, en la mayoría de las familias, mujeres y hombres conviven en un contexto que se caracteriza por la existencia de relaciones de poder. Por ello, autoras como Elssy Bonilla (1993), describen una concepción de la familia en la que el hombre es el jefe del hogar y el dueño de las propiedades familiares. Siguiendo con esta autora, a pesar de que en un mismo periodo se pueden identificar organizaciones familiares contrastantes, algunos sociólogos han presentado argumentos importantes para abordar el análisis de los roles y posiciones sociales de la mujer y el hombre en la familia.

La mayoría de las teorías sociológicas relacionadas con la familia y el género, han hecho énfasis en la subordinación femenina. Dicho acento, difiere de acuerdo con el autor, la sociedad y el periodo del que se trate, sin embargo, dentro de las conjeturas sobre la familia es posible ubicar las ideas de Goode (1983). Este autor señala la existencia de relaciones sociales designadas por sexo y añade que en las familias el hombre suele tener control sobre la descendencia de la mujer. Asimismo, apunta que los trabajos realizados en el hogar son pocos valorados por mujeres y hombres, en comparación con los trabajos remunerados, y que, en ocasiones, los atributos físicos de mujeres y hombres son utilizados para justificar una socialización diferente en los infantes, la cual moldea y sigue moldeando la personalidad y las capacidades de los individuos.

No obstante, la posición social de la mujer y sus roles familiares han diferido en la historia. De acuerdo con Collins (1986), en gran parte de las sociedades agrícolas,

la mujer se encargaba, especialmente, de la producción y manutención de los cultivos. Sin embargo, dado que la ubicación de las personas en la estructura social dependía más de la propiedad de las tierras, en comparación con el empleo o las labores, la mujer solía tener una posición social más baja respecto del hombre. Por otra parte, en las sociedades aristócratas, el estatus de la mujer dependía fuertemente de la ubicación nobiliaria de su familia, mientras que, en las sociedades capitalistas, su posición social suele estar relacionada con su poder adquisitivo o el de su marido.

Empero, una cuestión que se presenta de forma similar en la mayoría de las sociedades y que se enfatizó en los estudios sociológicos a partir de los 70, es el rol de la mujer como ama de casa, en contraposición con el del hombre como proveedor. Dentro de las labores que tradicionalmente ha desempeñado la mujer en el hogar, se encuentran, entre otras: el cuidado de los niños, la limpieza, la compra de productos básicos, la administración del presupuesto familiar y la preparación de alimentos. Mientras que el hombre, primordialmente, ha desempeñado labores remuneradas fuera del hogar, con el fin de brindar dinero a la familia. Algunos de los empleos que durante gran parte del siglo XX fueron considerados como masculinos, son: policía, soldado, bombero y minero.

Sentado esto, los efectos de los movimientos feministas de los 70 y las repercusiones de la reforma estatal de los 80, ocasionaron algunas modificaciones en el funcionamiento de las familias. Retomando nuevamente a Elssy Bonilla (1993), la reducción de la intervención estatal en la economía devolvió a las familias algunas responsabilidades que habían pasado a manos del Estado, un ejemplo de ello es la desaparición de las guarderías públicas. Asimismo, implicó un mayor esfuerzo por parte de los privados en la obtención de ingresos, de manera que las mujeres llegaron a asumir, con mayor frecuencia, jornadas de trabajo dobles. La primer jornada suele ser no remunerada y hogareña, mientras que la segunda generalmente es de un carácter remunerado, aunque ésta última también puede ser informal.

Lo mencionado en el párrafo anterior no aplica necesariamente en todos los casos, algunos países no disminuyeron su inversión social después de los 80, sin embargo,

lo dicho anteriormente permite identificar a grandes rasgos la concepción de familia de los 90 y principios del 2000. Ahora bien, el funcionamiento de la familia contemporánea es más igualitario que antes, en algunos casos, los roles han cambiado y los hombres han llegado a desempeñar más labores hogareñas, mientras que las mujeres han ido obteniendo más lugares en el entorno laboral remunerado.

Dicho esto, gran parte de las ideas elaboradas en el ámbito de la sociología de la familia fueron extrapoladas para estudiar al género *per se*. De acuerdo con Robyn Ryle (2014), las teorías sociológicas pretenden tener un poder explicativo más amplio, de una situación específica, que el que tienen las elucidaciones a las que uno llega por medio de su percepción individual. Esto último, generalmente se consigue poniendo a prueba la amplitud explicativa de las teorías, en distintos ámbitos y de distintas formas.

Dentro de los textos que forman parte de la sociología de género, se pueden encontrar diferentes teorías, con las características mencionadas en el párrafo anterior, que son susceptibles de clasificarse con fines didácticos. La categorización más recurrente en la literatura especializada es la que considera el enfoque explicativo de las mismas, razón por la cual, es posible ubicar teorías que hablan de lo individual, las interacciones y las instituciones.

Las teorías con un enfoque individual hacen énfasis en el pensamiento interno de las personas y buscan explicar cómo se lleva a cabo la adquisición de la identidad de género. Su razonamiento suele girar en torno de un proceso de socialización basado en premios y castigos, en el que una o más personas influyen en el comportamiento de un individuo, con el fin de que éste actúe de acuerdo con las características que estas personas asocian al sexo que creen que él o ella tiene.

El individuo, en gran parte de los casos, internaliza su rol sexual y se comporta de acuerdo con las expectativas sociales. De manera que, algunas de las peculiaridades asignadas al género con el que éste se identifica, llegan a convertirse en sus propias características. Sin embargo, es pertinente mencionar que las personas no se definen únicamente de acuerdo con su rol sexual y en ocasiones toman decisiones con base en otro tipo de ideas o roles que asumen como propios.



Por otro lado, las teorías dedicadas a entender y explicar las interacciones identifican que en la convivencia no siempre se presentan comportamientos relacionados con un rol sexual. Es el caso, por ejemplo, de las interacciones entre individuos del mismo sexo, en donde el rol sexual de estos no es tan significativo como podría llegar a serlo cuando se presentan ambos sexos.

No obstante, cuando los miembros de un grupo plural y diverso interactúan, el status de los individuos es tomado en consideración. Autores como Ridgeway (1997) señalan que los hombres generalmente son percibidos como seres humanos más competentes. Por lo que, a los ojos de los demás, los hombres tienen más estatus que las mujeres.

Finalmente, las teorías con una perspectiva institucional, se desarrollaron de acuerdo con algunas de las ideas de la segunda ola del feminismo, relacionadas con la cuestión de que el género está presente en todas las instituciones y estructuras. Por ello, la vertiente organizacional de estas teorías, señala que el género no es algo que simplemente añadas al entendimiento de una organización, puesto que todos los procesos de la organización están relacionados con el género (Robyn Ryle, 2014).

Las ideas mencionadas en el párrafo anterior, frecuentemente han sido utilizadas para explicar las dinámicas de género en el trabajo. En la contratación, por ejemplo, se asume que la vida de los hombres se centra alrededor de su trabajo y no en torno a otro tipo de responsabilidades. Asimismo, se cree que los varones tienen más tiempo y energía para desempeñar las labores que se esperan de ellos y por lo tanto se privilegia su contratación.

Con las promociones ocurre algo similar, puesto que en algunos casos los hombres efectivamente pueden dedicarle más tiempo a su trabajo, en comparación con una mujer que desempeña, por ejemplo, la doble jornada laboral que se mencionó en este mismo apartado. Por lo que también llega a privilegiarse la promoción de un hombre respecto de una mujer.

En el ámbito de los estudios sociológicos también se han presentado teorías en torno a las distinciones de género que se visibilizan en las redes de convivencia de mujeres y hombres. Además, las teorías interseccionales han ganado terreno al

identificar que las dificultades a las que se enfrentan las personas y las interacciones en las que éstas participan, no dependen únicamente de su género, sino que también están relacionadas con su preferencia sexual, nacionalidad y clase económica.

La distinción entre problemas privados y asuntos públicos, que planteó Mills en 1959, permitió a los sociólogos identificar que gran parte de los problemas de la mujer, que se consideraban susceptibles de ser solucionados por ella misma o por las personas a su alrededor, en realidad eran de un carácter más estructural. Esta idea le abrió la posibilidad a los sociólogos de influir en los distintos países con el fin de que éstos consideraran algunos problemas de género en sus agendas. Es el caso de México, en donde esta presión, junto con la ejercida por organismos internacionales, manifestantes, feministas, académicos, etcétera, influyó de tal forma que las decisiones del gobierno mexicano empezaron a considerar la resolución de diferentes problemas de mujeres y hombres. Ahora bien, las políticas de género que se han llevado a cabo en México, no siempre han cumplido con los resultados esperados y en ocasiones la hechura de las mismas no ha sido la más adecuada. Esto será abordado en el capítulo que se presenta a continuación.

### **3. Las Políticas Públicas con perspectiva de género en México<sup>2</sup>**

#### **3.1 La inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas**

Con la revisión del capítulo anterior, el lector puede constatar que se identificaron algunas de las propuestas que los organismos internacionales, los grupos feministas y los académicos, realizaron en materia de políticas de género. Como ahí se mencionó, existen distintas formas de ver y entender el género. Por ello, cuando se habla de perspectiva de género, es importante considerar que esta no se presenta siempre de la misma forma, sino que hay una multitud de visiones de género que pueden llegar a contradecirse entre sí.

En el caso de México se han presentado distintas perspectivas de género a lo largo de su historia. Al voltear a ver el pasado es posible identificar que los gobernantes de este país, presionados por manifestantes, ya se habían colocado los lentes de género para tomar algunas decisiones de política pública. El voto de la mujer, por ejemplo, se aprobó en 1953. Sin embargo, la inclusión de la perspectiva de género no tenía un carácter absoluto, únicamente se había presentado en algunas políticas, no en gran parte de ellas y mucho menos en todas. Por ello, en la mayoría de los textos que forman parte de la literatura especializada se apunta que la primera vez que una visión como ésta se incluyó de forma amplia en las políticas, fue en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006.

La inclusión de la perspectiva de género en México y sus características, no se explican sin mencionar los compromisos que asumió este país en la Plataforma de Acción de Beijing (1995). En la cual, los gobiernos participantes acordaron, entre otros asuntos, garantizar que todas sus políticas y programas reflejaran una perspectiva de género. Asimismo, en este documento se establecieron distintos objetivos dirigidos a la consecución de la equidad entre mujeres y hombres. Dado que todos estos compromisos fueron ratificados por México, a continuación se señalan los más importantes: “H.1. Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales... H.2. Integrar perspectivas de género en las

---

<sup>2</sup> En el anexo se encuentra un cuadro en el que se sintetizan los principales sucesos que se presentan en este capítulo. Esto con el fin de que el lector pueda tenerlos presentes sin tener que recurrir a la búsqueda particular de cada uno de ellos.

legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales... H.3. Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo” (Naciones Unidas, 1995).

Los objetivos mencionados en el párrafo anterior no fueron considerados en la planeación de manera inmediata. Hubo que esperar a que aconteciera la transición democrática para que finalmente se tomaran en cuenta. Lo cual, de acuerdo con autores como María Tarrés (2014), resultó en una paradoja, puesto que los movimientos feministas no eran conservadores; pero el partido que finalmente puso en marcha algunas de sus aspiraciones más relevantes sí lo era.

Cuando el Partido Acción Nacional (PAN) empieza a atender los compromisos internacionales del país, muchas de las acciones promovidas en México terminan coincidiendo con algunas de las metas feministas y disciplinarias. Sin embargo, también se presentaron diferencias, puesto que en ocasiones el gobierno panista tuvo una visión propia que se contrapuso con la perspectiva más representativa de los grupos feministas (Tarrés, 2014).

Además, en algunos casos el partido retomó algunas ideas provenientes de las teorías de género, lo cual a primera vista no resulta polémico; pero al tomar en consideración que muchas de estas teorías se contraponen entre sí, resulta posible identificar que la reproducción de propuestas provenientes de los estudios de género y de la sociología de género también pueden generar debates.

Ahora bien, lo mencionado anteriormente se esclarecerá con la revisión de las acciones en materia de perspectiva de género que se realizaron durante el sexenio de Vicente Fox.

En el PND 2001-2006 se señaló que los hombres, en promedio, tenían más ingresos que las mujeres y mayores posibilidades de acceso a la educación y el trabajo. Asimismo, se estableció que el segundo eje de la política de desarrollo social y humano estaría dirigido a la consecución de la equidad en los programas y en las oportunidades. Más adelante, se afirmó que el gobierno utilizaría, como indicadores de resultados, datos provenientes de estadísticas que reflejen diferencias por género en ámbitos como el de la salud, la educación y el trabajo (PEF, 2001).

Como es visible, el último planteamiento que se presentó en el párrafo anterior buscó cumplir con el objetivo H.3. de la Plataforma de Acción de Beijing. Entre tanto, la consideración de los objetivos H.1. y H.2. quedó principalmente en manos del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Organismo que se enmarcó en el PND 2001-2006 y fue creado en enero de 2001.

Dentro de las funciones de INMUJERES es posible identificar las siguientes:

Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida pública, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género (PEF, 2001).

Para el cumplimiento de los cometidos recién mencionados se estableció que este organismo se encargaría de monitorear y evaluar al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD) 2001-2006. Fue por medio de este programa que se empezó a enfatizar la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas. Textualmente, el objetivo específico 1 del mismo se planteó “Incorporar la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal” (INMUJERES, s/f). Como es visible, este objetivo hace énfasis en el ejecutivo federal, sin embargo, el diseño de PROEQUIDAD también contempla a estados, municipios y demás poderes de la unión, puesto que el programa está facultado para realizar acciones de concertación, coordinación o colaboración con éstos.

Durante este sexenio, la labor dirigida a hacer institucional y transversal el género en las políticas, no se realizó únicamente por medio de PROEQUIDAD. En 2004, INMUJERES integró el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal. En el que se estableció un plan para “lograr la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas” (INMUJERES, 2005).

Es notorio que la intención no fue incorporar la visión de género en algunas políticas o en la mayoría de ellas, sino en todas. Ello en concordancia con la Plataforma de Acción de Beijing y en respuesta a la demanda feminista que señaló la importancia

de atender un sexismo, que, de acuerdo con esta línea de pensamiento, se presenta en cada una de las políticas públicas.

Es posible ejemplificar algo parecido en 2003, puesto que, derivado de la reforma constitucional al artículo primero, el 11 de junio se decretó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. La prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación, incluida la de género, se interpretó de tal manera que se reglamentó un compromiso absoluto. Por medio del cual, no se intentó combatir o aminorar la discriminación dentro de lo posible, sino que se buscó desaparecerla por completo. En el próximo apartado se revisarán otros casos en los que se presentaron compromisos categóricos, lo único que vale la pena adelantar, en este momento, es que muchos de ellos siguen vigentes. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, por ejemplo, aún en 2017, establece disposiciones dirigidas a eliminar la discriminación en su totalidad.

A continuación, se hablará del decreto por el que se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH); cuya aprobación, en 2006, fue la última acción relevante que se presentó, durante este sexenio, en materia de género.

Con la publicación de la LGIMH se reglamentó el primer párrafo del artículo cuarto constitucional. De manera que se establecieron lineamientos y mecanismos dirigidos al empoderamiento de la mujer, el cumplimiento de la igualdad sustantiva y la creación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El sistema mencionado en el párrafo anterior se definió como un:

[...] conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres (LGIMH, 2006).

Como es visible, se retoma la importancia de que las acciones surjan de un acuerdo. De manera que, en este caso, la norma sigue la tendencia que se estableció con la reforma política y administrativa de los años 80. La cual consiste en incluir a las organizaciones que forman parte de la sociedad civil dentro del proceso dirigido a tomar decisiones.

Años más tarde, las entidades federativas publicaron leyes homologas a la LGIMH con el fin de asegurar la igualdad entre los géneros en su respectivo ámbito. Hasta la fecha en la que fue escrito este trabajo, los resultados que han obtenido los estados y la Ciudad de México, en la materia, no son homogéneos. Baja California Sur y Querétaro, por ejemplo, de acuerdo con datos de 2016, no cuentan con Centros para el Desarrollo de las Mujeres. Asimismo, los Centros de Justicia para las Mujeres no operan en 9 entidades federativas (PEF, 2017).

Ahora bien, la inclusión de la perspectiva de género en las políticas siguió un proceso que, irónicamente, puede ser descrito desde la visión sinóptica y anti sinóptica.

Al colocarse los lentes sinópticos, es posible registrar que la perspectiva de género fue adoptada en un documento de planificación nacional, central y racional; en el que la toma de decisiones se justificó con base en información cuantitativa. El PND 2001-2006 señaló, por ejemplo, que “los ingresos promedio globales de las mujeres son aproximadamente 35% inferiores a los hombres” (PEF, 2001). Sin embargo, la planificación de este documento no sigue del todo la propuesta de la corriente sinóptica. La racionalidad del mismo no es exhaustiva y tampoco pretende serlo. Algunas de las acciones que se promovieron en el plan fueron copiadas de la Plataforma de Acción de Beijing sin antes revisar su viabilidad en el caso mexicano. Por otro lado, una vez colocados los lentes anti sinópticos, es visible que datos como el del ingreso promedio global en realidad no abarcan el todo, puesto que su carácter general hace que se pierdan de vista particularidades en las que, por ejemplo, los ingresos de las mujeres no son inferiores. Igualmente, una visión de género que no observa los problemas masculinos, en realidad es menos amplia de lo que parece.

Siguiendo con la corriente anti sinóptica, se puede identificar que el proceso también se fue desarrollando paso a paso. INMUJERES, por ejemplo, revisó los resultados obtenidos durante los primeros años de la implementación de PROEQUIDAD, y al ver que éstos eran insuficientes, decidió poner en marcha un Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal.

La relación entre la perspectiva de género y las políticas públicas no se entiende sin conocer su desarrollo reciente y su estado actual. El incrementalismo de Lindblom cada vez se hizo más recurrente y los planes nacionales de desarrollo fueron retomando ideas de su símil correspondiente al sexenio pasado. Además, como se verá en el siguiente apartado, los programas con perspectiva de género, una vez instaurados, se fueron modificando poco a poco. Razón por la cual, para comprender mejor la perspectiva de género que tienen las políticas, se procederá con la revisión de los sexenios siguientes.

### **3.2 Política Pública y Perspectiva de Género en el México Contemporáneo**

Al inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en la que se enfatizó la atención de los feminicidios, la violencia familiar, laboral y comunitaria. Más adelante, en el 2007, se instauró el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el fin de que el problema se atendiera de manera coordinada. Como es notorio, el inicio del sexenio se caracterizó por el establecimiento de mecanismos dedicados a hacer frente a la violencia.

Además, en coincidencia con el énfasis mencionado en el párrafo anterior, el PND 2007-2012 se planteó “Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género” (PEF, 2007), poniendo especial atención en la que sufren las mujeres indígenas y en planificar la puesta en marcha de programas de sensibilización y capacitación dirigidos al personal encargado de labores de protección y atención de mujeres que sufren violencia.

Igualmente, en el PND 2007-2012 se refrendaron, matizaron e incluyeron distintos compromisos, entre los cuales se encuentran los siguientes: 1) Reducir las desigualdades regionales de género en las oportunidades educativas, 2) Atender los problemas de las mujeres indígenas debido a que conforman el sector de la población femenina más vulnerable de México, 3) Incorporar transversalmente la perspectiva de género en cada uno de los ejes del PND, 4) Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades



entre mujeres y hombres, 5) Construir políticas públicas de forma transversal en toda la administración pública federal y coadyuvar para que esta transversalidad también se lleve a cabo en los gobiernos estatales y municipales, y 6) Desarrollar actividades de divulgación y difusión respecto de la importancia de la igualdad de género y promover la eliminación de estereotipos de género (PEF, 2007).

Dejando de lado el tema del PND 2007-2012 por el momento y regresando con el de la LGAMVLV. Es posible identificar que el artículo 44, fracción III, de dicha norma, contempló la creación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia (BANAVIM). Por medio del cual, distintas instancias coordinadas por la Secretaría de Seguridad Pública, realizarían investigaciones dirigidas a identificar el estado de la cuestión de la violencia de género, así como sus causas y consecuencias. Además, las labores de INMUJERES se modificaron con el fin de que este organismo se encargara de integrar las investigaciones realizadas por las dependencias (INMUJERES, 2012). A pesar de estas modificaciones legales, hasta abril de 2017 es posible corroborar que el BANAVIM no ha sido implementado.

Por otra parte, el sucesor de PROEQUIDAD fue el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2008-2012. A través del cual, las dependencias de la administración pública en su conjunto, los poderes de la unión y la sociedad civil, se coordinarían para realizar acciones dirigidas al desarrollo de la mujer y el cumplimiento de los ejes rectores del PND 2007-2012. Además, este programa definió objetivos y metas federales, con el fin de promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres y su acceso a la justicia (INMUJERES, 2012).

En el ámbito internacional cabe destacar la fundación de ONU Mujeres en julio de 2010, entidad que permitió dar estructura al conjunto de programas y oficinas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se dedicaban, entre otras cuestiones, al cumplimiento de la Plataforma de Beijing (1995), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y de algunos asuntos relacionados con el género que se establecieron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dado que ONU Mujeres entró en funciones en 2011, no tuvo mucha influencia en el sexenio de Felipe Calderón, sin embargo,

llama la atención la participación de Naciones Unidas en el Día Internacional de la Mujer.

El 8 de marzo de 2011, la ONU reconoció al INMUJERES, “como un mecanismo de gobierno que ha dado empuje a incorporar las políticas de igualdad en México y reitera su compromiso para seguir trabajando en coordinación para lograr el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres” (ONU Mujeres, 2011). Asimismo, durante el evento conmemorativo, la presidenta de INMUJERES convocó a redoblar esfuerzos para “incluir al INMUJERES en el Sistema Nacional de Seguridad Pública” (ONU Mujeres, 2011). Haciendo notorio el propósito de incorporar una perspectiva de mujer en políticas nacionales de seguridad pública.

Antes de pasar al siguiente periodo, es pertinente mencionar que en 2008 se estableció el Gasto Etiquetado para las Mujeres y en 2009 se incluyó un apartado de perspectiva de género en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se estableció un gasto de 8,981.6 millones de pesos, es decir, el 0.29% del presupuesto estuvo destinado a políticas de género. Lo que significó una institucionalización de la asignación de recursos dirigidos al beneficio de la mujer.

Los compromisos en materia de género fueron visibles durante el sexenio, sin embargo, al observar el cumplimiento de los mismos, es posible identificar un dato contradictorio. Durante el periodo en el que se estableció un sistema dirigido a erradicar la violencia contra la mujer, los homicidios de mujeres pasaron de 1,298 en 2006 a 2,764 en 2012 (INEGI, 2017).

Ahora bien, en el siguiente sexenio llama la atención que desde un principio se incluyó una estrategia transversal de perspectiva de género en el PND 2013-2018, por medio de la cual, la administración correspondiente ha buscado garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre los géneros, incorporar la perspectiva de género como un principio esencial y realizar acciones dirigidas a asegurar los derechos de las mujeres (PEF, 2013).

Dado que este PND enfatizó más el tema del género, son muchos los compromisos que se reiteran e integran en él. Sigue buscándose, por ejemplo, erradicar la discriminación y la violencia de género por completo, fomentar la inclusión y

seguimiento de las mujeres en la educación, reducir la brecha de acceso y permanencia laboral, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y mejorar las condiciones de acceso a la seguridad social de la mujer (PEF, 2013).

Asimismo, en el PND 2013-2018 se puede identificar un nuevo énfasis dedicado a: 1) integrar a las mujeres al sistema financiero, 2) velar por los derechos de las mujeres migrantes, 3) hacer frente a la trata de personas, 4) establecer un índice de desigualdad de género, y 5) fomentar políticas dirigidas a los hombres con el fin de favorecer su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar (PEF, 2013).

Particularmente, llaman la atención los últimos dos puntos enunciados en el párrafo anterior. El Índice de Desigualdad de Género está compuesto por cinco indicadores que miden:

- 1) Tasa de Mortalidad Materna, 2) Tasa de Fecundidad Adolescente, 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa, 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios, y 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral (PEF, 2013).

Los cuales, además de su valor instrumental, permiten identificar algunos rubros prioritarios para la administración de Enrique Peña. El hecho de que en el PND 2013-2018 se busque fomentar políticas dirigidas a favorecer los derechos de los hombres en el ámbito familiar, significa que la perspectiva de género, de este sexenio, no es completamente una perspectiva de mujer. Sin embargo, es importante tener cuidado con la revisión del enunciado 5), puesto que cuando la administración en turno se compromete a favorecer la participación del hombre en el trabajo doméstico y de cuidados, en estricto sentido busca atender un problema de género de las mujeres.

Por otro lado, los resultados de las Encuestas Nacionales sobre Uso del Tiempo, realizadas en 2009 y 2014 por el INEGI, demostraron desigualdad en el trabajo no remunerado de los hogares.

En 2014, por ejemplo, se registró que las mujeres de 12 años o más triplicaron el trabajo no remunerado del hogar que registraron los varones. Además, en este mismo año, las mujeres dedicaron en promedio 28.8 horas a la semana en

actividades de cuidado, mientras que los hombres únicamente destinaron 12.4 horas (INEGI, 2015). Como es visible, la mujer está dedicando más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados que el hombre. Razón por la cual, favorecer la participación de los varones en este ámbito ayudaría a que la mujer no tuviese que dedicar tanto tiempo a estas actividades.

Con estos señalamientos no se busca minimizar la importancia que tiene hacer frente a este problema de desigualdad, por el contrario. Lo que se busca es señalar que, en este caso, el gobierno no se está comprometiendo a la atención de un problema de género de los hombres, puesto que a pesar de que en la primera mitad del enunciado se busca fomentar políticas dirigidas a los hombres, esto se hace con el fin de atender a la mujer.

No obstante, es relevante señalar que, con la revisión de la segunda mitad de la oración, no es posible identificar el mismo fenómeno. El compromiso dirigido a fomentar políticas que favorezcan los derechos de los hombres en el ámbito familiar, efectivamente está dirigido a la atención de algunos problemas de género que se les presentan a los varones.

Empero, durante el presente sexenio, el PROIGUALDAD 2013-2018 ha enfatizado la igualdad sustantiva o de facto y el impulso de acciones afirmativas. En la presentación del programa se señala que estas últimas estarán explícitas en “los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal” (PROIGUALDAD, 2013), y que “el propósito del PROIGUALDAD es alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (PROIGUALDAD, 2013). Como es visible, nuevamente se presenta un compromiso categórico, no se trata de acercarse a la igualdad sustantiva, lo que se busca es llegar a ella.

Lo paradójico del asunto es que a pesar de que el periodo de Enrique Peña aún no termina, no se requiere un estudio prospectivo para afirmar que lo desarrollado hasta el momento no permitirá que en el 2018 se alcance la igualdad sustantiva. Asimismo, bajo una línea de pensamiento parecida a la que se aludió cuando se habló de la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, la presidenta del INMUJERES afirma, en el texto del programa, que es necesario

“impulsar acciones afirmativas en favor de las mujeres en todos los sectores, planes y programas de gobierno” (PROIGUALDAD, 2013). Lo cual, si bien no es irrealizable, vale la pena cuestionar si es pertinente.

De acuerdo con el PROIGUALDAD 2013-2018, la acción afirmativa también recibe el nombre de discriminación positiva y se trata de un “mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación” (PROIGUALDAD, 2013).

Bajo esta definición, ¿qué acciones afirmativas podrían impulsar, sin salirse de su marco de actuación, los programas federales siguientes?: Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal, Programa de Modernización Catastral, Programa de Residuos Sólidos Municipales y Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua.

La pregunta es especialmente difícil de resolver debido a que no se ha enfatizado el estudio de la desigualdad inicial de la mujer en el ámbito de las aguas residuales y la modernización catastral. Es posible que el lector encuentre alguna forma de impulsar acciones afirmativas pertinentes en los programas mencionados en el párrafo anterior, sin embargo, lo que vale la pena identificar es que la afirmación de la presidenta de INMUJERES no está basada en una serie de diagnósticos, por medio de los cuales, se haya determinado la pertinencia de fomentar estos mecanismos en cada programa.

Ocurre algo parecido con la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas, puesto que este objetivo se adopta de la Plataforma de Acción de Beijing y se institucionaliza en los tres planes nacionales de desarrollo subsecuentes. Lo que se hizo, en realidad, fue avanzar a ciegas, ya que hasta la fecha no se ha realizado un estudio dirigido a identificar si en México se presentan desigualdades en todas las políticas y en todos los problemas públicos de carácter federal.

Regresando con la revisión del sexenio de Enrique Peña, en febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la constitución, lo que significó la inclusión del principio de

paridad en el registro de candidaturas encaminadas a competir por un cargo representativo en los congresos federales y estatales. Asimismo, en octubre de 2014, se firmó un convenio de colaboración institucional que dio vida al Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, entidad que se ha encargado, entre otros asuntos, de dar seguimiento a los avances en la materia y de coordinar acciones dirigidas a promover la participación política de las mujeres (Observatorio, 2015).

Igualmente, en octubre de 2014, llama la atención la firma de la Declaración para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, por medio de la cual todos los gobernadores se comprometieron a garantizar los derechos de las mujeres y a construir la igualdad en el país. Para ello, se mandató la suscripción de convenios entre cada entidad federativa y el INMUJERES, con el fin de definir metas y programas de trabajo dirigidos a empoderar a la mujer, combatir la discriminación y hacer frente a la violencia de género (PEF, 2015).

Un año más tarde, se declaró como vigente la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Certificación dirigida a reconocer a los centros de trabajo que, por medio de una auditoría de tercera parte, verifiquen que sus prácticas y políticas cumplan con los requisitos establecidos en materia de igualdad laboral y no discriminación (INMUJERES, 2017). Lo que permitió identificar la incorporación de la visión de género en distintos procesos como, por ejemplo, los de reclutamiento y selección.

En junio de 2016, se publicó el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. En estos, se mencionan distintos elementos a considerar en materia de estructura, objetivos, lineamientos, participantes, evaluación y transparencia. Dentro de los más destacados se encuentra la inclusión de la perspectiva de género en todos los indicadores y la incorporación del lenguaje incluyente, tanto en las reglas de operación (ROP), como en todos los documentos del programa (Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales, 2016). De manera que,

en dicho ordenamiento, se establece la imposibilidad de utilizar un indicador que no tenga una visión de género.

Un mes después, la Secretaría de Gobernación firmó un convenio con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, con el fin de que en los medios de comunicación se incorporara una perspectiva de igualdad y no discriminación. Dentro de esta visión, se incluyó la comunicación y difusión con perspectiva de género, a fin de favorecer la igualdad en la materia y combatir la violencia contra las mujeres y las niñas (PEF, 2016).

Finalmente, en agosto de 2016, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) fue elevado a nivel ministerial. Este compromiso se había realizado en 2015 durante la Cumbre de Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres de la ONU. Por lo que su cumplimiento busca fortalecer el sistema y robustecer la relación con ese organismo internacional.

Asentado esto, el presente capítulo fue escrito en el 2017, por lo que aún se sigue caracterizando la perspectiva de género de dicho sexenio. Ahora bien, incluso a pesar de que aún no concluye este periodo, en el momento en el que fue escrito el presente capítulo, ya era posible identificar algunos efectos de las políticas públicas con perspectiva de género que fueron llevadas a cabo por la administración en turno. No obstante, para realizar dicha valoración, es importante identificar las limitaciones que tienen algunos de los documentos gubernamentales que se dedican a reportar los resultados de las políticas. En el reporte de logros 2016 del PROIGUALDAD, por ejemplo, se señala lo siguiente:

La COFEMER, recibió 62 Reglas de Operación aplicables a los programas federales en materia de agricultura, alimentación, desarrollo agrario, urbano social e indígena, economía, educación, ganadería, hacienda, medio ambiente, pesca, salud y turismo. De ese total, 15 aluden claramente a los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género. Además, se identificó que en 49 ROP su población objetivo considera mujeres y hombres; de éstas últimas, 33 contienen lenguaje incluyente, 32 incorporan un apartado de perspectiva de género y 14 hacen referencia al PROIGUALDAD 2013-2018 (PEF, 2017)

Las deficiencias de esta información no son evidentes, sin embargo, con la revisión del Anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

2016, se puede identificar la existencia de 71 programas sujetos a ROP. De manera que es posible distinguir que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria no recibió 9 ROP. Asimismo, con la redacción del texto citado en el párrafo anterior, se desconoce si 13 (62-49) de 62 ROP recibidas contienen lenguaje incluyente, incorporan un apartado de perspectiva de género o hacen referencia al PROIGUALDAD 2013-2018. En el documento no se afirma, por ejemplo, que 32 de 62 (52%) incorporan un apartado de perspectiva de género, sino que se dice que 32 de 49 (65%) lo están añadiendo. Adicionalmente, las 49 ROP, que se revisan en esta materia, son las que incluyen mujeres y hombres en su población objetivo, es decir, las más propensas a incorporar un apartado de perspectiva de género. Esto le resulta conveniente al gobierno en materia de imagen pública, puesto que de estudios como este surgen cifras maquilladas.

Ocurre lo mismo con los datos dedicados a identificar cuantas ROP contienen un lenguaje incluyente y refieren al PROIGUALDAD 2013-2018. En los tres casos se obtuvo una proporción mayor a la que probabilísticamente se hubiera obtenido con la revisión de todas las ROP recibidas. Además, en el área técnica, estas magnitudes brindan menos información respecto del total de programas sujetos a ROP. Con el estudio de las 62 ROP se hubiera obtenido una proporción más representativa en dicho ámbito.

Asimismo, en el reporte de logros 2016 del PROIGUALDAD, también se señala que las entidades federativas han tenido avances en materia de armonización legislativa de género. Todas las entidades federativas publicaron, por ejemplo, una Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y una Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Asimismo, 31 cuentan con una Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación y 26 con una ley en el ámbito de la trata de personas (PEF, 2017).

No obstante, conocer los avances en materia de armonización legislativa únicamente permite identificar el número de leyes existentes en la materia. Para averiguar qué tanto han disminuido o incrementado algunas disparidades entre mujeres y hombres; determinar el énfasis que ha tenido la perspectiva de género en las políticas; y caracterizar a grandes rasgos en que consiste dicha visión, se



requiere reunir información y analizarla. Razón por la cual, en seguida se realizará un balance de las políticas públicas con perspectiva de género en el México contemporáneo.

### **3.3 Balance de las políticas públicas con perspectiva de género**

La perspectiva de género que se promueve en México retoma algunos términos que son utilizados frecuentemente en los estudios de género y en los documentos escritos a nombre de los organismos internacionales. Dentro de las categorías más recurrentes se encuentran las siguientes: género, transversalidad, igualdad sustantiva, acción afirmativa, erradicar la violencia, eliminar la discriminación, etcétera. Esas categorías, además de tener múltiples significados, cuentan con una reputación.

De acuerdo con Marta Lamas (1996), el término género se ocupa, entre otras razones, para estar a la moda y ser considerado como un académico serio. Señala que la supuesta seriedad académica del concepto se debe a que “género suena más neutral y objetivo que mujeres, y menos incómodo que sexo” (Lamas, 1996). Ocurre algo similar cuando una administración promueve políticas públicas con perspectiva de género, el uso de este léxico permite que las acciones del gobierno sean más aceptadas por la ciudadanía. Situación que favorece, incluso, la legitimidad del gobierno en turno.

Utilizar un lenguaje supuestamente incluyente puede ser beneficioso cuando lo que se busca es poner en marcha una política pública adecuada, sin embargo, este uso de las palabras también puede ocasionar que una política pública perniciosa sea ampliamente aceptada por la sociedad civil. Las políticas públicas con perspectiva de género, vistas con optimismo, son aquellas que consideran diferencias y similitudes entre los géneros, para atender uno o más problemas públicos. En los hechos, aún las políticas que parecen incluyentes, neutrales y objetivas, pueden estar promoviendo la discriminación y la exclusión.

Con la revisión que se realizará en el próximo capítulo, van a señalarse algunos casos en los que una política pública con perspectiva de género está promoviendo la discriminación. Por otra parte, respecto de la exclusión, cabe señalar que ésta se

puede identificar, por ejemplo, en la visión de género que han promovido los gobiernos mexicanos recientes que, en general, excluye al hombre y se convierte en una perspectiva de la mujer.

Ocurre algo similar con la reputación de las acciones afirmativas y la igualdad sustantiva, puesto que estas categorías, independientemente del significado con el que se ocupan en leyes y programas, gozan de un prestigio asociado a su denominación. Lo afirmativo se opone a lo negativo y es prácticamente sinónimo de lo verdadero, mientras que lo sustantivo es lo importante y se aleja de lo insignificante. Entonces, ¿quién en su sano juicio estaría en contra de las acciones afirmativas o del alcance de la igualdad sustantiva?, prácticamente nadie. El significado positivo de las categorías permite que éstas no se tomen a mal, incluso a pesar de que las primeras llegan a promover, en lo particular, un marco desigual de oportunidades y que el alcance de la segunda es demagógico, especialmente cuando se promete en el corto plazo.

Lo último que se mencionó en el párrafo anterior, también ocurre cuando se habla de erradicar la violencia contra la mujer o eliminar la discriminación. Al utilizar estas palabras, el gobierno en turno brinda la impresión de que sus objetivos son relevantes, incluso a pesar de que en los hechos están más cerca de combatir y atenuar, que de eliminar o erradicar.

Como es visible, las políticas públicas con perspectiva de género, que se presentan en México, adoptan gran parte del lenguaje radical en la materia. Ahora bien, no solamente acogen ciertas palabras, también ocurre algo similar con algunas ideas y con ciertos mecanismos. El tema de la transversalidad, que estuvo presente en el discurso de los organismos internacionales, es de los asuntos más recurrentes en la perspectiva de género que se desarrolló en el país.

En la planeación nacional del sexenio de Vicente Fox se mencionó que la transversalidad de las acciones de gobierno era imperativa para los grupos desfavorecidos; pero, en lo concreto, no se tomaron muchas decisiones para atender dicha necesidad. Lo más significativo fue la creación del INMUJERES, organismo dirigido a enfrentar problemas públicos de manera transversal, por medio del desarrollo, monitoreo y evaluación de políticas públicas federales (PEF, 2001).

La planeación nacional correspondiente al sexenio de Felipe Calderón recurrió a la transversalidad con el fin de preservar el medio ambiente y la biodiversidad, atender a los indígenas e implantar políticas públicas dirigidas a la defensa de los derechos de las mujeres. Asimismo, durante este periodo se señaló que la perspectiva de género había sido incorporada de forma transversal en cada eje del PND y que se buscaba construir políticas públicas con perspectiva de género en toda la Administración Pública Federal, así como fomentar, dentro de sus atribuciones, que la transversalidad también fuese posible en gobiernos estatales y municipales (PEF, 2007).

Por último, durante el sexenio de Enrique Peña, se incorporaron tres estrategias transversales en cada capítulo y meta nacional del PND 2013-2018. Democratizar la productividad, consolidar un gobierno cercano y moderno, e incorporar la perspectiva de género. Asimismo, estas estrategias se promueven, transversalmente, en todas las políticas públicas (PEF, 2013).

Como es visible en los últimos dos sexenios, la transversalidad no necesariamente está vinculada con la coordinación y se entiende como una cuestión que se pretende incorporar en un todo particular: Principio que busca añadirse en todos los ejes, capítulos, metas y políticas. La única excepción es el fomento de la transversalidad en estados y municipios, aunque en estos casos la intención prevalece; pero no se plantea como un objetivo debido a la estructura del federalismo mexicano.

Hasta la fecha, la perspectiva de género no se ha incorporado transversalmente en todas las políticas. Sin embargo, esta visión se ha insertado enfáticamente en determinados ámbitos. Los temas más vinculados con el género, durante el gobierno de Felipe Calderón, fueron: violencia, discriminación, participación política educación, empleo y atención indígena. Mientras que, en el presente sexenio, los asuntos que suelen ir de la mano con el género, son los siguientes: discriminación, violencia, educación, empleo, participación política, finanzas, trata de personas y trabajo doméstico.

Desde un punto de vista estadístico, resulta posible encontrar avances en algunos de los temas más recurrentes. En 2005 el 10.3% de las mujeres y el 7.4% de los hombres, no tenían ningún tipo de escolaridad (INEGI, 2013), mientras que para

2015 la cifra bajó a 6.8% y 5.9% respectivamente (INEGI, 2017). Lo que significó un incremento en el nivel de escolaridad para ambos géneros y una disminución en la brecha de desigualdad correspondiente a este ámbito.

Asimismo, al cuarto trimestre de 2016, la tasa neta de participación laboral fue de 43.35% para las mujeres y de 77.92% para los hombres (INEGI, 2017). En 2005 el porcentaje respectivo fue de 39.5% y 77.7% (INEGI, 2005). Es notorio que incrementó la participación laboral y disminuyó la desigualdad correspondiente, sin embargo, el aumento fue insignificante en el caso de los hombres e insuficiente en el caso de las mujeres. Esto debido a que, en 2016, la tasa de participación laboral femenina en México fue de las más bajas de América Latina y el Caribe, únicamente estuvieron por debajo de este país Guatemala, Honduras y República Dominicana (OIT, 2016).

En materia de participación política se puede identificar que, en 2006, el 22.6% de los escaños en cámara de diputados fueron ocupados por mujeres (PEF, 2013). Este porcentaje se incrementó a 42.4%, en 2015 (Cámara de Diputados, 2017). Cabe señalar que este incremento porcentual estuvo relacionado con la inclusión de principios paritarios en el registro de candidaturas. Razón por la cual, no es posible decir que los obstáculos culturales y sociales, que enfrentan las mujeres para obtener un escaño en esta cámara, hayan disminuido en esta misma proporción.

Dicho lo anterior, en 2015 se reportó una brecha de 0.07 pesos respecto del ingreso promedio por hora trabajada. Asimismo, en materia de pobreza multidimensional la brecha fue de 0.36% en 2014. Como es visible, desde una perspectiva nacional, la desigualdad de género es prácticamente inexistente en estos ámbitos. Sin embargo, nuevamente no se trata de una igualdad muy alentadora, puesto que el ingreso por hora, en promedio, es de 33.035 pesos y el porcentaje de la población que se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional es de 46.15% (INEGI, 2017).

Aunado a lo que se comentó en los últimos párrafos, cabe destacar que las cifras nacionales no son completamente homogéneas. En Zacatecas, por ejemplo, la brecha entre el ingreso promedio de mujeres y hombres es de 5.72 pesos a favor

de las primeras, mientras que en Chihuahua existe una brecha de 5.75 pesos en pro de los segundos (INEGI, 2017). Dado que ambos datos son de 2015, salta a la vista la necesidad de atender la desigualdad en estos dos estados, incluso a pesar de que la brecha nacional es muy baja.

Por otra parte, el énfasis de las políticas públicas con perspectiva de género en México, llega a diferir con el que tienen algunos estudios de género. Gran parte de las investigaciones de género están orientadas al entendimiento y transformación de construcciones sociales. Cuestionan los roles femeninos y masculinos que se presentan en la sociedad, al apoyarse, por ejemplo, en estudios realizados por científicos como Jacques Monod y André Lwoff, quienes en su momento ganaron el nobel de medicina, para afirmar que las diferencias sexuales de comportamiento son mínimas, por lo que no implican la superioridad de un sexo sobre otro (Lamas, 1996).

Asimismo, esta vertiente de los estudios de género señala que las diferencias biológicas entre los sexos cada vez son menos vigentes debido a que en la época contemporánea se ha vuelto posible modificar los hechos de la naturaleza. De manera que, por ejemplo, se puede alimentar a un bebe con un biberón. Sin embargo, retomando nuevamente a Lamas (1996), a pesar de que ahora se cuenta con herramientas útiles para hacer frente a lo natural, desde un punto de vista sociocultural, es difícil conseguir que el padre se encargue, frecuentemente, de alimentar a su bebe.

Ahora bien, a pesar de que la labor recién mencionada es complicada. Esta vertiente, precisamente enfatiza la importancia de que las diferencias socioculturales, que sean perjudiciales, desaparezcan. En particular aquellas que actualmente ya no son ocasionadas por la biología, sino por ideas y prejuicios sociales que están entrelazados en el género. Por lo que, desde esta perspectiva, las mujeres no están predispuestas a realizar ciertos trabajos (de cuidado) o estilos de trabajo (colaborativos) (Lamas, 1996).

La perspectiva de género que se impulsó, durante el sexenio de Enrique Peña, coincide con este tipo de ideas cuando promueve la participación del hombre en los trabajos de cuidado. Sin embargo, la mayoría de las políticas con perspectiva de

género están dirigidas a satisfacer algunas necesidades de las mujeres e igualar oportunidades de acceso a determinados recursos, de manera que es notorio un énfasis diferente.

Es difícil determinar la necesidad de un cambio de acento debido a que la satisfacción de necesidades y el fomento de la igualdad de oportunidades también es necesario. No obstante, el lector estará de acuerdo en que las políticas con perspectiva de género no deben promover ideas y prejuicios de género. Esto último, a pesar de que no es deseable, ocurre en el ámbito de las micro finanzas, puesto que, como veremos en el próximo capítulo, las acciones del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM), llegan a promover roles de género estereotípicos.

Anteriormente se mencionaron algunas limitaciones de los datos nacionales y se dijo, por ejemplo, que estas cifras no siempre son representativas en casos particulares. Ocurre algo similar con la investigación que se realizó en los primeros tres capítulos del presente trabajo, puesto que la revisión del enfoque de política pública, los estudios de género, la sociología de género, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, etcétera, también tiene sus deficiencias.

Recurrir a un marco teórico e informativo es útil para tener una idea general de la relación entre política pública y perspectiva de género. Además, muchas de las características que se han identificado en estos capítulos, también se presentan en las políticas públicas particulares. De hecho, debido su carácter frecuente, estas peculiaridades son visibles en la mayoría de ellas. Sin embargo, en los fenómenos específicos, algunas características se presentan y otras no, por lo que, sin importar qué tan acertada sea la revisión general, es insuficiente para el entendimiento de un programa individual. Adicionalmente, dado que los fenómenos generales están compuestos por fenómenos específicos, la comprensión de estos últimos también es útil para entender la generalidad.

En este sentido, el interés de esta investigación es analizar un fenómeno específico para abonar a un mejor conocimiento sobre la relación entre política pública y perspectiva de género. Por lo que en el siguiente capítulo se analizará la perspectiva de género del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer

Rural (PRONAFIM). Su estudio resulta interesante debido a que este programa lleva a cabo acciones afirmativas en el ámbito de las finanzas y la microempresa. Como se mencionó anteriormente, estas medidas pueden ser de doble filo y repercutir negativamente en la igualdad de oportunidades. Dado que en 2016 se reportó que del total de empresas mexicanas, 95.4% son microempresas (Secretaría de Economía, 2016), una desigualdad en este ámbito podría afectar a un sector amplio de las empresas del país. Es por ello que ahora mismo se pasará a estudiar el caso del PRONAFIM.

## **4. La perspectiva de género del PRONAFIM**

### **4.1- Metodología**

Se recurrió al método del estudio de caso con el objetivo de analizar la visión de género del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) y sus resultados. Esto permite responder la primer pregunta que se plantea en la introducción de este trabajo y coadyuva en la resolución de la segunda, que es: ¿El PRONAFIM está favoreciendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres?

Para elaborar este análisis se realizó, en primer término, una revisión documental. La mayoría de los textos examinados fueron de la Secretaría de Economía: informes de labores, reglas de operación y diagnósticos. No obstante, también se retomó información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de estudios o evaluaciones académicas sobre el quehacer del programa. En segundo lugar, se efectuó una entrevista semiestructurada a la coordinadora del programa, alternando preguntas fijas y espontáneas, con el fin de recabar información cualitativa sobre la perspectiva de género del PRONAFIM y conocer la percepción de la funcionaria respecto de esta visión. La entrevista se encuentra en el anexo de este trabajo.

Con esta revisión fue posible estructurar el estudio de caso y exponerlo en el presente capítulo. Al principio se ilustran algunos antecedentes importantes del programa y del sector micro financiero, así como las diferencias entre sus reglas de operación en 2016 y 2017. Esto con el objetivo de entender el origen del PRONAFIM y sus modificaciones recientes. Más adelante, se describe el funcionamiento del programa y el diseño de su perspectiva de género en 2017. Poniendo énfasis en los mecanismos que el PRONAFIM utiliza para relacionarse con las instituciones micro financieras y su población objetivo: líneas de crédito estratégicas, incubaciones, capacitaciones, etc.

A continuación, en el apartado 4.4, se responde la pregunta: ¿Cuáles son las características de la perspectiva de género del PRONAFIM y cuáles son sus resultados? para lo cual, en la primera mitad de este apartado se expone el análisis documental del programa, haciendo énfasis en su perspectiva de género y en las



acciones afirmativas expuestas en sus reglas de operación, para el ejercicio fiscal 2017. Asimismo, en esta sección se ilustran e interpretan los resultados de la visión de género del PRONAFIM, correspondientes al primer trimestre del año en curso. Con ello se identifican algunos indicios de que el programa no está favoreciendo la igualdad de oportunidades. Después, en la segunda mitad del apartado, se expone y analiza la entrevista semiestructurada, abonando al entendimiento de la visión de género del PRONAFIM. Esto permite, finalmente, discutir en torno a la relación que tiene el programa con la igualdad de oportunidades y registrar que las equivocaciones del PRONAFIM en la materia están relacionadas con el marco institucional de género.

#### **4.2- Antecedentes**

El desarrollo del microcrédito en México inicia en 1991 con la aprobación de las modificaciones de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LOAAC). Anteriormente ya existían las cajas populares, sin embargo, no estaban institucionalizadas formalmente. Fue gracias a estos cambios que fueron autorizadas como Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), con el fin de permitir y promover el establecimiento de sociedades financieras no bancarias, capaces de responder a necesidades que la banca tradicional no estaba atendiendo.

Más adelante, en 1994, con las modificaciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), las Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CAP) obtuvieron un reconocimiento formal. Sin embargo, tanto las SAP como las CAP tenían requerimientos de registro difíciles de cumplir y no contaban con la regulación suficiente para ser supervisadas correctamente (Secretaría de Economía, 2015).

Fue hasta el 4 de junio de 2001, con la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que este sector fue regulado y supervisado con más fuerza. Asimismo, con la entrada en vigor de esta norma, se establecieron las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP). Estas últimas podían constituirse como Cooperativas de Ahorro y Crédito (SCAC) y Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS).

Las figuras mencionadas en el párrafo anterior fueron útiles para que las instituciones de finanzas populares y de micro finanzas pudieran registrarse con mayor facilidad. No obstante, la aprobación de la LACP no fue la única acción relevante que se realizó, durante el 2001, en la materia. Con la revisión de este año, es posible identificar que el gobierno puso un énfasis especial en el fortalecimiento y expansión de instituciones que dirigían sus microcréditos al inicio y desarrollo de micro negocios. Esto con base en que las personas con bajos ingresos podrían beneficiarse de este tipo de servicios financieros, lo cual, a su vez, ayudaría a combatir la pobreza.

El 20 de febrero de 2001, entraron en vigor las reglas de operación del Programa de Banca Social y Microcréditos (PROBASOMI) (CIDE, 2006). Sin embargo, el 17 de mayo de 2001 se celebró un contrato entre la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP) y Nacional Financiera (NAFIN) para constituir el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). Por lo que, un día después, el PROBASOMI cambió su denominación a Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

En el periodo 2001-2002, PRONAFIM buscó el establecimiento y consolidación del sector micro financiero con el fin de que las personas emprendedoras (de bajos ingresos) pudieran acceder a créditos dirigidos al inicio, mantenimiento y desarrollo de proyectos productivos pequeños. No obstante, en 2003, el Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) pasó a formar parte del PRONAFIM. Lo que significó un cambio de énfasis, pues a pesar de que el objetivo general se mantuvo, la consecución del mismo empezó a realizarse, especialmente, con la intención de atender a las mujeres rurales.

El FOMMUR nace el 31 de diciembre de 1998 “con el principal objetivo de reducir las brechas entre hombres y mujeres y establecer un mecanismo de micro financiamiento que permite proporcionar microcréditos accesibles (mediante la banca de segundo piso) y oportunos a las mujeres del medio rural que carecen de acceso a estos servicios” (FCPyS, 2009). Como es notorio, también ocurre un cambio de énfasis en el caso del FOMMUR. Este ya impulsaba proyectos productivos, no obstante, a partir de 2003, le prestó aún más atención a los micro

negocios, lo que significó menos atención, por ejemplo, al mejoramiento de viviendas.

El cambio de foco, tanto del FOMMUR como del PRONAFIM, se fortaleció en 2008, a partir de este año, ambos se dedicaron al apoyo de iniciativas productivas de personas en situación de pobreza. Y se hizo énfasis en las mujeres rurales que se encontraban en dicha condición. Con el paso del tiempo, los objetivos del PRONAFIM fueron dirigiéndose menos al desarrollo del sector institucional micro financiero y más al de la población objetivo.

Con la publicación de las Reglas de Operación para la asignación del subsidio canalizado a través del PRONAFIM, para el ejercicio fiscal 2010, se incorporó el propósito general de apoyar a la población objetivo con servicios no financieros (Secretaría de Economía, 2009). Lo que significó recurrir a instituciones externas con el fin de que éstas capacitaran a dicha población en temas relacionados con los negocios. Sobre este asunto, vale la pena señalar que, en los hechos, estas capacitaciones han estado dirigidas, primordialmente, a educar a la población objetivo en materia de micro finanzas (ATKearney, PRONAFIM, 2016).

Años más tarde se hizo aún más homogénea la relación entre el FOMMUR y el PRONAFIM. A pesar de la inclusión del primero en el segundo, hasta 2015 el FINAFIM y el FOMMUR tenían sus propias reglas de operación. Sin embargo, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario cambió su denominación a Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM). Lo que significó que desde 2016 y hasta la fecha, el fondo y el fideicomiso operan bajo las mismas reglas.

Dado que la revisión que se realizará, en los próximos apartados, pretende ser vigente hasta abril de 2017, es importante señalar las diferencias entre los objetivos generales y específicos del programa en 2016 y 2017.

Tabla 1, Comparación de reglas de operación

PRONAFIM	Reglas de operación 2016	Reglas de Operación 2017
Objetivo General	Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del	Contribuir a la creación de unidades económicas y al incremento de la productividad de las ya existentes, mediante

	acceso a servicios de micro finanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía.	el otorgamiento de servicios de micro finanzas con mejores condiciones para los y las microempresarias.
Objetivo Específico A)	Atender la demanda de microcréditos, a través del otorgamiento de líneas de crédito a las instituciones de micro financiamiento.	Atender la demanda de microcréditos de los y las microempresarias, promoviendo mejores condiciones a través del otorgamiento de líneas de crédito a instituciones de micro financiamiento acreditadas.
Objetivo Específico B)	Fomentar las habilidades financieras y empresariales de la población objetivo mediante el desarrollo de estas capacidades e incubación de actividades productivas para incrementar la permanencia de sus unidades económicas.	Fomentar el desarrollo de capacidades financieras y empresariales de los y las microempresarias mediante la capacitación e incubación de actividades productivas, a fin de que cuenten con herramientas para crear unidades económicas y/o incrementar la productividad de las ya existentes.
Objetivo Específico C)	Promover la igualdad de género y contribuir al empoderamiento de las microempresarias mediante el acceso a los servicios de micro finanzas.	Promover la igualdad de género y contribuir al empoderamiento de las microempresarias mediante el acceso a los servicios de micro finanzas.
Objetivo Específico D)	Incrementar la cobertura geográfica de los servicios de micro finanzas, especialmente en las zonas prioritarias y de atención especial del	Incrementar la cobertura geográfica, especialmente en zonas prioritarias y zonas de atención especial del programa, para facilitar el

	programa, para facilitar el acceso de los y las microempresarias a los servicios de micro finanzas.	acceso de los y las microempresarias a los servicios de micro finanzas con mejores condiciones.
Objetivo Específico E)	Fomentar entre las instituciones de micro financiamiento las acciones de fortalecimiento institucional y desempeño social con el fin de mejorar y profesionalizar los servicios de micro finanzas que proporcionan a la población objetivo.	Fomentar la competencia, el fortalecimiento y la profesionalización de las instituciones de micro financiamiento para promover que los servicios de micro finanzas que proporcionan a la población objetivo tengan mejores condiciones.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de economía (2015, 2016).

Salta a la vista que en 2017 los objetivos pretenden otorgar servicios de micro finanzas con mejores condiciones respecto de las que existen en el mercado. Este cambio se realizó, entre otras razones, porque la Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-10100-02-1658 DE-103, que se realizó como parte de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, verificó que:

las tasas de interés que cobraron las IMF de los créditos otorgados mediante el PRONAFIM, no aportaron beneficios para la población objetivo, ya que son las mismas que se otorgan de otras fuentes de financiamiento, lo cual implica que no cumplió con el objetivo de beneficiar a dicha población, por lo que la Secretaría de Economía deberá evaluar la continuidad del PRONAFIM (ASF, 2016).

Asimismo, es notorio que, por ejemplo, en el objetivo específico b), se sustituye la categoría “la población objetivo” por “los y las microempresarias”. Esto con la idea de que el lenguaje parezca más incluyente. Además, en este mismo objetivo se puede identificar que la “permanencia de las unidades económicas” es sustituida por la “creación de unidades económicas y el incremento productivo de las existentes”.

Finalmente, en el objetivo específico e), llama la atención que se añade el fomento de la competencia entre las instituciones de micro financiamiento. Nuevamente con el fin de mejorar las condiciones de los servicios financieros que proporcionan a la población objetivo.

Respecto de los estudios externos, financiados con recursos públicos, sobre el quehacer del PRONAFIM. Actualmente en la página del programa se reporta que dos de ellos fueron llevados a cabo por el Centro de Estudios Económicos del Colegio de México; ambos elaborados para el periodo septiembre 2007-marzo 2008; uno más fue realizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el fin de revisar el lapso agosto-diciembre 2009 y finalmente; el último estudio que se llevó a cabo estuvo a cargo de Alternativas en economía, S.A. de C.V, por medio del cual se analizó el periodo agosto 2011-abril 2012 (PRONAFIM, s/f)

Tres de los estudios mencionados en el párrafo anterior, evaluaron la consistencia y los resultados del programa, mientras que uno de ellos, elaborado por la Facultad de Ciencias Políticas, evaluó su impacto. No obstante, de acuerdo con la coordinadora del PRONAFIM, este último no se considera, oficialmente, como una evaluación de impacto. Asimismo, la coordinadora añadió que, hasta abril de 2017, no se ha realizado ninguna evaluación (en forma) del impacto del PRONAFIM (Entrevista A, 2017). Bajo el entendido de que este tipo de evaluaciones están dirigidas a identificar los efectos que un programa tiene sobre su población beneficiaria y buscan determinar que hubiese ocurrido con los beneficiarios si el programa no hubiese existido.

Dicho lo anterior, con esta breve revisión histórica, se cuenta con la información suficiente para pasar a la descripción y el análisis de la perspectiva de género del PRONAFIM.

### **4.3 Descripción del programa**

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) está adscrito a la Secretaría de Economía. La estructura orgánica responsable de su instrumentación se compone de una coordinación general y tres direcciones generales adjuntas, que están dirigidas a coordinar la operación y el seguimiento del programa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para un desglose particular de las atribuciones de la coordinación general, es posible revisar el artículo 13 del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía.

Este programa opera por medio del Fideicomiso del Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales y el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Cabe señalar que ninguno de los dos es considerado entidad paraestatal y que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2017, no se presupuestaron recursos al PRONAFIM. Razón por la cual, el funcionamiento del programa, en este año, está financiado por estos dos fideicomisos.

La cobertura del PRONAFIM es nacional y su población potencial son “los y las microempresarias que enfrentan limitaciones para acceder a servicios de micro finanzas con mejores condiciones” (Secretaría de Economía, 2016). De acuerdo con el primer informe trimestral del ejercicio del programa, no existe información pública que permita identificar quiénes son las personas que necesitan o buscan adquirir un microcrédito con mejores condiciones. No obstante, el PRONAFIM construyó una variable proxy con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2016 y la Encuesta Nacional de Micro negocios (ENAMIN) 2012, por medio de la cual identificó que un aproximado de 6,451,465 personas microempresarias tienen problemas de acceso al sector financiero y requieren financiamiento. Sin embargo, este dato no distingue género (Secretaría de Economía, 2017).

Por otra parte, la población objetivo del programa se refiere al subconjunto de la población potencial que se tiene planeado atender en 2017. En este caso se trata de 565 mil personas, dentro de las cuales, 532 mil son mujeres y 33 mil son hombres. Como es notorio, se busca atender a más mujeres que hombres, no obstante, se desconoce el número de mujeres rurales que forman parte de la población potencial y objetivo (Secretaría de Economía, 2017).

El programa no establece la atención de la población objetivo directamente, sino que lo hace de la forma siguiente: a) otorga créditos a instituciones de micro financiamiento acreditadas con el fin de que éstas dispersen microcréditos, y b) subsidia a instituciones y organizaciones para que actúen a favor del desarrollo de capacidades financieras y empresariales.

Ahora bien, en las reglas de operación del PRONAFIM, correspondientes al ejercicio fiscal 2017, se afirma que el programa tiene una perspectiva de género y cumple con el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. Además, en estas mismas reglas se señala que la operación del programa toma en cuenta “los principios de igualdad, no discriminación, inclusión social de las personas con discapacidad e igualdad de género” (Secretaría de Economía, 2016). La visión de género del PRONAFIM también pretende considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. Por medio de los cuales “se busca garantizar que al año 2030 todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios financieros, incluida la micro financiación” (Secretaría de Economía, 2016). Asimismo, en estas normas se afirma la importancia de atender a la mujer rural. Esto con base en que en la XII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y El Caribe (2013) se aseguró que “las mujeres rurales tienen limitaciones en el acceso a la tierra, a los recursos naturales, a recursos públicos para apoyar la producción (crédito, asistencia técnica y tecnología) y a la educación” (Secretaría de Economía, 2016).

Igualmente, la Secretaría de Economía (2016) sostiene que la operación del PRONAFIM, para el ejercicio fiscal 2017, toma en consideración el objetivo transversal número tres del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, que dice “Promover el acceso, de las mujeres, al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos en un marco de igualdad” (Secretaría de Economía, 2016).

Por último, aún en las reglas de operación del PRONAFIM, se asevera que, dentro de las líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, se encuentra una dirigida a “Promover la eliminación de toda barrera discriminatoria de acceso al crédito y fomentar productos crediticios accesibles para grupos discriminados” (Secretaría de Economía, 2016). Por lo que, según estas normas, dicha línea de acción también está siendo considerada.



Pasando a una revisión más particular del funcionamiento del programa, es importante describir que, para 2017, se contemplaron seis líneas de crédito estratégicas, simples o revolventes. Éstas se otorgan a las Instituciones de Micro financiamiento (IMF) y están compuestas de la forma siguiente:

Tabla 2, Tipos de créditos

Línea de crédito estratégica	Descripción
a) Crédito estratégico dirigido a microempresarias con tasa de interés preferencial.	Esta línea de crédito está condicionada a que los microcréditos derivados se otorguen a microempresarias que habiten en municipios rurales, zonas de atención especial o zonas prioritarias. Asimismo, estos últimos tienen que otorgarse a una tasa de interés menor a la tasa regional establecida en la página de internet del PRONAFIM.
b) Crédito estratégico dirigido a microempresarias para fomentar la capacitación.	Esta línea también está condicionada a que los microcréditos se otorguen a microempresarias que habiten en municipios rurales, zonas de atención especial o zonas prioritarias. No obstante, “las IMF que accedan a esta línea están condicionadas a capacitar al menos en una ocasión, al número de personas que determine el Programa. Este número será equivalente al 30% del total de las microempresarias que reciban microcréditos de la línea de crédito autorizada”
c) Crédito estratégico con tasa de interés preferencial para los y las microempresarias.	El otorgamiento de esta línea se condiciona a que los microcréditos se otorguen a microempresarios y microempresarias, que habiten en el territorio nacional, a una tasa de interés menor o igual a la tasa regional establecida por el programa en su página de internet.
d) Crédito estratégico para fomentar la capacitación.	En este caso, parte del condicionamiento también es que los microcréditos se otorguen a microempresarios y microempresarias que habiten en el territorio nacional. La diferencia es que la IMF también está condicionada a “capacitar, al menos en una ocasión, al número de personas que determine el Programa. Este número será equivalente al 50% del total de los y las microempresarias que reciban microcréditos de la línea de crédito autorizada”
e) Crédito estratégico para ampliar cobertura y fomentar la competencia.	Se otorga bajo la condición de que los microcréditos derivados se entreguen a microempresarios y microempresarias que habiten en zonas prioritarias. Asimismo, “las IMF que reciban esta línea de

	crédito pueden acceder a un apoyo crediticio para el Pago a promotoras y promotores de crédito y/o el apoyo Puntos de Acceso de Micro finanzas”
f) Crédito estratégico para incentivar el ahorro.	Únicamente se otorga a las IMF que estén constituidas bajo un régimen legal que permita captar ahorro y que cuenten con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Asimismo, los microcréditos derivados deben estar acompañados de un esquema de ahorro y las IMF deben capacitar por lo menos en una ocasión “al número de personas que determine el Programa. Este número será equivalente al 30% del total de los y las microempresarias que recibirán microcréditos de la línea de crédito autorizada”

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Economía (2017).

Las primeras dos líneas son las que llaman más la atención debido a que son exclusivas para microempresarias que habiten en municipios rurales, zonas de atención especial o zonas prioritarias. Por lo que es notorio que se trata de las denominadas acciones afirmativas. Sin embargo, no buscan atender a la mujer en general o a la microempresaria en particular, sino que especifican aún más su orientación. Razón por la cual, es necesario explicar que, de acuerdo con el PRONAFIM, los municipios rurales son aquellos en los que habitan máximo 50 mil personas. Estos se encuentran definidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y están publicados en la página del programa.

Las zonas de atención especial, por su parte, son los municipios considerados por el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Programa Piloto de Territorios Productivos del Programa de Inclusión Social PROSPERA, y otros establecidos en Zonas Económicas Especiales, definidos por el ejecutivo federal o por el PRONAFIM (Secretaría de Economía, 2016).

Finalmente, las zonas prioritarias están definidas como municipios con habitantes que correspondan a las características de la población objetivo y que no cuenten con puntos de acceso a la banca comercial, de desarrollo y cooperativas de ahorro y préstamo. Estos también están definidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sin embargo, también puede definirlos el programa.

Por otro lado, en todas las líneas de crédito, que contemplan capacitaciones, es posible destacar algunos puntos en común. No solamente están dirigidas a micro acreditadas y micro acreditados que hubiesen ejercido recursos en 2017, sino que también contemplan a las personas que recibieron recursos del programa en ejercicios anteriores. Asimismo, las capacitaciones financieras y empresariales, deben apegarse a distintas características, dentro de las cuales se encuentra propiciar “la autonomía de las mujeres rompiendo los estereotipos y roles de género” (Secretaría de Economía, 2016). Cabe añadir que para realizar capacitaciones, las IMF y las organizaciones pueden solicitar un subsidio hasta por el 95% del costo total del proyecto.

Aunado a las seis líneas de crédito, el programa otorga créditos clásicos, simples o revolventes, condicionados a microempresarias y microempresarios nacionales. Adicionalmente, las IMF a las que se les otorguen estos créditos, tienen que capacitar, una vez, al 20% de las personas que reciban un microcrédito. Como es notorio, el énfasis del PRONAFIM para el ejercicio fiscal 2017, viene de la mano con las capacitaciones, las cuales, también se promueven por medio de convocatorias. No obstante, los apoyos no crediticios que otorga el programa, no se reducen a estas últimas.

A la población objetivo se le apoya con talleres informativos, foros, mesas de trabajo e incubación de actividades productivas. A diferencia de las capacitaciones, que duran 11 horas, estas últimas pueden durar meses, aunque el PRONAFIM no establece una duración específica en sus reglas de operación. Asimismo, el programa fija la posibilidad de apoyar a las y los micro acreditados con transporte, hospedaje y alimentos para que asistan a eventos organizados por el sector micro financiero u actividades relacionadas. Aunque esto último está sujeto a disponibilidad presupuestal (Secretaría de Economía, 2016).

Por otra parte, los apoyos no crediticios que se le otorgan a las IMF acreditadas, son: asistencia técnica, puntos de acceso de micro finanzas y pago a promotoras y promotores de crédito. No obstante, no todas las IMF tienen derecho a estos apoyos. Estas últimas son clasificadas como débiles, razonables, buenas y excelentes. Las primeras dos solo pueden tener acceso a asistencia técnica,

mientras que las buenas y excelentes pueden acceder a todo tipo de apoyos no crediticios.

Adicionalmente, el programa cuenta con un programa anual de capacitación, dirigido al personal de IMF acreditadas y organizaciones incorporadas. El cual está dirigido a su fortalecimiento y profesionalización en beneficio de la población objetivo. Por lo que es posible identificar que la intención de este programa no es capacitar en materia de igualdad de género.

Finalmente, antes de pasar al análisis de la perspectiva de género del PRONAFIM, cabe señalar algunas cuestiones para que el lector pueda percibir, con mayor facilidad, el funcionamiento del programa. Las unidades económicas que buscan crearse y desarrollarse, no pueden tener más de 10 trabajadores y se ubican en el ámbito de la industria, el comercio y los servicios. Asimismo, suelen ser de carácter informal, por lo que el programa también pretende que éstas transiten a la formalidad.

Por otro lado, los requisitos que tienen que cumplir las personas, para acceder a los servicios de micro finanzas que promueve el PRONAFIM, son: a) ser microempresario o microempresaria, b) tener más de 18 años, y c) contar con identificación oficial vigente y clave única de registro de población (Secretaría de Economía, 2016). El cumplimiento de estos requisitos es vigilado por el programa, no obstante, dadas las características del PRONAFIM. El vínculo que éste tiene con las intermediarias, es más cercano que el que forma con la población objetivo.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la intención de un programa y los objetivos que éste busca cumplir, no siempre coinciden con la realidad. En ocasiones, los propósitos de las políticas son difusos, abstractos o equivocados. Razón por la cual, la descripción misma de un programa es insuficiente para el entendimiento de su perspectiva de género, por lo que a continuación se presentarán algunos hallazgos relacionados con la visión de género del PRONAFIM.

#### **4.4 La perspectiva de género del PRONAFIM (Hallazgos)**

¿Cuáles son las características de la perspectiva de género del PRONAFIM y cuáles son sus resultados?

##### **4.4.1 Análisis Documental**

Con la revisión del diseño, en 2017, de la perspectiva de género del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM), es posible identificar que, en sus reglas de operación, esta visión no considera la resolución de problemas de género del hombre ni pretende atender a todo tipo de personas, sino que está dirigido a microempresarias y microempresarios que requieren financiamiento y tienen dificultades para obtenerlo.

En cuatro de las seis líneas estratégicas de crédito, los microcréditos derivados pueden ser otorgados a microempresarias y microempresarios. No obstante, no se establece ninguna condición dirigida a que se otorgue cierto porcentaje de los microcréditos a uno u otro. Por lo que las Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) pueden otorgar, por ejemplo, el 80% de los microcréditos a un género. Como es notorio, en este terreno no se están combatiendo barreras discriminatorias de acceso al microcrédito.

Las otras dos líneas están dirigidas, exclusivamente, a microempresarias que habitan en municipios rurales, zonas de atención especial o zonas prioritarias. Esto significa que las IMF no pueden brindar microcréditos a todo tipo de microempresarias, únicamente se los pueden ofrecer a las que cuentan con estas características. Dado que ambas líneas forman parte de las denominadas acciones afirmativas, desde un punto de vista teórico, éstas deberían ser medidas diferenciadas que busquen acelerar la igualdad sustantiva de género.

Ambas líneas estratégicas, en efecto, son acciones diferenciadas. Los microempresarios y parte de las microempresarias, no pueden acceder a los créditos derivados de las mismas. No obstante, esto no significa que el PRONAFIM se plantee fomentar la igualdad sustantiva de género en este ámbito. Para saber si esto ocurre, es importante determinar cuál es la desigualdad de acceso al microcrédito que se presenta en los municipios rurales, de atención especial y prioritarios.

En las reglas de operación del programa se argumenta que en la XII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y El Caribe, se aseguró que las mujeres rurales tienen limitaciones en el acceso a recursos públicos crediticios. Cabe señalar que el PRONAFIM no presenta ningún dato que confirme la veracidad de esta afirmación para el caso mexicano.

Con la revisión de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015, es posible identificar la siguiente información:

Tabla 3, Solicitudes de crédito por género

	Mujeres Rurales (13,518,124)	Hombres Rurales (13,228,329)
¿Alguna vez le han rechazado alguna solicitud de crédito?	Sí 1,072,857 (7.9%)	Sí 1,583,424 (12%)
	No 3,782,566 (28%)	No 3,352,978 (25.3%)
	Nunca lo ha solicitado 8,662,701 (64.1%)	Nunca lo ha solicitado 8,291,927 (62.7%)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2016).

Como es notorio, los hombres rurales que han solicitado algún crédito reportan más rechazo que las mujeres rurales que se encuentran en esta misma situación. Lo cual, no significa que las mujeres rurales, que buscan financiamiento, no tengan limitaciones en el acceso a recursos crediticios, las tienen. Sin embargo, los hombres atestiguan más dificultades en este terreno. Asimismo, cabe señalar que estos datos son insuficientes para concluir que en los municipios rurales se está presentando, en general, una desigualdad de acceso al microcrédito que desfavorece al microempresario. Para afirmar esto con certeza, se necesita información más específica.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Micro negocios (ENAMIN) 2012, de un total de 1,821,463 personas que solicitaron un préstamo, posterior al inicio de su micro negocio, 858,553 (47.1%) fueron hombres y 962,910 (52.9%) mujeres. De los cuales, 68,061 (7.9%) hombres no lo obtuvieron y 25,480 (2.6) mujeres, tampoco. Esto significa que a los hombres interesados se les negaban más los préstamos que a las mujeres en la misma situación, no obstante, el porcentaje de microempresarias que solicitaron un préstamo fue superior al de microempresarios.

Ahora bien, estos datos también son insuficientes, puesto que no se refieren en específico a la microempresa rural y tampoco consideran exclusivamente a los microcréditos. Para obtener la información correspondiente a la desigualdad que sufren las o los microempresarios que buscan adquirir un microcrédito con mejores condiciones, sería necesario realizar una encuesta de inclusión financiera en materia de micro finanzas o añadir algunas preguntas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Lo cual, hasta la fecha, no se ha realizado (Secretaría de Economía, 2017).

No obstante, lo que se busca en esta tesis es hacer hincapié en que ambas acciones afirmativas del PRONAFIM buscan atender, a ciegas, una desigualdad de género que supuestamente desfavorece a la mujer en los municipios rurales. Incluso a pesar de que es más probable que dicha desigualdad esté presentándose en sentido contrario.

Ocurre algo similar con las zonas de atención especial, puesto que gran parte de ellas son seleccionadas con base en otro tipo de problemas públicos. Se asume que en la mayoría de estos municipios se presenta, por ejemplo, hambre, violencia y delincuencia, lo que significa que su consideración es importante, sin embargo, se desconocen las dificultades de género que acontecen en el dominio de las micro finanzas.

Por último, cabe destacar que los municipios prioritarios son los que no cuentan con puntos de acceso financiero. Es por ello que la atención de estas zonas, efectivamente, tiene que ser prioritaria, no obstante, en este caso también se desconoce si se presenta alguna desigualdad de género relacionada con el acceso al microcrédito. A pesar del carácter prioritario de estos municipios, no se le brinda una atención especial a los microempresarios (hombres) que viven en ellos (esto también ocurre con las zonas de atención especial).

Como es notorio, el diseño de la perspectiva de género del PRONAFIM, para el ejercicio fiscal 2017, se caracteriza por su ceguera en la materia. Ahora bien, en el primer capítulo se mencionó que el diseño operativo de un programa no siempre coincide con sus consecuencias, por lo que a continuación se revisarán algunos de

los resultados, hasta 2017, de la visión de género que ha sido promovida por el programa.

Debido a que el PRONAFIM no cuenta con evaluaciones de impacto (Entrevista A, 2017), la mayoría de los resultados disponibles son productos. En la página de internet del programa se puede corroborar que en el periodo diciembre 2012 - febrero 2017, se canalizaron 8,643 millones de pesos a 3,249,383 personas, dentro de las cuales, se capacitó a 123,232 mujeres (86%) y a 17,603 hombres (14%). Asimismo, en este periodo se incubaron 7,568 proyectos (PRONAFIM, s/f).

Hasta diciembre de 2016, el 94% de los micro créditos habían sido entregados a mujeres, de estos, 28.3% correspondieron a microempresarias rurales. Mientras que los hombres, hasta la misma fecha, recibieron 6% de los microcréditos, de los cuales, 23.7% fueron otorgados a microempresarios rurales. No obstante, el monto promedio del crédito otorgado a la mujer fue de 8,273 pesos, mientras que el del hombre fue de 11,322 pesos (PRONAFIM, s/f).

Respecto de las actividades planificadas por línea de acción, para 2017, el PRONAFIM reporta que en el primer trimestre de 2017...

[...] se atendieron 500 municipios prioritarios, donde se otorgaron 15,324 microcréditos, los que beneficiaron a 15,010 micro acreditadas y micro acreditados: 14,311 mujeres (95.3%) y 699 hombres (4.7%). En el mismo periodo el PRONAFIM, a través de las IMF acreditadas, cubrió un total de 1,349 municipios de atención especial, donde se dispersaron 190,055 microcréditos a 186,026 personas: 176,888 mujeres (95.1%) y 9,138 hombres (4.9 por ciento) (Secretaría de Economía, 2017).

Pasando a los Indicadores a nivel Fin, de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de enero a marzo de 2017, se reportó un resultado de 95.1% en el indicador denominado *Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM*. Este dato superó en 9.1 puntos porcentuales a la meta anual que es de 86% y benefició a 178,965 microempresarias de un total de 188,206 personas. De acuerdo con la justificación correspondiente:

El resultado del indicador fue superior a la meta anual debido a que las mujeres son las principales demandantes de microcréditos, además de que la naturaleza de la metodología grupal del crédito busca en su mayoría microempresarias (90.5% de los microcréditos son otorgados a microempresarias por metodología grupal). Adicionalmente, el Programa promueve el otorgamiento de créditos a mujeres al



tener líneas de crédito exclusivas para microempresarias. (Secretaría de Economía, 2017)

Estas afirmaciones no demuestran que se esté presentando una desigualdad de acceso al microcrédito que desfavorece a la microempresaria, sino que apuntan justo al lado contrario. No obstante, en dicha justificación no se presenta suficiente evidencia empírica para afirmar que las principales demandantes de microcréditos son mujeres. Dado que no hay información oficial, por género, respecto de la demanda de microcréditos (Secretaría de Economía, 2017), esto no puede afirmarse con certeza, sin embargo, lo descrito es verosímil, puesto que, en 2012, fueron más las microempresarias que solicitaron un crédito (52.9%) que los microempresarios que lo hicieron (47.1%). Ahora bien, partiendo de que estos datos no cambiarían mucho al considerar exclusivamente al microcrédito, es posible identificar una brecha aproximada de 5.8% entre el porcentaje de las y los microempresarios que solicitaron un crédito. La cual, bajo estos supuestos, no explicaría la brecha de 90.2% que se está presentado en el número de microempresarias y microempresarios que están siendo beneficiados.

Por otra parte, cuando la Secretaría de Economía afirma que “el método grupal del crédito busca en su mayoría microempresarias” (Secretaría de Economía 2017), sí presenta evidencia empírica, puesto que señala que el 90.5% de los microcréditos son otorgados a microempresarias por metodología grupal.<sup>4</sup> Esto, efectivamente, se debe al método grupal, puesto que la mayoría de las líneas de crédito que el PRONAFIM ha otorgado, hasta marzo de 2017, no están dedicadas únicamente a la mujer. Asimismo, de acuerdo con un estudio de segmentación, realizado en noviembre de 2016, del total de microcréditos otorgados por las IMF, 92% son grupales (ATKearney, PRONAFIM, 2016). Sobre la base de que este porcentaje no sería muy diferente, tres meses después, es posible identificar que 90.5% de los microcréditos fueron otorgados a mujeres con base en una metodología grupal, mientras que únicamente 1.5% de los mismos fueron otorgados a hombres con este mismo método. Esto significa que del total de microcréditos grupales, 98.4% fueron

---

<sup>4</sup> La metodología grupal está dirigida a personas que no cuentan con garantías para que el crédito sea autorizado, no obstante, éstas pueden formar grupos de 5 personas aproximadamente, que responden en conjunto por el crédito.

otorgados a mujeres y 1.6% a hombres. La brecha de género, en este caso, es aproximadamente de 96.8%, por lo que resulta bastante más representativa para explicar la diferencia que se presenta en el número de microempresarias y microempresarios que están siendo beneficiados por el PRONAFIM.

Con la revisión de los datos presentados en los párrafos anteriores se identificó que, en 2017, el programa busca brindarles una atención especial a las mujeres rurales, sin embargo, hasta diciembre de 2017, únicamente representaban el 28.3% de las beneficiarias del programa. Por lo que, en el presente sexenio, se puede decir que el programa ha tenido, en los hechos, una perspectiva de mujer y en menor medida una perspectiva de mujer rural.

Los otros datos que se presentaron no están pormenorizados, sin embargo, son útiles para identificar que, hasta febrero de 2017, se han capacitado a más mujeres (86%) que a hombres (14%). No obstante, hasta noviembre de 2016, la mayor parte de las capacitaciones fueron “cursos básicos enfocados en promover la colocación de créditos de las IMF que ofrecen la capacitación” (ATKearney, PRONAFIM, 2016). De manera que se genera una doble desigualdad a favor de la mujer, puesto que se capacita a más mujeres, lo cual, a su vez, promueve la colocación de créditos principalmente para ellas.

Lo último que se mencionó en el párrafo anterior, visto con los lentes de quienes establecieron las metas del PRONAFIM, resulta positivo. En 2017, el programa se planteó que la participación de la mujer en actividades productivas, financiadas con recursos del FINAFIM, correspondiera por lo menos al 86% del total. Porcentaje que, hasta el primer trimestre de 2013, ha sido superado. Sin embargo, como se ha venido explicando en los últimos párrafos, lo más probable es que esta meta esté favoreciendo la desigualdad de “los y las microempresarias que enfrentan limitaciones para acceder a servicios de micro finanzas con mejores condiciones” (Secretaría de Economía, 2016)

Finalmente, antes de pasar a la revisión de la entrevista semiestructurada, cabe decir que el programa produce una desigualdad a favor del hombre. Como se mencionó líneas arriba, el monto promedio del crédito otorgado a la mujer fue de 8,273 pesos, mientras que el del hombre fue de 11,322 pesos. De manera que es

posible decir que los pocos hombres que adquieren un microcrédito derivado del programa, reciben más dinero.

#### **4.4.2 Revisión de entrevista semiestructurada**

Cuando se le solicitó a la coordinadora, describir la visión de género del PRONAFIM, respondió lo siguiente: “son dos perspectivas...las micro finanzas son por su naturaleza más orientadas a las mujeres y...en PRONAFIM sabemos que cuando apoyas a una mujer el recurso está mejor utilizado y el potencial para que la mujer saque adelante a su familia es mucho mayor” (Entrevista A, 2017). Después, cuando se le cuestionó sobre los objetivos de las políticas de acción afirmativa del PRONAFIM, la coordinadora comentó que éstas son de carácter temporal y buscan disminuir la desigualdad entre los géneros. Razón por la cual, en lo que se logra esto último, pretenden apoyar más a la microempresaria que al microempresario: “Son dos palancas. Las micro financieras prefieren a las mujeres y nosotros también tenemos líneas estratégicas dirigidas sólo a las mujeres. Además de que las financieras ya prefieren mujeres, nosotros las seguimos impulsando con estas acciones” (Entrevista A, 2017).

En ambas respuestas es posible identificar buenas intenciones. Buscar que las familias salgan adelante y procurar disminuir la desigualdad entre los géneros, son objetivos que vale la pena cumplir. No obstante, es oportuno cuestionar el método que se pretende utilizar para que esto ocurra. De acuerdo con Marta Lamas:

Lo que resulta inaceptable es sostener que la femineidad predispone a las mujeres para realizar ciertos trabajos (de cuidado) o a ciertos estilos de trabajo (colaborativos) pues eso es plantear como "natural", lo que en realidad es un conjunto de complejos procesos económicos y sociales y, peor aun, oscurecer las diferencias que han caracterizado las historias laborales de las mujeres (Lamas, 1996).

Puede ser cierto que, en la práctica, las micro finanzas estén más orientadas a mujeres y el recurso sea mejor utilizado por ellas. A lo largo de esta investigación se han presentado algunas pruebas empíricas de lo primero. No obstante, suponiendo que ambas afirmaciones son verídicas, su relación con la naturaleza de la mujer sería insignificante. Como se revisó en el capítulo anterior, las diferencias

biológicas de comportamiento entre mujeres y hombres son mínimas. El hecho de que las micro finanzas, especialmente las grupales, estén orientadas a la mujer, se debe, principalmente, a una construcción social y un rol de género. Además, desde la perspectiva de algunos estudios de género, es importante hacer frente a los roles de género perjudiciales, con el fin de que mujeres y hombres estén más cerca de tener las mismas oportunidades.

El PRONAFIM, de acuerdo con su coordinadora, promueve precisamente lo contrario. En vez de procurar que las instituciones micro financieras dejen de inclinarse por la mujer, busca fortalecer dicha predilección. Como es notorio, las acciones afirmativas del PRONAFIM promueven una desigualdad particular, con el fin de fortalecer otra desigualdad un poco más general.

Posteriormente, se le preguntó lo siguiente: ¿tienen establecidos los parámetros bajo los cuales tienen que dejar de implementarse este tipo de acciones afirmativas? Ella respondió que el PRONAFIM no tiene parámetros que delimiten la temporalidad de sus acciones afirmativas y añadió que éstas no tienen un plazo de vigencia. Ahora bien, en estricto sentido, lo segundo es incorrecto. Las acciones afirmativas del programa son dos líneas estratégicas de crédito planificadas para 2017. Por lo que su vigencia, una vez concluido este año, depende de que sean reintegradas en las reglas de operación para 2018. No obstante, con la revisión de la respuesta de la coordinadora se identificó que ella no vislumbra que el programa deje de promover acciones afirmativas y desconoce los parámetros bajo los cuales éste tipo de acciones deben dejar de ser implementadas por el PRONAFIM.

Más adelante, cuando se le preguntó, cómo y porqué se eligió a la mujer rural, la funcionaria comentó que el énfasis en la mujer rural se debe a razones históricas y a la inclusión del Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) en el PRONAFIM, “pero definitivamente, o dada la experiencia que tengo yo de ir a las visitas, y eso, pues la mujer rural tiene un alto nivel de necesidad de financiamiento porque en esos pueblos, o en esas localidades, no hay muchas cosas” (Entrevista A, 2017). Con su respuesta salta a la vista algo similar a lo que se comentó en el análisis documental. La coordinadora del PRONAFIM no dispone de evidencia empírica que justifique la atención a la mujer rural.

Por último, al interrogársele sobre el empoderamiento de la mujer, la coordinadora arguyó que en las capacitaciones se incluyen temas para empoderar a la mujer y se brindan pláticas que permiten a las beneficiarias tener confianza en sí mismas e identificar sus capacidades. “Aumenta muchísimo el nivel de confianza de las mujeres. Antes de la capacitación les decimos: oye, tú crees que puedes hacer esto. Muchas dicen que no y después de la capacitación sí creían que lo podían hacer” (Entrevista A, 2017). Tomando en consideración que la autoconfianza de una persona, no se traduce, necesariamente, en que ésta se empodere, la respuesta es insuficiente. No obstante, el acceso a los servicios de micro finanzas permite, gran parte de las veces, que las mujeres se auto empleen y, por lo tanto, las faculta para hacer distintas cosas que anteriormente estaban fuera de sus posibilidades.

#### **4.5 Discusión**

En los apartados anteriores se identificó que el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) ha promovido, en general, que las microempresarias tengan más oportunidades de acceso al microcrédito que los microempresarios. A pesar de que la evidencia empírica señala que las micro financieras ya prefieren a las mujeres como sujetos financieros. Adicionalmente, muchas de las decisiones de los encargados de diseñar e implementar el programa, son tomadas a ciegas. Por lo que es muy probable que las acciones derivadas de las mismas, también estén contribuyendo a la desigualdad de oportunidades en el acceso al micro crédito.

Ahora bien, la responsabilidad de estas equivocaciones no recae únicamente en las personas encargadas del PRONAFIM, sino que se comparte con otros funcionarios que tienen un terreno de decisión más general. Como, por ejemplo, los encargados de diseñar el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018. Dentro de las medidas que este programa busca llevar a cabo para cumplir con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, se encuentra la de implementar políticas públicas con acciones afirmativas a favor de las mujeres (Secretaría de Economía, 2013).

Una de estas acciones afirmativas se puede encontrar en la línea de acción 3.3.4 del PRODEINN 2013-2018, que establece “otorgar un mayor número de micro créditos, capacitación y educación financiera a mujeres” (Secretaría de Economía, 2013). Para su cumplimiento se elaboró un indicador dirigido a medir la *Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM*, por medio del cual se busca que, para 2018, por lo menos el 87% de las personas acreditadas por este fideicomiso sean mujeres.

Es notorio que los encargados de diseñar el PRODEINN 2013-2018 promovieron esta acción afirmativa sin contemplar la posibilidad de que, en el dominio de política pública del PRONAFIM, no se esté presentando una desigualdad (general) de acceso al crédito que perjudique a la mujer. No obstante, esta omisión también es responsabilidad del INEGI. Si el Instituto recabara la información que se requiere en materia de micro finanzas, las diferencias numéricas, por género, de la población potencial del PRONAFIM, saldrían a la luz. Por lo tanto, el PRODEINN podría identificar fácilmente si se está presentando, o no, una desigualdad que tenga que ser atendida por medio de una medida “afirmativa”.

Empero, parte de las equivocaciones del PRODEINN y del PRONAFIM se enmarcan en un proceso más amplio: cuando los organismos internacionales y los planes nacionales de desarrollo se plantean la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas. Eligen un valor moral para todas ellas sin antes haber verificado si este valor es preferible en cada una. Dado que los casos en los que se busca atender la desigualdad del hombre son excepcionales, en los hechos, el valor moral que se está promoviendo es el de atender la desigualdad de la mujer.

No obstante, cuando las personas encargadas de un programa intentan cumplir con el mandato y atender la desigualdad de la mujer, pueden encontrarse con dificultades para hacerlo. Esto ocurre, especialmente, cuando en el dominio del programa se presentan muy pocas desigualdades que perjudiquen a la mujer o no se vislumbra ninguna en absoluto. Ahora bien, los funcionarios tienen que cumplir el mandato de alguna forma, es su obligación. Por lo que no es de extrañarse que en vez de elegir el valor moral de atender la desigualdad del hombre que se presenta

en el ámbito de actuación de su programa, estén forzando medidas dirigidas a atender desigualdades de la mujer que no están vislumbrando y cuya existencia desconocen.

Asimismo, la perspectiva de género que se promueve en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 es vista como un “[...] principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación” (PEF, 2013). Como es notorio, no se promueven directrices, sino que se fomentan principios generales. Lo cual, de acuerdo con Karl Popper (1945), no es una buena idea. Las categorías pueden ser útiles para referirse a un asunto con mayor rapidez, sin embargo, su interpretación puede ser múltiple y confusa. Es por ello que cuando se establece, en general, evitar las diferencias de género que sean causa de desigualdad, no se está transmitiendo con precisión una idea o un objetivo; sino que se está promoviendo una intención vaga y ambigua. Y dado que en su contexto el enfoque de la categoría está dirigido a la mujer, es natural que género sea interpretado como mujer por las personas encargadas de diseñar, rediseñar y ejecutar programas.

Para que el PRONAFIM tenga una perspectiva de género incluyente es necesario que los funcionarios del programa, INEGI u otra dependencia, realicen un diagnóstico sobre las desigualdades de origen que se presentan en la población potencial de PRONAFIM. No obstante, si esta información no es contemplada en el rediseño de la planeación nacional, va a ser difícil que el programa resuelva las equivocaciones que está cometiendo en materia de género, sin contravenir, por ejemplo, los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. En los que se establece: “aplicar medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) para que las Mujeres puedan participar en los programas en igualdad de condiciones que los Hombres” (2016). Mientras el mandato sea aplicar medidas para mujeres y no para ambos géneros, los encargados de la hechura del PRONAFIM no pueden hacer mucho al respecto.

También es primordial que en el rediseño del PRONAFIM y de los lineamientos que limitan su función se definan parámetros que permitan determinar la temporalidad de las acciones afirmativas que se promueven. Denominar su carácter temporal no es suficiente para que su duración esté delimitada en los hechos. Asimismo, valdría la pena establecer mecanismos para que los planes nacionales de desarrollo fuesen susceptibles de modificarse durante el sexenio. Esto sería útil para que las alteraciones de los mismos permitieran corregir durante el proceso y no al final del mismo.

Finalmente, la propuesta general es que se siga enfatizando la atención de los problemas de las mujeres. En el terreno del PRONAFIM esto puede realizarse con el fin de incrementar el monto de los microcréditos que se le brindan a las microempresarias. Promoviendo, además, que transiten de microcréditos grupales a créditos individuales. No obstante, a este acento se le puede añadir una perspectiva de hombre que fomente la atención de problemas de género y desigualdades que desfavorecen a este último. Esta visión no tendría por qué añadirse de manera transversal en todas las políticas; sino únicamente en aquellas en las que se presenten problemas de desigualdad en contra de los hombres. Así, el PRONAFIM podría atender, por ejemplo, el estereotipo que fundamenta la actuación de las Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) y las hace preferir a las mujeres como sujetos de microcréditos.

Empero, los compromisos del PRONAFIM se circunscriben en un modelo de atención que se formula desde el poder ejecutivo. Las políticas públicas con perspectiva de género se basan, a su vez, en modelos teóricos desarrollados desde la academia. Enfoque de política pública, estudios de género, análisis sociológico y análisis de caso del PRONAFIM, permiten la formulación de las conclusiones siguientes.



## **Conclusiones**

¿El PRONAFIM está favoreciendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres?

Partiendo de la investigación expuesta en el presente documento surgen una serie de reflexiones relacionadas con la pregunta recién expuesta y con la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Respecto de lo segundo se identificó que el ejecutivo federal ha retomado valores morales y los ha estandarizado en función de un prejuicio. Este consiste en que es posible erradicar la desigualdad por medio de la ejecución transversal de políticas que buscan atender problemas de las mujeres que, hipotéticamente, se presentan en todas partes. No obstante, en ocasiones se busca atender dificultades que no se están presentando y se omite considerar situaciones en las que la mujer se encuentra en una condición de desigualdad.

La mayoría de las veces se pretende abordar la desigualdad de la mujer y se pasa por alto la desigualdad del hombre. Ciertos sectores del gobierno se convierten, en términos de la literatura de política pública, en perros guardianes y promotores de distintos intereses feministas. Lo cual, ocasionalmente implica el impulso de demandas legítimas, sin embargo, algunas de las peticiones se originan de una racionalidad limitada que ha pasado a formar parte del discurso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Es por ello que, en estricto sentido, únicamente se busca atenuar parte del problema de desigualdad de género.

Además, muchas de las categorías que se retoman en el discurso del PND 2013-2018, comparten su denominación con otros conceptos que tienen buena reputación. Esto permite que la administración del presente sexenio gane algunos puntos en materia de legitimidad. A pesar de que estos términos (perspectiva de género, acción afirmativa, discriminación positiva, etc.), no siempre se utilizan haciéndole honor a su nombre.

Con la revisión de la perspectiva de género del PRONAFIM ocurre algo similar, este programa nace el mismo año en el que se adoptó por primera vez la perspectiva de género en las políticas, y dentro de sus fines se encuentra, también, el

fortalecimiento de un prejuicio de género, aunque en este caso la preconcepción consiste en que los créditos grupales, una de las herramientas más predominantes en el sector micro financiero, deben estar dirigidos a la mujer debido a la tendencia “innata” que tiene esta última para realizar actividades colaborativas.

Hasta marzo de 2017, los servidores públicos encargados del PRONAFIM desconocen el número, por género, de microempresarias y microempresarios que forman parte de su población potencial. No obstante, en sus reglas de operación el programa dice estar considerando, por ejemplo: “Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los...servicios financieros, incluida la micro financiación” (CINU, s/f).

Dado que el PRONAFIM no promueve el acceso a los servicios micro financieros en igualdad de condiciones, y le brinda más oportunidades a la mujer, es posible afirmar que no está fomentando la igualdad de oportunidades en su ámbito de actuación. Este actuar diferenciado podría estar favoreciendo una igualdad de oportunidades más amplia en el conjunto del sector micro financiero, pero toda la evidencia apunta a que la mujer ya tiene más oportunidades de acceso al microcrédito que el hombre. Por lo que es más probable que el programa también esté fomentando una desigualdad de oportunidades más general.

Para responder, con precisión, la pregunta que origina esta investigación, es necesario esperar a que la información pública correspondiente esté disponible. Sin embargo, en ningún momento los hallazgos arrojaron indicios de que el programa esté combatiendo barreras discriminatorias en su dominio de política pública. Y si es posible decir, con certeza, que los hombres no tienen ninguna oportunidad de adquirir un microcrédito derivado de las líneas estratégicas “afirmativas” del PRONAFIM.

En la hechura del programa se observa que existen una serie de preconcepciones sobre su objetivo y cómo debe cumplirlo. Está diseñado, entre otras razones, para eliminar la supuesta desigualdad de acceso al microcrédito que afecta a la mujer y a la mujer rural, por medio de acciones afirmativas. A pesar de que se desconoce la existencia de esta desigualdad hipotética en México. Esto se debe, en parte, a

que la población objetivo se determina en función de valores supranacionales que no atienden la circunstancia específica de aplicación del programa. Por tratar de ir a la raíz se olvidan de las ramas.

Las oportunidades para conseguir un microcrédito están determinadas por el principio de que la mujer es la persona ideal para las intermediarias financieras: mientras ella se compromete a pagar en tiempo y forma, el hombre no cumple con esa responsabilidad. Las instituciones de micro financiamiento acreditadas eligen primero a la mujer como sujeto de financiamiento y el PRONAFIM también. La intención de las intermediarias es tener una garantía para recuperar sus créditos y réditos, la del programa es disminuir la brecha de oportunidades de acceso al microcrédito entre mujeres y hombres. Lo primero puede ser cierto en la práctica debido a que las mujeres son buenos sujetos de financiamiento, no obstante, una visión de género en favor de la igualdad no debe fomentar una desigualdad que resulta de una construcción social, por el contrario. Además, para que la intención del PRONAFIM sea verídica, es necesario determinar si existe dicha brecha, y en caso de que sí, identificar a qué género desfavorece.

El ejecutivo federal instruye a su aparato gubernamental para que desarrolle políticas públicas transversales con perspectiva de género; pero no realiza diagnósticos preliminares para verificar que en el dominio de política pública de sus programas se estén presentando desigualdades en la materia y tampoco identifica a qué género están afectando las desigualdades cuando sí se presentan.

En cierta medida sería posible afirmar que, a pesar de los errores del PRONAFIM, el programa está favoreciendo a seres humanos. Sin embargo, esto no es del todo cierto, puesto que en una auditoría reciente se determinó el mal uso de recursos por parte del PRONAFIM. La tasa de interés derivada no era más baja que la que ofrecían instituciones financieras externas. Después de 13 años, los microcréditos resultaban igual de onerosos que los obtenidos sin intervención del programa. Por lo que quedan, por lo menos, dos pendientes para el PRONAFIM: 1) cumplir con los nuevos objetivos, para 2017, de otorgar servicios micro financieros con mejores condiciones y 2) Identificar si se presenta una desigualdad en el acceso al microcrédito y, en su caso, atenderla.

Por último, cabe señalar que, en esta investigación, no fue posible revisar cada uno de los casos relacionados con el género que se presentan en el país. Por lo que queda pendiente la identificación y el análisis particular de múltiples desigualdades, desde una visión que contemple a los dos géneros. Asimismo, el cuestionamiento que se planteó al inicio de esta conclusión se ubica en el presente y su respuesta podría diferir en el futuro. Es por ello que, con el paso del tiempo, es importante que la pregunta: ¿El PRONAFIM está favoreciendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres?, vuelva a realizarse. Además, a lo largo de esta investigación se identificó que la ruta de los estudios de género está dirigida, primordialmente, a la exploración de problemas de la mujer. Esto no es incorrecto, no obstante, es importante que a este tipo de investigaciones se le sumen más estudios de los problemas del hombre en distintos tópicos, como por ejemplo: suicidios, paternidad, seguridad nacional, impartición de justicia, economía, etcétera.

## Referencias bibliográficas y hemerográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). *Estudio introductorio*, en Luis Aguilar, (1992). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arriagada, Irma (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ASF-Auditoría Superior de la Federación (2016). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-10100-02-1658 DE-103*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- ATKearney, PRONAFIM (2016). *Conocer a la microempresaria mexicana para atender mejor sus necesidades, Estudio de segmentación, Noviembre 2016*. Recuperado el 19 de abril de 2017, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212432/ESTUDIO\\_SEGME NTACION\\_AT\\_KEARNEY-PRONAFIM\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212432/ESTUDIO_SEGME NTACION_AT_KEARNEY-PRONAFIM_2016.pdf)
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge: MIT Press.
- Beauvoir, Simone (1949). *El segundo sexo*. Paris: Gallimard.
- Berman, Paul (1978). *El estudio de la macro y micro-implementación*, en Luis Aguilar, (1993). La implementación de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bindel, Julie (2005). *The ugly side of beauty*. Recuperado el 21 de marzo de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2005/jul/02/gender.politicsphilosophyand.society>.
- Bonilla, Elssy (1993). *Género, familia y sociedad: La aproximación sociológica*. Revista Venezolana de Sociología y Antropología, 3(7), 26-41.
- Cámara de Diputados (2017). *Boletín N° 3225, Cámara de Diputados conmemora Día Internacional de la Mujer*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/>

[Marzo/08/3225-Camara-de-Diputados-conmemora-Dia-Internacional-de-la-Mujer](#)

Cardozo, Myriam (1993). *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*. Revista de Administración Pública (RAP) Políticas Públicas, No. 84, 167-197.

CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (2006). *Evaluación de Resultados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006, Evaluación Parcial: Enero-Agosto de 2006*. México: CIDE.

CINU-Centro de Información de las Naciones Unidas (s/f). *Objetivo 1: Fin de la pobreza*. Recuperado el 19 de abril de 2017, de <http://www.cinu.mx/temas/objetivos-de-desarrollo-sosten/objetivo-1-fin-de-la-pobreza/>

Collins, R (1986). *Weberian Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Contreras, Cesar y de la Rosa, Ayuzabet (2013). *Organizaciones y Políticas Públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas*, en Contreras, Cesar y de la Rosa, Ayuzabet (2013). *Hacia la Perspectiva Organizacional de la Política Pública. Recortes y orientaciones iniciales*, México: Fontamara

D. Leal, P. Szil, J. A Lozoya, L. Bonino, (2003). *Algunas sugerencias para impulsar grupos de hombres*. Recuperado el 21 de marzo de 2017, de [http://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/hombresxigualdad/fondo\\_documental/Movimiento\\_hombres\\_igualitarios/Sugerenciasimpulsargruposdehombres.pdf](http://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/hombresxigualdad/fondo_documental/Movimiento_hombres_igualitarios/Sugerenciasimpulsargruposdehombres.pdf)

De Leon, Peter (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*, México, Gestión y Política Pública, Volumen VI, pp. 5-17.

De Miguel, Ana (2000). *Los Feminismos*, en Amorós. Navarra: Verbo Divino.

- De las Heras, Samara (2009). *Una Aproximación a las Teorías Feministas*. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política. 9, 45-82.
- E. Bosch y V.A. Ferrer (2002). *La voz de las invisibles. Las víctimas de un mal amor que mata*. Madrid: Cátedra.
- Elder, D. Charles y Cobb, W. Roger (1984). *La formación de la agenda. El caso de la política de ancianos*, en Luis Aguilar, (1992). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Farrell, Waren (1993). *The Myth of Male Power: Why Men Are The Disposable Sex*. Nueva York: Berkley Books.
- Farrell W, Sterba JP, Svoboda S (2008). *Does feminism Discriminate Against Men?: A Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- FCPyS-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2009). *Evaluación de impacto 2009 del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Reporte final*. México: UNAM.
- Frye, Marilyn (1977). *Some reflections on separatism and power*. En *The Lesbian and Gay Studies Reader* (pp. 91-98). New York: Routledge.
- García, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Garson, David (1986). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso*, en Aguilar, Luis (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Goode, William (1966). *La Familia*. México: UTEHA.
- (1983). *Principios de sociología*. México: Trillas.
- Hartmann, Heidi (1979). *The unhappy marriage of Marxism and feminism: towards a more progressive union*. *Capital & Class*. 12(2), 1-33.

Hecho, Hugh (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*, en Aguilar, Luis (1992). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Hecho, Hugh, y Wildavsky, Aaron (1974). *The Private Government of Public Money*, Londres: Macmillan.

INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005*. México: INEGI.

(2012). *Encuesta Nacional de Micronegocios 2012*. México: INEGI

(2013). *Mujeres y Hombres 2012*. México: INEGI.

(2015). *INEGI e INMUJERES presentan los resultados de la Encuesta Nacional Sobre Uso Del Tiempo 2014*. Aguascalientes: INEGI.

(2016). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*. México: INEGI

(2017). *Atlas de género*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://gaia.inegi.org.mx/atlas\\_genero/](http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/)

(2017). *Consulta de: Defunciones por homicidio, Por: Año de registro, Según: Sexo*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy)

(2017). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer*. México: INEGI.

(2017). *Ocupación, tasa neta de participación nacional trimestral*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=791&c=25601>

INMUJERES-Instituto Nacional de las Mujeres (s/f). *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres, Volumen I, Objetivos y líneas estratégicas*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://pgr.gob.mx/normatec/Documentos/PROEQUIDAD%201196\\_.pdf](http://pgr.gob.mx/normatec/Documentos/PROEQUIDAD%201196_.pdf)



(2005). *Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100564.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100564.pdf)

(2012). *Informe 2007-2012, Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101207.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101207.pdf)

(2017). *Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/norma-mexicana-nmx-r-025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion>

Knoke, David y Laumann, Edward (1982). *The social Organization of National Policy Domains: An Exploration of some Structural Hypothesis*, en Peter V. Marsden y Nan Lin. *Social Structure and Network Analysis*, Nueva Delhi: Sage.

Lamas, Marta (1996). *La perspectiva de género*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero\\_perspectiva.pdf](http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf)

Lasswell, Harold (1951). *La orientación hacia las políticas*, en Aguilar Villanueva Luis (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

LGIMH-Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006). *DECRETO por el que se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. México: Diario Oficial de la Federación.

LGAMVLV-Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). *DECRETO por el que se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. México: Diario Oficial de la Federación.

Lindblom, Charles (1959). *La ciencia de "salir del paso"*, en Aguilar Villanueva Luis (1992). *La hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales (2017). *ACUERDO por el que*

se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. México: Diario Oficial de la Federación.

Martín, Aurelia (2006). *Antropología del género: culturas, mitos y estereotipos sexuales*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Martínez, Víctor (1996). *Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de <http://www.redalyc.org/html/267/26700703/>

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1989). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.

Mills, C.Wright (1959). *The sociological imagination*. Reprinted (2000). Oxford: Oxford University.

Moyado, Francisco (2014). *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*, México: INAP.

Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Nueva York: Naciones Unidas.

Núñez, Guillermo (2016). *Los estudios de género de los hombres y las masculinidades: ¿Qué son y qué estudian?* Culturales, 4(1), 9-31.

Observatorio-Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (2015). *Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/el-opppmm/>

OIT-Organización Internacional del Trabajo (2016). *Panorama Laboral 2016, América Latina y el Caribe*. Perú: OIT.

ONU Mujeres (2011). *Naciones Unidas acompaña al Gobierno de México en las actividades de conmemoración del centenario del “Día Internacional de la Mujer”*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2011/03/8-de-marzo>

(2016). *Informe Anual 2015-2016*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Popper, Karl (1945). *Dos clases de definiciones*, en Miller David, (1995). Popper. Escritos Selectos, México: Fondo de Cultura Económica.

Poullain, de la Barre (1673). *Sobre la igualdad de los sexos*. Paris: Chez Jean du Puis.

PEF-Poder Ejecutivo Federal (2013). *Objetivos del Milenio en México, Informe de avances 2013*. México: PEF.

(2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2015). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018*. Logros 2014. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/54562/INFO\\_PROIGUALDAD\\_logros\\_2014.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/54562/INFO_PROIGUALDAD_logros_2014.pdf)

(2017). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018*. Logros 2016. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195658/INFORME\\_LOGROS\\_2016\\_PROIGUALDAD.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195658/INFORME_LOGROS_2016_PROIGUALDAD.pdf)

Pinker, Susan (2009). *La paradoja sexual: De mujeres, hombres y la verdadera frontera del género*. Barcelona: Grupo Planeta.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 (2015). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

PROIGUALDAD (2013). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018*. Recuperado el 4 de abril de 2017, de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101222.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf)

PROIGUALDAD (2013). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.

PRONAFIM-Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (s/f). *Acciones y Resultados PRONAFIM, diciembre 2012 – febrero 2017*. Recuperado el 19 de abril de 2017, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/205616/Datos\\_duros\\_PRO\\_NAFIM2017\\_marzo.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/205616/Datos_duros_PRO_NAFIM2017_marzo.pdf)

*Demografía y Género*. Recuperado el 19 de abril de 2017, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197778/INFOGRAF\\_A\\_POBLACION.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197778/INFOGRAF_A_POBLACION.pdf)

*Estudios y opiniones, sobre el quehacer del PRONAFIM financiados con recursos públicos*. Recuperado el 19 de abril de 2017, de [http://fommur.gob.mx/uploads/files/Programa\\_Nacional\\_de\\_Financiamiento\\_al\\_Microempresario1\\_1\\_45d5e5376d.pdf](http://fommur.gob.mx/uploads/files/Programa_Nacional_de_Financiamiento_al_Microempresario1_1_45d5e5376d.pdf)

Ridgeway, C.L (1997). *Interaction and the conservation of gender inequality: Considering employment*. American Sociological Review, 62, 218-235.

Rodríguez, E. Beatriz (2007). *Los estudios de género en la antropología ¿Cómo se construye su imaginario?*. México: Sin Fronteras.

Rosemberg Martha, comp. (1996). *Género y sujeto de la diferencia sexual. El fantasma del feminismo*. Buenos Aires: Paidós.

Ryle, Robyn (2014). *Questioning Gender: A Sociological Exploration*. New York: Sage Publications.

Secretaría de Economía (2009). *Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las Reglas de Operación para la asignación del subsidio canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el Ejercicio Fiscal 2010*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2013). *Programa de Desarrollo Innovador*, Recuperado el 19 de abril de 2017, de [http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa\\_de\\_Desarrollo\\_Innovador2013-2018.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf)

(2015). *Diagnóstico 2015, S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural*. México: Secretaría de Economía.

(2015). *Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural para el ejercicio fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2016). *Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural para el ejercicio fiscal 2017*. México: Diario Oficial de la Federación.

(2017). *PRIMER INFORME TRIMESTRAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017 SOBRE EL PRESUPUESTO EJERCIDO, A NIVEL DE CAPÍTULO Y CONCEPTO DE GASTO, ASÍ COMO EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS CON BASE EN LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN "S" Y DE OTROS SUBSIDIOS "U" A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA*. México: Secretaría de Economía.

Serra, L. María (2014). *Feminismo y discapacidad*. Derechos y libertades. 31(2), 251-272.

- Scott, Joan (1990). *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. Barcelona: Alfonsel Magnanim.
- Subirats, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Ministerios para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel S.A.
- Tarres, María (2014). *Entre la reticencia conservadora y las pautas internacionales: Las políticas de equidad de género y los institutos de las mujeres en un contexto de desarticulación político-institucional (2000-2012)*. En 15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos. (pp. 67-93). Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Téllez, Anastasia y Dolores Ana (2011). *El significado de la masculinidad para el análisis social*. Revista Nuevas Tendencias en Antropología, 2, 80-103.
- Thoenig, Jean Claude (2006). *El rescate de la publicness en los estudios de la organización*. En Gestión y Política Pública, 15(2), 229-258.
- Uvalle, Ricardo (2013). *Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 50.
- Van Horn, Carl E y Van Meter, Donald S (1975). *The Policy Implementation Process*, en Administration and Society, vol 6, no 4.
- Zaremborg, Gisela (2013). *El género en las políticas públicas*. México: Flacso.

## **Anexos**

### **Entrevista A**

Realizada a la coordinadora del PRONAFIM el 10 de abril de 2017.

**Autor:** ¿Podría describir la perspectiva de género del PRONAFIM?

**Coordinadora:** Sabes que es un programa de la Secretaría de Economía que se enfoca en apoyar a los y las microempresarias mexicanas. Apoyamos a hombres y mujeres, pero sí tenemos una perspectiva de género muy específica, sobre todo por dos factores. La naturaleza de las microfinanzas es una herramienta, no sé qué tan familiarizado estés con las microfinanzas.

**Autor:** Sí, las he revisado.

**Coordinadora:** Es una herramienta que se creó en los años 70's, 80's, por Mohammad Yunus, le valió el premio nobel de la paz, da la metodología donde se usan grupos solidarios y los créditos se hacen a través de estos grupos, generalmente son mujeres las que se hacen solidarias de todas. Este tipo de financiamiento está muy enfocado a las mujeres. Que es una parte importante, los grupos solidarios de las microfinanzas. Además, en PRONAFIM sabemos que cuando apoyas a una mujer el recurso se utiliza mejor. Las mujeres toman decisiones a veces menos riesgosas, lo cual hace que tengan rendimientos menores, pero cuidan mucho su patrimonio, y eso hace que las micro financieras prefieran también trabajar con mujeres. Entonces, son dos perspectivas, porque las microfinanzas son por su naturaleza más orientadas a las mujeres y dos, porque en PRONAFIM sabemos que cuando apoyas a una mujer el recurso está mejor utilizado y el potencial para que la mujer saque adelante su familia es mucho mayor.

**Autor:** ¿Suelen pagar mejor estos créditos las mujeres que los hombres?

**Coordinadora:** Exacto, ya está investigado por académicos a nivel internacional que las mujeres suelen pagar.

**Autor:** ¿Se han considerado las recomendaciones de los organismos internacionales en el diseño e implementación del programa?, ¿Cuáles son las características de dichas recomendaciones?

**Coordinadora:** Sí, organismos internacionales, pero también la literatura académica internacional, es decir, nos enfocamos mucho en evaluaciones de impacto que se han hecho por académicos muy prestigiosos, dicen, desde el punto de vista que la mujer tiene ciertas características que la hacen sujeto de crédito más atractiva. Sí seguimos esas recomendaciones y estamos en un proceso de mejora continua para poder estar mejorando el PRONAFIM, sacando mejores herramientas enfocadas en la mujer, por ejemplo, capacitaciones. Dentro de las microfinanzas, una de las cosas que ha salido de las investigaciones académicas es que el impacto de los microcréditos no es tan significativo. Tiene muchas ventajas, ayuda a minimizar el estrés de la gente; ayuda a minimizar los picos hacia abajo, por ejemplo, alguien cae en enfermedad y cruza hacia abajo la línea de la pobreza. Entonces, las microfinanzas ayudan a minimizar estos picos.

Y también te estaba contando de la literatura ¿verdad?

**Autor:** Y de los organismos internacionales

**Coordinadora:** Uno de los findings más relevantes de esto es que el microcrédito no tiene tanto impacto, aunque sí tiene beneficios. Pero cuando le vas sumando

componentes que lo acompañan, como la capacitación, el impacto va creciendo. De ahí es que nosotros hicimos algunos cambios en las reglas de operación para que el microcrédito acompañado fortalezca más a la microempresaria. Y estos son el tipo de resultados que han salido de investigaciones científicas. Y dentro de las capacitaciones no solo hablamos de temas de finanzas, también incluimos temas para empoderar a la mujer. A la mujer se le dan pláticas de qué es lo que ella puede hacer, de empoderamiento.

**Autor:** Me comentabas que las microempresarias estaban en una situación de vulnerabilidad. Que alguna enfermedad podría generarles alguna clase de problema, dado que también tratan de atenuar este tipo de vulnerabilidades. ¿Han identificado, por ejemplo, alguna diferencia entre los problemas que se les presentan a los microempresarios en comparación con los que se les presentan a las microempresarias?

**Coordinadora:** Problemas no, en temas de microfinanzas, de herramientas, sí, y esto es algo muy interesante, hace poco descubrimos cómo la mujer está más enfocada a los créditos grupales y el hombre está más enfocado a los créditos individuales. Y lo que hemos visto es que hay diferentes niveles de desarrollo dentro de la población objetivo. Metete a la página de internet, hay un estudio de segmentación para que veas cómo se segmentó la población.

**Autor:** Sí

**Coordinadora:** Es un estudio que hizo ATKearney con nosotros y encontramos cuatro grupos, se dividen de acuerdo a su nivel de desarrollo.

**Autor:** Sí lo vi.

**Coordinadora:** Sí lo viste, bueno. Está el grupo menos desarrollado que le llaman de supervivencia y luego el más desarrollado que es ya los pregraduados o de consolidación, entonces, vemos que en los grupos menos desarrollados hay muchas mujeres, y en los más desarrollados hay más hombres. Pero las mujeres pagan menos tasa que los hombres. Hay ahí diferencias; pero lo vemos en los grupos de en medio, por ejemplo, que las mujeres que están en un grupo; pero tal vez lo que necesitan es un crédito individual que sea más flexible, que les permita crecer, que sean montos más grandes, plazos más flexibles; que es lo que ofrece un crédito individual. Y entonces, estás mujeres están como atrapadas, por decirlo de cierta manera, un poco exagerado, pero así es, en el crédito grupal, porque a veces es presión social, estás con tus amigas, comadres, lo que sea, tus parientes... entonces como que no te quieres salir de ahí, hay presión de que te quedes en el grupo. Y misma presión de la propia intermediaria financiera, si es que no ofrece créditos individuales. Pero, en términos de productividad y de qué necesita una empresaria para crecer, pues es mejor un crédito individual.

**Autor:** A pesar de que tradicionalmente, me comentabas, los créditos rurales han sido mucho más recurrentes.

**Coordinadora:** Sí; pero esos son muy buenos para las personas que están en los niveles más bajos de desarrollo, es decir, los que no tienen historial crediticio, no tienen garantías, etcétera; pero conforme van desarrollándose, creciendo de nivel, creciendo su microcrédito, creciendo su negocio, el microcrédito grupal deja de ser tan atractivo y tan útil. Depende del grado de desarrollo.

**Autor:** Y, a grandes rasgos, ¿qué buscan las políticas de acción afirmativa del PRONAFIM?



**Coordinadora:** Las políticas de acción afirmativa, como sabes, son políticas temporales, y lo que buscan es que mientras haya tanto nivel de desigualdad entre los géneros, bueno pues apoyar más a la microempresaria. Son dos palancas. Las micro financieras prefieren a las mujeres y nosotros también tenemos líneas estratégicas dirigidas sólo a las mujeres. Además de que las financieras ya prefieren mujeres, nosotros las seguimos impulsando con estas acciones de acción afirmativa. Qué buscamos: que las mujeres tengan más recursos, más herramientas, que puedan, si quieren, crear negocios, o si ya tienen su propio negocio, que lo puedan hacer crecer.

**Autor:** Me comentas, entonces, que son de carácter temporal, ¿tienen establecidos los parámetros bajo los cuales deben dejar de implementarse este tipo de acciones afirmativas?

**Coordinadora:** No, porque todavía falta...

**Autor:** Pero entonces, digamos, ¿hacia dónde se dirigen o qué es lo que se está buscando?

**Coordinadora:** Nosotros en el PRONAFIM tenemos varios objetivos, el de la igualdad de género, digo, hay otros como las zonas geográficas, abarcar aquellos municipios que les llamamos prioritarios, donde no llega el banco ni cajas de ahorro, etcétera. Entonces se juntan estos dos objetivos, porque lo primero es llegar, y una vez que ya estás ahí, apoyar a la mujer. No hay todavía establecido un tiempo, un plazo de vigencia.

**Autor:** No me refería tanto a un plazo de vigencia, sino a parámetros, que se quiera, por ejemplo, que en todas estas zonas que me comentas, que son de carácter rural, las mujeres tengan acceso a los microcréditos. Me imagino que eso es algo de lo que se estaba buscando.

**Coordinadora:** Que en todas estas zonas de carácter rural tengan acceso a los microcréditos, sí. Nuestro trabajo es incentivar a las financieras a que vayan a estas zonas, por eso damos ciertos apoyos especiales, obviamente lo que buscamos es que cuando llegues a esas zonas pues también apoya a las mujeres de ahí. Son pasos que se dan.

**Autor:** Que se van dando. Otra más, yo tengo entendido que ustedes trabajan a través de intermediarias que pueden ser instituciones, organizaciones, etcétera, ¿Estas intermediarias van adoptando la perspectiva de género de PRONAFIM?

**Coordinadora:** Nuestras líneas están dirigidas a diferentes intermediarias. Todas las líneas de crédito son sólo a instituciones financieras en torno, o sea SOFIPOS, cajas de ahorro, bancos, nichos, etcétera. Sólo damos recursos a organizaciones para que hagan las capacitaciones. ¿Cuál es tu pregunta?

**Autor:** ¿Cómo adoptan este tipo de intermediarias la perspectiva de género del PRONAFIM?, me imagino, por lo que yo he revisado, que tiene algo que ver con la línea de crédito condicionada.

**Coordinadora:** Ya te entendí, tenemos seis líneas diferentes, o siete, porque están los créditos clásicos también. Son seis estratégicas, dos son sólo para mujeres, esas dos son líneas que son más atractivas porque son menos porcentaje a capacitar que las otras. Las que son sólo para mujeres, de capacitación te piden 30% y las otras te piden 50%. Es más atractivo, es un incentivo. Además, en las líneas de mujeres damos plazos de gracia para los créditos simples y no lo hacemos igual para los créditos a hombres y mujeres. Son pequeños incentivos que damos

para las líneas que son estratégicas para mujeres, para incentivar que las financieras adopten estas líneas.

Y luego hay otras líneas, por ejemplo, la de las tasas, que son una de las preocupaciones más grandes que tenemos en el programa, que las tasas de interés que se le ofrecen a la gente son altas, entonces, tenemos una línea para incentivar menores tasas. Y van dirigidas dependiendo de la especialidad que tenga cada intermediaria financiera, o sea hay financieras que son muy eficientes y se van por la tasa porque tienen eficiencia sus costos operativos. Luego hay otras que son las SOFIPOS, que legalmente pueden captar ahorro, entonces son las que se van por la línea del ahorro. Y luego hay unas chiquitas o grandes que son a las que les gusta ir a estas zonas o a estos municipios especiales. Hay como un menú para diferentes tipos de financieras. En general las de las mujeres son las que son más atractivas para incentivar a las financieras.

**Autor:** Hablando, digamos, de las financieras, ¿también buscan beneficiar a este tipo de financieras, o sólo se busca beneficiar a los microempresarios y las microempresarias?

**Coordinadora:** Mira, nuestra población objetivo son los y las microempresarias, sin embargo, sabemos que, si una financiera está sólida, está robusta, tiene buenos procesos, entonces es la forma en la que vamos a beneficiar a la gente. El fondeo a la financiera la fortalece y obviamente se dispersa a la población. Hemos recortado mucho los apoyos a las financieras; pero aún quedan algunos y son dirigidos a que mejoren ciertas áreas estratégicas. Por ejemplo, seguimos apoyando en la evaluación de desempeño social, les pedimos a las financieras que se la hagan y que sea aprobatoria si quieren tener nuestros recursos.

**Autor:** ¿Y por qué han disminuido estos recursos que les dan a las financieras?

**Coordinadora:** Hay dos razones principales, una es el presupuesto, nos quitaron el presupuesto básicamente este año. Pero tenemos recursos para seguir operando. Dentro de nuestros fideicomisos tenemos recursos, te decía, unos para mujeres solamente, y otros para hombres y mujeres.

**Autor:** ¿Nada más es cosa de este año o se les han ido disminuyendo los recursos?

**Coordinadora:** Han ido disminuyendo en los últimos dos años que fue cuando empezó todo el tema de la austeridad. Y como nosotros tenemos recursos para seguir operando, no tenemos problema, y fue una de las áreas en las que hubo más recorte porque no afecta en nuestra operación. Pero ya me acordé, tu pregunta era de por qué se ha disminuido, esa es una razón. La segunda razón, que es más importante todavía, es que el PRONAFIM ha ido evolucionando, nació hace dieciséis años con el objetivo de crear el sector financiero, micro financiero. Entonces, quería el PRONAFIM hacer que hubiera financieras que atendieran la demanda de microcréditos, hoy en día ese sector, bien o mal, está ya creado. Entonces el PRONAFIM ha ido evolucionando a un objetivo en el que pone al microempresario o a la microempresaria en el centro de su esfuerzo. Entonces se le dio prioridad a...

**Autor:** La mayoría de la estructura financiera ya está...

**Coordinadora:** No, todavía hace falta y por eso seguimos existiendo. Hay muchas intermediarias pequeñas que todavía no están lo suficientemente sólidas, necesitan fondeo para sobrevivir. Luego, el mercado está muy concentrado, tú sabes, Compartamos tiene casi la mitad del mercado, más del 70%... Entonces, desde el

PRONAFIM creemos que hace falta más competencia para que fomente la competitividad de las financieras. Las chiquitas todavía hace falta que crezcan. Entonces el fondeo ahí está; pero como el objetivo, hoy en día, es las microempresarias y los microempresarios, ahí es donde concentramos el recurso y luego al resto de las financieras sí les damos, pero muy enfocado a áreas en donde puedan beneficiar a la población. No les vamos a dar recursos para que sean más rentables, el objetivo es que sean más eficientes y al final del día si son más eficientes, si benefician a la población, si tienen una cartera de clientes más sólida, eso va a repercutir en su rentabilidad también, y eso es lo que buscamos. Es a lo que le llamamos ganar, ganar, ganar: gana la financiera, gana la microempresaria y ganamos nosotros como programa porque cumplimos nuestro objetivo de políticas públicas.

**Autor:** Ahora, tengo entendido que además de considerar a la mujer, el PRONAFIM, también considera especialmente a la mujer rural. ¿Por qué o cómo fue que se eligió que la mujer rural iba a ser parte del énfasis del programa? ¿Cómo se elige a la mujer rural?

**Coordinadora:** Bueno, pues ese es un tema histórico porque la mujer rural es el fideicomiso FOMMUR, sólo para mujeres, y este es un fideicomiso que nació en SAGARPA en el año 99 o 2000. Y luego se vino el PRONAFIM y ya había dos programas que operaban en conjunto, el FOMUR y el FINAFIM o el PRONAFIM, es por razones históricas; pero definitivamente, o dada la experiencia que tengo yo de ir a las visitas, y eso, pues la mujer rural tiene un alto nivel de necesidad de financiamiento porque en esos pueblos, o en esas localidades, no hay muchas cosas. Cuando hay acceso al financiamiento, es una fuente con potencial para sacar adelante microempresas.

**Autor:** Pues digamos, tiene mucho que ver con SAGARPA, y a lo mejor si quisiera saber exactamente cómo elige SAGARPA tendría que revisar, ahora sí que, históricamente a ellos.

**Coordinadora:** No, pero, tal vez si no tuviera un sentido ya hubiera cambiado

**Autor:** Permanece el sentido de lo que...

**Coordinadora:** Sí, porque nos interesa mucho apoyar a la mujer y porque nos damos cuenta que las mujeres rurales tienen un alto nivel de necesidad.

**Autor:** Ahora, también me mencionabas, hace ratito, respecto del empoderamiento de la mujer. Existen, también, cursos que además de hablar de financiamiento, hablan de microempresa, tratan de dar alguna serie de tips a la mujer para que pueda empoderarse. ¿En qué consiste este empoderamiento de la mujer que está promoviendo el programa? o ¿qué es lo que se busca que cambie en las mujeres?, de su familia, de su entorno familiar, etc.

**Coordinadora:** Lo que hemos visto en todo tipo de áreas rurales, es que la mujer está muy condicionada a hacer las cosas que su marido le permita hacer. Muchas veces no la deja salir de su casa, no le da dinero, etcétera, sobre todo cuando son casadas. Hemos estado yendo a algunos grupos de mujeres donde nos cuentan cómo se han, ellas mismas, empoderado; pero, al final del día, ellas mismas terminan creyendo en ellas mismas.

A veces están tan devaluadas por la propia sociedad como que no les da el valor, que necesitan que alguien venga y les diga: oye tú puedes. Aquí tienes esto, y tú puedes sacar adelante esto. Y realmente, si te toca ir al campo y hablar con mujeres

que ya han pasado por este proceso. Es interesante, obviamente no todas pueden salir de esta dominancia del hombre, pero las que lo han hecho, lo han logrado. Las mismas mujeres que a veces se quedan viudas o solteras, toman un curso de estos y realmente se quedan convencidas de que ellas pueden, con más confianza. Independientemente de los tips que se den en los cursos.

La propia capacitación empresarial también les da mucha confianza en ellas mismas, las ayuda a saber que ellas pueden, de hecho. Parte de los resultados que tuvimos en las capacitaciones solo financieras y empresariales aumenta muchísimo el nivel de confianza de las mujeres. Antes de la capacitación les decimos: oye, tú crees que puedes hacer esto. Muchas dicen que no y después de la capacitación sí creían que lo podían hacer.

**Autor:** Digamos, cambia su perspectiva. Ahora, también me costó un poco de trabajo conseguir algunos datos respecto del microempresario y la microempresaria en internet. ¿ustedes manejan esta información? o ¿qué datos me podrían brindar respecto de...

**Coordinadora:** ¿que necesitas?

**Autor:** Por ejemplo, yo estaba investigando, tenía un dato, pero era del 2012, entonces no estoy seguro de qué tan vigente sea. Que las microempresas que son de mujeres estaban obteniendo, por ejemplo, menos ingresos; pero no tenga idea de cómo siga este dato actualmente.

**Coordinadora:** es que tú lo sacaste del 2012. Esa es nuestra base de datos. Es que hay que entender que nosotros tenemos información, y cada vez tenemos más información. Pero muchas veces el nivel de ingresos de un negocio es muy difícil de calcular porque, obviamente, no tienen contabilidad, mezclan ingresos del marido y de ellas. Ese dato no lo tenemos, ese dato del 2012 me imagino lo sacaste de una encuesta pública.

**Autor:** Sí, así es.

**Coordinadora:** Tenemos datos de nuestra población. Este año vamos a hacer una evaluación de impacto donde vamos a medir eso. Me refiero con matrices y todas esas cosas del grupo de control experimental. Vamos a poner una intervención y vamos a ver qué tal sale. La intervención es la capacitación con microcréditos solos contra el microcrédito con capacitación, contra el microcrédito con incubación, son nuestros apoyos y ver cómo impacta en la productividad. Obviamente, para medir la productividad necesitamos saber el nivel de ingresos.

**Autor:** A futuro, qué busca enfatizar el PRONAFIM: ¿brindar los créditos o brindar las capacitaciones?

**Coordinadora:** Más bien brindar el servicio de microfinanzas en mejores condiciones. Es decir, no un microcrédito por un microcrédito: un microcrédito con mejores tasas, acompañado con capacitaciones, no es una u otra. Es un apoyo más integral.

**Autor:** Me contabas que, respecto de su población objetivo, sí tenían más datos. ¿Qué seguimiento se le realiza a su población objetivo?

**Coordinadora:** Cada microcrédito que da una financiera con nuestros recursos, nos reporta quién es cómo se llama, cómo se apellida, cuál es su CURP, de cuánto es su crédito a qué se dedica.

**Autor:** Una vez que recibieron el crédito, ¿no se sigue trabajando con estas personas?

**Coordinadora:** Estamos trabajando, ahorita, apenas, en darle seguimiento. Ya con el CURP vamos a poder seguir dándole más seguimiento a las personas, sobre todo a las que llevan una capacitación. La incubación es donde damos seguimiento a mediano plazo.

**Autor:** A lo mejor va a ser muy reiterativa, pero es que así la tenía pensada. A nivel nacional, ¿cómo repercuten las políticas del PRONAFIM en la consecución de la igualdad sustantiva y de oportunidades?, lo pregunto porque precisamente el Plan Nacional de Desarrollo hace mucho énfasis en esta cuestión, de que, a diferencia de otros planes nacionales de desarrollo, se está buscando, se va a conseguir o se va a alcanzar la igualdad sustantiva entre los géneros. ¿Cuál es el papel del PRONAFIM en la consecución de esta igualdad sustantiva?

**Coordinadora:** El PRONAFIM lo que está buscando hacer con su trabajo es apoyar a que las mujeres microempresarias tengan mejores oportunidades, en términos de microfinanzas, para poder hacer crecer su negocio. El PRONAFIM impulsa que las microfinanzas tengan mejores condiciones. Que la mujer o el hombre puedan acceder a un crédito en una financiera que los va a tratar bien, o sea con respeto, y va a proteger sus derechos y que además le va a dar un acompañamiento, si ella o él lo desea, de capacitación. Es el conjunto de herramientas que está apoyando a impulsar el PRONAFIM que va a ayudar a la población objetivo, Y tu pregunta va expresamente en términos de género, es seguir impulsando este enfoque desde las microfinanzas, para que estas mujeres tengan más herramientas para sacar adelante a ellas mismas y a su familia.

**Autor:** ya nada más para terminar. Respecto de sus mecanismos de evaluación. ¿Cuáles son los mecanismos y criterios con los que se evalúan los avances del programa en materia de género?

**Coordinadora:** Mira, hemos implementado muchos mecanismos de evaluación en los últimos dos años. Te conté de la evaluación de impacto. Y allí vamos a ver la diferencia entre los hombres y las mujeres. También en las evaluaciones de las capacitaciones que te conté ahorita. Antes y después de la capacitación vemos las diferencias en niveles de confianza que tienen las mujeres y comparamos todo eso entre mujeres y hombres, vemos, por ejemplo, que las mujeres aprovechan más el curso que los hombres y suben más sus niveles de confianza. Obviamente, el seguimiento básico de contar cuántas mujeres atendiste, cuántas mujeres capacitaste, y cuántas mujeres atendiste con crédito y capacitación. Las incubaciones, pues también estamos haciendo constantemente encuestas. En las convocatorias que hemos hecho para las incubaciones les hemos dado prioridad a las mujeres casi siempre, aunque sigue abierto también a los hombres; pero damos más puntos para aquellas organizaciones que tienen incubaciones dirigidas a las mujeres. Y todo esto lo vamos evaluando y vamos viendo cómo se beneficia uno contra otro. La más importante va a ser la de impacto que ya estamos haciendo este año.

**Autor:** Y respecto de las evaluaciones que ya han realizado. ¿Más o menos cómo les ha ido?

**Coordinadora:** No hemos hecho evaluación de impacto.

**Autor:** No de impacto. Tengo entendido que tienen matriz de indicadores de resultados. ¿Cómo les ha ido con sus indicadores?

**Coordinadora:** Pues bien, pero esa matriz de indicadores te dice cuántos créditos diste, cuántas mujeres atendiste, eso es importante, pero eso no mide un impacto, nada más resultados.

**Autor:** Entonces, realmente las evaluaciones de impacto apenas se están realizando.

**Coordinadora:** Evaluación de impacto me refiero a una forma científica.

**Autor:** Pues muy bien, eso sería todo, muchas gracias.

## Cuadro A

Sucesos principales del capítulo titulado: “Las Políticas Públicas con perspectiva de género en México”



Fuente: Elaboración Propia.