

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LAS PROBLEMATIZACIONES DE GÉNERO DEL PROGRAMA DE
ASISTENCIA TÉCNICA A LAS MICROFINANZAS RURALES (PATMIR):
UNA PERSPECTIVA FEMINISTA POSESTRUCTURALISTA**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

SOCORRO MAYEC VARGAS ARIAS

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO

CIUDAD DE MÉXICO

2021

Agradecimientos

Agradezco profundamente a la Dra. Claudia Maldonado por su guía y confianza en este trabajo de investigación. También las valiosas aportaciones como lectora de la Dra. Cath Andrews. Igualmente al Dr. Javier Aparicio por formar parte de mi sínodo. Al Dr. Julio Ríos, la orientación que me prestó para dar inicio a este proyecto, y a la coordinadora Hypatia Becerra por su acompañamiento durante el proceso. Agradecimientos a los que aúno al equipo de la biblioteca que me brindó generosamente ánimo y apoyo.

Este trabajo difícilmente hubiera sido posible sin el impulso de quienes fueron mis colegas del PATMIR, cuya amistad tengo siempre presente: Javier, Octavio, Ita, Margarita, Paco, Lili y Fernando. Tampoco sin la compañía cercana de Víctor, Lucía, Roberto G., Lori, Kriss, Alex, Roberto M. y Javier B.

Dedico esta tesina a mis padres, a mi hermana y a Camilo.

Resumen

Esta tesina analiza las problematizaciones construidas por el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) —con última adscripción al Banco de Bienestar (BANBIEN)— en torno a la desigualdad de género en la inclusión financiera, desde una visión de transformación social bajo una perspectiva feminista posestructuralista. Para ello, desarrolla un análisis crítico discursivo a partir del enfoque “**What’s the Problem Represented to be?**” (WPR), recurriendo a la interseccionalidad con el fin de estudiar categorías consideradas temporalmente fijas. La investigación concluye que, con el Banco Mundial, el programa construyó una problematización basada en una acción afirmativa a favor de las mujeres en función a un objetivo antipobreza, sin una orientación a subvertir relaciones de subordinación. Al tomar la batuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), esta medida entraría en coexistencia con el discurso de la transversalidad de género, cuyo posicionamiento está en competencia con otros discursos como la eficiencia económica de mercado y la eficiencia administrativa del Estado, lo que le sitúa históricamente otorgándole un carácter contingente y provisional. A su vez las mujeres constituyen una categoría homogénea y estática, con la alarmante consecuencia de que al privilegiar una mentalidad suma-cero respecto a los grupos no hegemónicos, llegaría a invisibilizarse la exclusión de las mujeres indígenas. Los hombres son nuevamente la norma, mientras que se deposita la responsabilidad del cambio en las mujeres, lo que naturaliza relaciones asimétricas de poder y privilegios.

ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. Marco teórico.....	4
2.1 Posestructuralismo.....	4
2.2 Feminismo posestructuralista.....	6
2.3 Enfoque WPR: acercamiento feminista posestructuralista al análisis de género.....	7
2.3.1 Un enfoque hacia las representaciones de los problemas.....	9
2.4 Perspectiva feminista de investigación.....	12
2.4.1 Feminismos.....	12
2.4.2 Perspectiva feminista.....	14
3. PATMIR.....	16
3.1 Antecedentes.....	16
3.2 Descripción.....	17
3.3 Período de análisis.....	19
3.3.1 BM.....	20
3.3.2 SHCP.....	22
4. Análisis crítico discursivo.....	24
4.1. Método.....	24
4.2. Material de análisis.....	26
4.3. Autorreflexividad.....	28
4.4 Análisis crítico discursivo sobre género.....	29
4.4.1 Representación del problema.....	29
4.4.2 Categorías generizadas de sujetos políticos.....	37

4.5 Discusión de la política como discurso.....	45
5. Conclusiones.....	49
6. Bibliografía.....	52
7. Apéndice.....	65

1. Introducción

En México existe un robusto marco jurídico y normativo dirigido a garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres bajo el principio de la transversalidad de género (*gender mainstreaming*).¹ No obstante, todavía hay una vasta agenda pendiente en el desarrollo de políticas más inclusivas (OCDE 2017).

La transversalidad de género es el proceso mediante el cual se incorpora la perspectiva de género al quehacer de las instituciones, sean de carácter público o privado; de forma que se puedan “valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe.”² En los últimos años, el éxito moderado de la transversalidad de género ha sido materia de debate.

La investigación académica sobre la transversalidad de género en México es incipiente y se concentra en el análisis institucional y del desempeño de las organizaciones burocráticas, principalmente las oficinas de igualdad de género (véase Zaremborg y Subiñas 2014, por ejemplo). Además del componente institucional, hay una dimensión discursiva del diseño y la implementación de los programas de género que no ha sido estudiada.

Conforme a Diana Martínez Medina (2019), para la adopción de la transversalidad se han construido instrumentos que buscan incidir en las diferentes dimensiones de las organizaciones burocráticas, las cuales son de tipo estructural, analítico y cognitivo. A diferencia de las otras dimensiones, el uso de instrumentos analíticos en actividades sustantivas es prácticamente inexistente dentro de la Administración Pública Federal (APF), en particular el análisis de género.³ Ello tiene como implicación que “la neutralidad de género de las políticas, programas y comportamientos en la APF sigue siendo una norma poco cuestionada” (200).

Más allá, la omisión del análisis de género también ciega ante la posibilidad de que las actividades sustantivas que han adoptado la perspectiva de género continúen produciendo discursos que paradójicamente refuerzan y perpetúan desigualdades (véase Payne 2014). Para analizar este fenómeno, desde el feminismo se han desarrollado enfoques teóricos vinculados a la esfera pública y a los aparatos estatales, como parte del giro que dio la teoría feminista

¹ Conformado por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD).

² LGIMH, Artículo 5. Consultar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf.

³ Este estudio encuentra que 71.4% de las organizaciones gubernamentales reporta desarrollar análisis de género, mas únicamente 19.8% en relación con su actividad sustantiva (Martínez Medina 2019, 84).

contemporánea hacia “una problemática discursiva en que los significados sociales construidos culturalmente reciben densidad y peso” (Fraser [1995] 2017, 157).

Una vertiente de esa literatura feminista considera que el Estado tiene una gran capacidad productiva de significados culturales de género a través del discurso. Por lo que caracteriza a la política como discurso concentrándose en la forma en que ejerce poder por medio de la producción de ‘verdad’⁴ o ‘conocimiento’ (Bacchi y Goodwin 2016, 8).

Desde el construccionismo social, a las prácticas discursivas no se les concede naturalidad ni se les presume inocentes, ya que a través de ellas se crean y mantienen formas de vida social que pueden implicar desigualdades sociales (Burr [1995] 1997, 63). Las personas construyen sus identidades a partir de los discursos que tienen a su disposición (51), con implicaciones políticas cuya investigación es de relevancia para entender la dificultad del cambio social.

Esta tesina presenta un estudio de caso que analiza los discursos de género del Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR), actividad sustantiva del Banco de Bienestar (BANBIEN)⁵ cuyo objetivo es fomentar la inclusión financiera de población en zonas rurales marginadas prioritariamente, a través de intermediarios financieros en el ramo de la microfinanzas —cuya atención se ha caracterizado por focalizarse hacia las mujeres (Ramírez 2018). Por dos razones es un buen estudio de caso: la primera es que el PATMIR llegó a ser uno de los programas públicos más importantes e insignia en su ámbito durante sus cerca dos décadas de existencia (véase PNUD 2020). La segunda radica en que el diseño del programa ha considerado dos de las principales estrategias de género en las políticas públicas: una acción afirmativa a favor de las mujeres, con el impulso del Banco Mundial (BM) como copatrocinador en un primer momento, para después incorporar la perspectiva de género como parte de la estrategia de transversalidad de género sectorialmente articulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (INMUJERES 2019).

Mi análisis parte del enfoque posestructuralista feminista “**What’s the Problem Represented to be?**” (WPR) de la politóloga Carol Bacchi. El WPR considera que los ‘problemas sociales’ no preexisten a las políticas, sino que éstas problematizan un tema creando

⁴ Para este tipo de estudios, Bacchi ([1999] 2008, 8) propone la utilización de algún tipo de comillas (simples en esta tesina) con el fin de “desnaturalizar los términos, para designar con estos signos sitios de debate político,” en conformidad con Butler.

⁵ La última fase de operación del PATMIR fue en 2019. Hasta finales de 2020 no ha sido anunciada alguna otra.

representaciones de un problema, que a su vez producen ‘objetos’ (como ‘desigualdad de género’) y ‘sujetos’ políticos (grupos como ‘mujeres’ y ‘hombres’) (Bacchi y Goodwin 2016); convenciones discursivas (contingentes) que tienen efectos en las vidas de las personas (Bacchi [1999] 2008, 46). Dichas categorías no se consideran estáticas, sino que están en continuo desarrollo. Por ello, el enfoque busca analizar la manera en que se gobierna y los efectos sobre la población, proveyendo una crítica sustantiva sobre los arreglos sociales existentes (Bacchi y Goodwin 2016).

A partir de sus documentos normativos (prescriptivos conforme lo estipula el WPR), la tesina identifica las representaciones implícitas del problema de la desigualdad de género que ha hecho el PATMIR a lo largo de su historia hasta 2018, además de estudiar sus suposiciones, silencios y omisiones, desde la perspectiva de la literatura feminista. También explora los efectos discursivos y de subjetificación: la producción de tipos específicos de ‘sujetos’ (Bacchi y Goodwin 2016). La intención es conocer y debatir los dispositivos políticos construidos para controlar, pero que también podrían ‘empoderar’.

El objetivo de esta tesina es ofrecer un análisis crítico discursivo de las problematizaciones que ha construido el PATMIR en torno a la desigualdad de género en la inclusión financiera, desde una visión de transformación social bajo una perspectiva feminista posestructuralista.

El texto está organizado en cuatro secciones. La primera expone el marco teórico construido alrededor del WPR y la perspectiva feminista de investigación. La segunda introduce al PATMIR, para lo que describe su forma de operación y principales características. La tercera desarrolla el análisis crítico discursivo de género y ofrece una discusión de la política como discurso. Finalmente, la cuarta sintetiza las conclusiones del análisis.

2. Marco teórico

2.1. Posestructuralismo

El fundamento teórico de la tesina es provisto por el WPR. Éste es un enfoque de análisis de políticas públicas que retoma premisas básicas del desarrollo teórico de Foucault relativo al poder y del campo de investigación de la gubernamentalidad.

Al estudiar los mecanismos y los efectos del poder, Foucault (1980) plantea su relación con las múltiples formas de dominación y subyugación latentes en la sociedad, apartándose del esquema de análisis que tradicionalmente centraba su atención en el poder soberano y su obediencia; con ello metodológicamente muda la atención de las formas legítimas y reguladas de poder en posiciones centrales hacia sus mecanismos más ínfimos.

En vez de interesarse en las razones de que ciertos grupos quieran dominar, este desarrollo teórico propone preguntarse sobre los procesos continuos e ininterrumpidos de subyugación de los cuerpos y los comportamientos, por medio de los cuales se constituyen sujetos (Foucault 1980, 97). El poder funciona en la forma de una cadena en que circulan individuos que tanto pueden someterse como ejercer poder; con esta noción, el individuo constituido por el poder es también su vehículo (98). De modo que el poder y la resistencia son indispensables el uno del otro, para que haya ejercicio de poder debe haber posibilidad de resistencia (como un ejercicio de poder a su vez), a través de prácticas y acciones particulares (Eveline y Bacchi 2010a, 145).

El poder es una red caracterizada por su ubicuidad en el cuerpo social y por su capacidad de producir autosometimiento, a través de un sentido de satisfacción, formas de conocimiento y discursos (Foucault 1980, 119). En esta concepción es una maquinaria que no pertenece a nadie, sin negar con ello el efecto de la supremacía (156). Los aparatos y las instituciones recurren a esta microfísica del poder, en que el poder ejercido sobre el cuerpo es concebido como una estrategia, no una propiedad (Foucault [1976] 2002).

En cualquier sociedad, “existen múltiples relaciones de poder que permean, caracterizan y constituyen el cuerpo social, y estas relaciones no pueden por sí mismas ser establecidas, consolidadas ni implementadas sin la producción, acumulación, circulación y funcionamiento de un discurso” (Foucault 1980, 93). El poder es ejercido a través de una “economía de discursos de verdad” que se organiza alrededor de la relación entre poder, derecho y verdad (93). La

‘verdad’ somete al originar leyes y producir discursos de verdad, por medio de los cuales se reproducen los efectos consecuentes del poder (94).

En este entendimiento del discurso no existe un Estado que sea todopoderoso, sino una gran fuerza organizativa de la sociedad que funciona a través de prácticas gubernamentales que “dotan a los individuos con percepciones específicas de su identidad y potencial, que parecieran naturales para el individuo sometido, en vez del producto de formas difusas de poder” (Weedon 1987, 121).

A través del término gubernamentalidad, Foucault captura las diferentes formas en que puede pensarse el gobierno, el cual implica racionalidades y tecnologías formadas por “instituciones, procedimientos, análisis, así como reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta muy específica, aunque muy compleja, forma de poder” (Foucault 2009, 144). Bajo esta perspectiva, para el análisis político se consideran a las tecnologías como los mecanismos de gobierno, entre los que se incluyen las políticas y programas públicos creados para “formar la conducta de individuos y grupos” (Bacchi y Goodwin 2016, 44); así como a las racionalidades, que son aquellas que justifican formas de gobierno volviéndolas concebibles y factibles a partir de “teorías, ideas, filosofías, y formas de conocimiento que caracterizan nuestra herencia intelectual” (43).

Basándose en Foucault, Stephen Ball describe a la política como discurso, entendiéndose “la forma en que conjuntos de políticas, o colecciones de políticas relacionadas, ejercen poder a través de la producción de ‘verdad’ o ‘conocimiento’” (Bacchi y Goodwin 2016, 8). Con ello señala la naturaleza productiva o constitutiva de las políticas.

En los estudios de gubernamentalidad, las categorías y conceptos se desnaturalizan, revelando sus implicaciones políticas (Bacchi y Goodwin 2016, 44). El análisis posestructuralista de política toma como punto de partida a las problematizaciones gubernamentales, es decir las conceptualizaciones de los ‘problemas’, con el objetivo de cuestionarlas críticamente (38-39).

En esta tesina se interroga a un programa público como mecanismo y tecnología que gobierna relaciones de género. Como las tecnologías tienden a reflejar racionalidades políticas específicas que no son estáticas ni ideales, se les identifica y analiza con la motivación de cuestionar formas de pensamiento que guían y moldean al ejercicio de gobierno y a lo que nos es posible ser como personas (Bacchi y Goodwin 2016, 42-43). Como estudio que refleja una

sensibilidad posestructuralista, a través del WPR, se ofrece un análisis crítico discursivo que desnaturaliza conceptos y categorías implícitas en la construcción del ‘problema’ público, develando sus efectos.

2.2 Feminismo posestructuralista

El legado intelectual de Foucault se convirtió en una referencia para las teorías que sustentarían a los movimientos sociales emergentes, especialmente de género y sexualidad (Lois y de la Fuente 2014, 54). En particular, las teóricas feministas elaborarían sobre los mecanismos de poder latentes, cuya efectividad no está afincada en la brutalidad ni en la violencia (Joas y Knöbl [2009] 2010, 364).

El feminismo posestructuralista diverge con los enfoques teóricos que sostienen que el género y la sexualidad están determinados estructuralmente. Sin dejar con ello de reconocer la constitución discursiva de los sujetos, la cual es conceptualizada como subvertible por ser históricamente específica y depender de la regulación de la sociedad (Davies y Gannon 2005, 318). Judith Butler extiende el concepto foucaultiano de poder hacia la producción de sujetos generizados en que “la resistencia es interna al poder” (Sawicki [2003] 2007, 381). Sujeto que es entonces “la posibilidad permanente de un cierto proceso de resignificación,” como ella misma describe (Davies y Gannon 2005, 318). En este sentido, la categoría de ‘mujer’ es una práctica discursiva en continua construcción, susceptible a intervención o resignificación (Butler 1990, 33).

La teoría feminista posestructuralista busca problematizar las categorías de género, con el fin de visibilizar la forma en que están construidas y poner en tela de juicio su inevitabilidad. Su enfoque es hacia la subjetificación, es decir, “los procesos históricos específicos por los que uno es sometido a los regímenes discursivos y marcos regulatorios, a través de los cuales individuos generizados y sus contextos sociales son también construidos, por medio de los mismos procesos” (Davies y Gannon 2005, 318).

Esta teoría muestra que las relaciones de poder se construyen y mantienen al concebirse en términos esencialistas (Davies y Gannon 2005, 318). Al considerar que los discursos de género distan de inocencia o transparencia, se propone su deconstrucción con el fin de mostrar las maneras en que se conforma la representación de lo ‘real’ (319).

El enfoque posestructuralista del WPR, como análisis de género, brinda atención a las implicaciones y limitaciones de las representaciones de los problemas, sin ninguna intención de menospreciar los esfuerzos de las feministas que han impulsado y logrado cambios en pos de la igualdad de género. Bacchi ([1999] 2008, 70) propugna la necesidad de proseguir el análisis de lo que tendría que contenderse incluso en las “victorias” feministas. Finalmente, el propósito del WPR es llegar a entender las razones de que el cambio social no esté sucediendo o sea de ciertas maneras (71).

2. 3 Enfoque WPR: acercamiento feminista posestructuralista al análisis de género

El posestructuralismo aborda la formación de una identidad sexual subjetiva. Joan W. Scott (1996) diferencia entre este uso identitario del género como categoría social y el desarrollo del género como categoría de análisis, el cual también retoma esta tesina. En esta última definición, el género tiene en su conformación dos componentes interrelacionados: el primero como “elemento constitutivo de las relaciones sociales” que toman como base las diferencias percibidas como distintivas de los sexos; el segundo como campo primario (sin ser único) para la articulación de “relaciones significantes de poder” (289, 292).

La primera proposición tiene entre sus aspectos a los símbolos culturales, que son los que evocan representaciones; a los conceptos normativos con que se interpreta el significado de las mismas; a las nociones de tipo político e institucional; así como a la identidad subjetiva (Scott 1996, 289-291). Por su parte, la segunda proposición implica la teorización del género con relación a los conceptos de género que estructuran y legitiman toda la vida social, implicando al género en la construcción propiamente del poder (292-294).

El análisis de género, en principio, parte de esta categoría analítica. Este es uno de los principales desarrollos teóricos feministas que permiten aplicar los hallazgos normativos de la teoría feminista a la investigación empírica (Ackerly y True 2013, 137). Brooke Ackerly y Jacqui True (2010, 26) le definen como “un kit de herramientas conceptual para hacer notar el poder epistemológico que las construcciones de género binario y heterosexualidad, respecto a hombre/mujer y sexo/género, tiene sobre nuestro entendimiento de un rango de fenómenos políticos y sociales.”

Esta forma de análisis está asociada típicamente con la transversalidad de género y, en ese sentido, tiene el fin de examinar la inclusión del género en las políticas (Bacchi y Eveline

2010a, 1). En sí puede involucrar diferentes premisas y prácticas, que afectan su aplicación y alcance; aunque se concibe como una herramienta tecnocrática, los análisis de género terminan siendo “intervenciones altamente políticas y politizadas” (2).

Joan Eveline y Bacchi (2010a) proponen un acercamiento feminista posestructuralista al análisis de género en la política pública, que aborde más directamente la omnipresencia de las relaciones de poder. Ello permite reflexionar sobre las prácticas discursivas que construyen al género como una relación de desigualdad (Bacchi y Eveline 2010a, 7), así como un mayor entendimiento de que el proyecto de la igualdad de género es continuo y a largo plazo (3), tanto como persistan las asimetrías.

Para ello, nutren su análisis del posestructuralismo feminista y la teoría organizacional (Eveline y Bacchi 2010a, 139). De esta última retoman estudios con influencia del pensamiento posestructuralista y del postmoderno, que trasladan su objeto de estudio de las organizaciones a los procesos y prácticas que operan esas organizaciones, interesándose en la forma en que se fijan los conocimientos y entendimientos como si fueran verdaderos, particularmente a través de los discursos y sus efectos (141). La influencia en el enfoque propuesto por estas investigadoras reside en el rechazo de que el individuo pueda conceptualizarse como un sujeto pre-discurso (como en el humanismo) (141).

De acuerdo con el estructuralismo, el significado no refleja ni preexiste al lenguaje, pero es producido por éste (Eveline y Bacchi 2010a, 141). Desde esta visión desnaturalizada, el lenguaje es inherentemente social y político. El posestructuralismo trata de someter a escrutinio los contextos en que, históricamente, discursos determinados cimientan el fundamento para la formación y el uso del lenguaje, entonces el enfoque al discurso permite explicar la pluralidad y los cambios del significado (142).

Los estudios de organización posestructuralistas conciben a la organización como una acción (no una entidad fija) y prestan especial interés a aspectos relacionales del posicionamiento discursivo como el poder, la resistencia y la subjetividad (Eveline y Bacchi 2010a, 142). Por su parte, Eveline y Bacchi también conceptualizan al género desde una consideración ontológica fluida, presentándolo como el verbo generizar (*gendering*), no como sustantivo. De forma que no se identifique como característica de las personas —fija desde el lenguaje— sino como un término que no está cerrado de significado (143).

En la política pública, esto se traduce en llevar el foco de atención hacia las acciones que fijan ciertos significados. La política como discurso en que se ejerce poder a través del significado, que somete a las personas a sus efectos y crea contestación. En general, los estudios críticos feministas de política tienden a prestar atención a los silencios y omisiones en los textos y discursos de las políticas; analizar la forma en que el género penetra las categorías de análisis; identificar las suposiciones que subyacen al diseño de las políticas; considerar sus efectos sobre grupos que han sido marginados; y concentrarse en los contextos organizacionales en que se constituyen las políticas (Blackmore y Lauder 2005, 99).

2.3.1 Un enfoque hacia las representaciones de los problemas

El enfoque **What's the Problem Represented to be?** (WPR) tiene como objetivo examinar a través del discurso la forma en que se construyen y representan los 'problemas' en las políticas públicas (Bacchi 2012), a partir de una perspectiva posestructuralista con influencia de Foucault (Bacchi y Goodwin 2016, 9).

Los modelos dominantes de análisis de género (denominados racionalistas) parten de la política como una secuencia estructurada por etapas, en las que tiene que considerarse el impacto diferenciado sobre mujeres y hombres, para lo cual se recolecta información estadística desagregada por sexo; la suposición es que, dados los principios de eficiencia y efectividad que guían el desarrollo de la política, las personas que le diseñen reconocerán la importancia de abordar las diferencias entre esos grupos objetivo (Bacchi y Eveline 2010b, 50). La política es entendida como una respuesta a un 'problema' que impacta a la población, formulación que omite la forma en que las políticas públicas constituyen los 'problemas', y tampoco identifica que están incentivando y produciendo relaciones sociales particulares, en este caso relativas al género (52).

Bacchi (2012, 23) desafía con el WPR "la presunción de que los problemas son puntos de partida fijos e incontrovertibles en el desarrollo de las políticas." El 'problema' en la política pública no está predeterminado sino más bien es creado con el discurso. Existen condiciones sociales preocupantes, pero una vez que se les interpreta y se les define como un 'problema social', dejan de ser 'reales' (Bacchi [1999] 2008, 9). Por lo que se crea una representación del problema, afectando qué forma toma, cómo es interpretado y de qué manera se le da respuesta.

Para este enfoque, no puede subestimarse que las relaciones de poder influyen la formulación de los ‘problemas’ de política pública (Eveline y Bacchi 2010b, 91).

“Los problemas sociales no son fenómenos objetivos. Más bien son construcciones sociales que involucran afirmaciones de que ciertas condiciones constituyen problemas que requieren atención pública y programas de mejora,” refieren Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman (2004, 107). Sin embargo, es infrecuente encontrar que la definición del ‘problema’ sea problematizada en la planeación de los programas y su evaluación (Archibald 2020, 2). Al abordar los ‘problemas’ como evidentes se incurre en el riesgo de definirlos erradamente o de limitar la concepción de nuevas soluciones potenciales. Ante ello, Thomas Archibald propone la utilización del WPR ya que este y otros enfoques feministas son:

...ubicuamente apropiados y necesarios debido a su capacidad para concentrarse en los privilegios, la posicionalidad, la experiencia, la racionalidad, la objetividad, las jerarquías de conocimiento, la complejidad de las relaciones, la contextualización, el antifundacionalismo y otros conceptos teórica y políticamente esenciales. (Archibald 2020, 9)

El WPR establece que el análisis de las políticas públicas se realice a través de la deliberación. Para revelar y debatir las representaciones de los problemas se impele a formular los siguientes cuestionamientos (Bacchi 2012, 21):

1. ¿Cuál es la representación que se le da al problema?
2. ¿Qué presuposiciones o suposiciones resaltan en esta representación?
3. ¿Cómo se originó esta representación?
4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar? ¿Cuáles son los silencios? ¿Cómo podría haberse pensado diferentemente el ‘problema’?
5. ¿Cuáles son los efectos que causa la representación del problema?
6. ¿Cómo y en dónde se ha construido, propagado y defendido esta representación? ¿Cómo ha sido o potencialmente podría ser cuestionada, discontinuada o reemplazada?

El enfoque WPR permite cuestionar reflexivamente las representaciones de los problemas de política pública desde sus suposiciones y posibles efectos nocivos, considerando a las políticas “como un conjunto de prácticas que producen condiciones, sujetos y relaciones sociales” (Eveline y Bacchi 2010a, 157). A esta actividad productiva se le dirige atención crítica,

en tanto que la producción de ‘problemas’ también contribuye a la producción de ‘objetos’ (como adicción, delincuencia, desigualdad de género), ‘sujetos’ (como mujeres/hombres) y ‘lugares’ (como rural/urbano) políticos (Bacchi y Goodwin 2016). Al respecto, el análisis no considera ninguna conspiración implícita ni que los regímenes de gobierno puedan determinar los tipos de ‘sujetos’ en que las personas se convierten (50), sino que “provocan, promueven, facilitan, fomentan y atribuyen varias capacidades, cualidades y estatus a agentes particulares” (Dean 2010, 43-44).

Desde una perspectiva posestructuralista los fenómenos no son entidades discretas con una esencia propia. Bacchi y Goodwin (2016) expresan que las ‘cosas’ creadas por las políticas están en formación y son maleables, por lo que pueden también deshacerse, creando espacio para la contestación. En tanto ellas forman parte de un proceso de continuo desarrollo, el enfoque promueve el cuestionamiento de los métodos y de las categorías de análisis adoptadas en las políticas públicas (15). Barbara Johnson describe el tipo de crítica necesaria:

Este es un análisis centrado en los cimientos de la posibilidad del sistema. La crítica lee en reversa a partir de lo que parece natural, obvio, evidente, o universal para mostrar que estas cosas tienen su historia, sus razones de ser como son, sus propios efectos a lo que les sigue, y que el punto de partida no está dado sino es una construcción usualmente ciega ante ella misma. (Bacchi y Goodwin 2016, 15)

De forma que puede mostrarse el efecto productivo (o constitutivo) con respecto al género y su relevancia para la APF, sin que el enfoque busque proveer soluciones concretas para evitar esos efectos. El foco del análisis no está en la implementación ni en la evaluación de la política, sino su virtud radica en propiciar que se desafíen significados (temporales) y se considere la incorporación de nuevos en la definición del ‘problema’, tal vez cuya pertinencia no había sido valorada con anterioridad. Este enfoque de tipo constructorista social abre la posibilidad al debate y contestación sobre lo que es definido como ‘problema’ de interés de las políticas públicas (Bacchi [1999] 2008).

Para autoras feministas, como Bacchi, dar voz a las perspectivas de los sujetos no hegemónicos es indispensable para poder reflejar la pluralidad y complejidad de la sociedad (Alonso y Lombardo 2014, 13). Más aún el WPR sostiene que quienes investigan y analizan la política pública discursivamente no escapan de condiciones y reglas de las que tal vez no son

conscientes, por lo que tienen que ser autorreflexivas de sus propias suposiciones ya sea de género o de otra índole, sin pretender una neutralidad considerada inviable (Eveline y Bacchi 2010a). El cuestionamiento escéptico, como el que plantean las autoras, ha sido vital para el desarrollo de la política feminista (159).

Al PATMIR nunca le ha sido aplicado un análisis de género, omisión de la que se servirá esta tesina para estudiar la relevancia de cuestionar las problematizaciones con respecto a la desigualdad de género en su discurso, desde una visión de transformación social bajo una perspectiva feminista, a continuación descrita.

2.4 Perspectiva feminista de investigación

2.4.1 Feminismos

En la interpretación de Rita Kaur Dhamoon (2013, 89), el feminismo es un paradigma de investigación con relación a la ontología (estudio del ser) de la vida generizada, su epistemología (teoría del conocimiento) y los métodos de análisis que toman como su centro al género; simultáneamente es una ideología sobre la opresión de género, que ofrece una visión del mundo articulada a partir de la emancipación y la transformación de los roles de género; y a la vez consiste en movimientos sociales que buscan modificar las relaciones desiguales de poder.

El feminismo se pluraliza como campo de estudio. La contestación y la divergencia caracterizan los debates contemporáneos entre feministas. No obstante, existen aspectos que aparecen con regularidad, que puntualiza Dhamoon (2013, 91): el motor de la justicia social; la centralidad del poder en la producción y la transformación de las relaciones de género; el uso del género y el sexo como principales categorías de análisis; la identificación y el análisis de la división entre naturaleza y cultura; el análisis de las esferas pública y privada; la vinculación entre la teoría y la práctica; así como la ausencia de un proyecto global unificado.

Uno de estos debates atañe a una visión unificada del feminismo en torno a la mujer (Dhamoon 2013, 90). El tema esgrimido es la exclusión de la mujer en un ámbito político dominado por los hombres, en el cual se asume la estabilidad de la categoría mujer y de la formación del binomio hombre-mujer (90). Entre las principales teorías, que dan respuesta a este debate, se encuentran el feminismo liberal y el feminismo Marxista y socialista.

Ambas teorías argumentan que existen diferencias fisiológicas entre mujeres y hombres, e introducen una noción de igualar las mujeres a los hombres (Dhamoon 2013, 92). El

feminismo liberal busca extender las ideas clásicas liberales hacia las mujeres e integrarlas a diferentes marcos, con un énfasis en la igualdad de oportunidades (91).

En vez de basarse en el individuo y su autonomía, el feminismo Marxista y socialista parte su análisis de las estructuras sociales y la división entre clases, en que las relaciones de clase y las de género se construyen mutuamente (Dhamoon 2013, 92). El feminismo socialista tiende hacia la reforma de un sistema establecido, mientras que el Marxista tiene un ímpetu revolucionario, mas cualquiera de los dos formula una crítica hacia el capitalismo (92).

Otro debate cuestiona una noción unificada de las experiencias de las mujeres (Dhamoon 2013, 94). El análisis de las diferencias entre mujeres se estudia a partir de su intersección (a detalle más adelante en esta sección), la subjetividad y la teoría del punto de vista (*standpoint theory*) (94). Este desarrollo teórico se ha nutrido sustantivamente por el trabajo de teóricas afroamericanas en Estados Unidos, aunque igualmente deben mencionarse otras formas de feminismo como el poscolonial, el antirracista, el indígena y el de las chicanas (95-97).

También a debate se ha puesto la noción de un sujeto femenino preexistente, en que incluso se ha cuestionado “la idea de una relación natural entre un cuerpo biológico y una identidad social” (Dhamoon 2013, 98-99). Entre las teorías, que se circunscriben en este debate, se encuentra el feminismo posestructuralista, que ha criticado que el género se equipare al sexo y cuyas características principales han sido ya expuestas. En última instancia, el desafío que presentan es hacia categorías consideradas estables en los debates previos (102).

Para Dhamoon (2013), estos debates crean una tensión entre esencialismo y antiesencialismo. Un tipo de respuesta al respecto ha sido el desarrollo teórico de la interseccionalidad (102), que examina la forma en que “sistemas de poder se intersectan y coproducen uno al otro resultando en realidades materiales desiguales y en las experiencias sociales distintivas que les caracterizan” (Collins y Chepp 2013, 60). Por lo que existe el reconocimiento de que arreglos estructurales económicos y políticos operan en conjunto (60).

Como herramienta analítica utiliza categorías de análisis (como raza, clase y género) significativas en tanto remiten a relaciones entre sistemas de poder (Collins y Bilge 2016, 16). La combinación de diversas categorías posiciona diferentemente a las personas y a los grupos delineando su forma de experimentar el mundo social (Collins 2021). Patricia Hill Collins denomina a la intersección de desigualdades como la matriz de dominación, que es experimentada y resistida por las personas en tres niveles: el de la biografía personal; el grupal

o comunitario del contexto cultural creado por estas categorías; y el sistémico propio de las instituciones (Thornton y Kohlman 2012, 155).

Otra respuesta ha sido provista por la misma Butler, que ha aceptado que los grupos marginados políticamente deseen o se vean en la necesidad de identificarse con categorías, en tanto las propias amenazas de remoción pública y obliteración bajo las que se encuentran, estructuran en parte los términos de la resistencia política (Dhamoon 2013, 103). Ante ello introduce como una forma de intervención la “provisionalidad estratégica” (no esencialismo estratégico⁶) que propugna por un acercamiento a las identidades como sitios de contestación, revisión y transformación (Butler 1993, 312).

Bacchi y Eveline (2010c, 315) mantienen la preocupación de crear procesos de análisis de género que respondan a las necesidades y deseos de grupos de personas afectados por relaciones asimétricas de poder. Por ello, se inclinan a que sean ellos los que decidan cuando las categorías identitarias deben ser de importancia, citando la explicación de bell hooks con respecto a que “no puedes simplemente descartar la política de la identidad porque, en un nivel concreto de la lucha en la vida cotidiana, las personas siguen recurriendo a ella una y otra vez” (327). Aun así, proponen intervenciones teóricas que desvían la atención de las categorías poblacionales fijas hacia las relaciones sociales entre ellas: la concepción del género como un principio social; el énfasis en las prácticas de generización; así como la insistencia en el uso del género como un verbo (316).

Frente a la tensión antes referida, la aproximación de esta tesina es corresponder a la preocupación expresada por Bacchi y Eveline examinando significados temporalmente fijos, con lo que se espera contribuir a la creación eventual de significados nuevos, más incluyentes; tarea para la cual el análisis acoge el dispositivo de la interseccionalidad.

2.4.2 Perspectiva feminista

De acuerdo con Sandra Harding, la epistemología feminista aborda la forma y a partir de quiénes se produce y valúa el conocimiento (Davis y Craven 2021). En la producción de conocimiento, desde una perspectiva feminista, “las suposiciones epistemológicas...guían la selección de diferentes metodologías, la manera en que procedemos al implementar métodos particulares, y

⁶ En la literatura de la interseccionalidad, el esencialismo estratégico significa la política de representar distintas y múltiples identidades dependiendo del contexto, por lo que no se les concibe como fijas (Collins y Bilge 2016, 102).

el modo en que determinamos la forma escrita que debería tener el proyecto,” como puntualiza Nancy A. Naples (312). Métodos que, definidos como técnicas para identificar y recolectar información para la investigación, no pueden por sí mismos considerarse inherentemente feministas (312).

Una perspectiva feminista abre la posibilidad de analizar las políticas de género e importantemente el conflicto de género (la interacción entre género y poder) (Reinharz 1992, 250-51). Los enfoques asociados con los estudios de género pueden llegar a desarrollarse con neutralidad, sin presentarse críticamente, lo que contrasta con los enfoques feministas que buscan “criticar los arreglos sociales existentes con relación al género” (Joas y Knöbl [2009] 2010, 433).

La epistemología feminista ha sobresalido por criticar al positivismo, dar un papel crucial a la ubicación social de quien investiga (véase abajo el inciso d) y orientar la investigación hacia el cambio social y la justicia social (Deitch 2021). Para guardar consistencia con esta epistemología, el presente estudio mantiene una perspectiva feminista crítica, a través de una ética concreta propuesta por Ackerly y True (2010), que metodológicamente exige cavilar sobre las siguientes dinámicas de poder:

- a) El poder de la epistemología para enmascarar diferencias, desigualdades y mecanismos de dominación. Una epistemología feminista parte de que el ‘conocimiento’ —como ‘verdad’— es construido y que las condiciones en que se le construye deberían ser estudiadas, criticadas y expuestas.
- b) Los límites, la marginación, los silencios y las intersecciones. Con la implicación de interrogar formas de exclusión e inclusión, en la búsqueda de fracturar los límites.
- c) La interrelación con las acciones y vidas de las personas, en particular con aquellas participantes en la investigación.
- d) La autorreflexividad, es decir, el hecho de que quienes investigan y analizan se sitúen con respecto a las tres dinámicas anteriores, durante el proceso de investigación.

Finalmente, retomando la propuesta que hacen Marta Lois y Alba Alonso (2014, 5-6), en su manual para enriquecer los contenidos de la Ciencia Política con la dimensión de género, esta tesina está escrita con lenguaje incluyente —que prescinde del masculino genérico a partir de una propuesta inclusiva más que binaria (véase UNMDP 2020), a la par que se da una mayor visibilidad a los nombres de autoría en el sistema de citas bibliográficas.

3. PATMIR

Conforme a Shulamit Reinharz (1992, 167), para seleccionar un caso para un estudio de un solo caso tiene que considerarse que permita “ilustrar una idea, explicar el proceso de desarrollo en el tiempo, mostrar los límites de las generalizaciones, internarse en temas inexplorados comenzando con un caso limitado, y formular preguntas provocativas.”

Esta sección tiene como objetivo presentar al PATMIR como un programa que puede ser ilustrativo para el análisis de los discursos de género (y su transformación en el tiempo) como estudio de caso, en tanto que llegó a ser uno de los programas más importantes en la inclusión financiera rural del país, con un discurso de género desde su origen responsabilidad del BM, cuya batuta tomaría la SHCP en 2018, como parte del proceso de ascensión y consolidación de la transversalidad de género.

3.1 Antecedentes

Entre 1996 y 1999, el Gobierno Federal y el BM habían intentado sin éxito inducir la expansión de la banca comercial al ámbito rural, principalmente porque la crisis financiera y el subsecuente paquete de rescate que controversialmente proveyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) llevaron a la banca hacia enfoques más conservadores (BM 2002, 7, 15). De forma que la banca mantendría un posicionamiento de creciente negativa de atender ese mercado, que le hubiera implicado una inversión significativa en infraestructura y personal, así como el desarrollo de conocimiento sobre las actividades económicas rurales (17).

La SHCP, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI (BANBIEN en la actualidad) se habían comprometido a revisar y fortalecer el funcionamiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular, desde la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), así como de la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en BANSEFI, que tuvieron lugar en 2001 (BM 2002). Para apoyar la implementación de la ley, se formularon iniciativas dentro de un paquete de financiamiento con el BM.

En particular, la SHCP solicitaría a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA (actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural), y al BM el desarrollo de un programa de microfinanciamiento rural vinculado a instituciones financieras no bancarias, que ya trabajaban en ese mercado y sobre las que no tuvo

mayor impacto la crisis, en tanto sus carteras de préstamo dependían completamente de los depósitos captados y no de pasivos en moneda extranjera (BM 2002). Más se concebía la necesidad de su fortalecimiento dada la carencia previa de una regulación y una supervisión efectivas, que en múltiples ocasiones se manifestó en disoluciones de las instituciones y defraudaciones. Para ello, se eligió un modelo de asistencia técnica especializada que había mostrado eficacia en las experiencias de CGAP y su inversión en Compartamos; Financiera Calpia (El Salvador); Bancosol (Bolivia) y Banco del Estado (Chile) (17).

Razón por la que se decidió rediseñar y reestructurar al PATMIR, un programa de apoyo originado en el 2000 dentro de la SAGARPA, asegurándose que las actividades y enfoques de desarrollo institucional del programa fueran consistentes con la reforma legal y el nuevo marco regulatorio (BM 2002, 8). Este rediseño se dirigiría hacia la inclusión financiera por medio de un Sector de Ahorro y Crédito Popular fortalecido, con el objetivo de “fomentar el mejoramiento y la creación de capacidades locales en materia de servicios financieros para la población que habita en localidades donde los mercados financieros están poco desarrollados” (BANSEFI 2010, 1).

3.2 Descripción

Como consecuencia de la crisis y estrategias gubernamentales previas, México mostraba un atraso considerable en la profundización del acceso a los servicios financieros,⁷ particularmente en zonas rurales, por lo que el Gobierno Federal decidió poner en marcha una estrategia comprehensiva que impulsaba reformas legales y regulatorias, además de dirigir una inversión pública substantiva a crear y fortalecer capacidades en la agencia de supervisión regulatoria y el Sector de Ahorro y Crédito Popular (BM 2007, 2). En esta estrategia es que se integra el PATMIR en el 2001.

El objetivo del programa ha sido incluir financieramente a población sin acceso o con escaso acceso a servicios financieros formales. Se ha caracterizado por la cobertura de zonas que de otra forma quedarían desatendidas por su lejanía y baja rentabilidad, focalizando esfuerzos en localidades rurales y marginadas. El programa alinea incentivos para que entes

⁷ El proyecto del BM señala que el Sector de Ahorro y Crédito Popular tenía una clientela de alrededor de 2 millones de personas en ese momento, que intentaría duplicar como proyecto global (BM 2002, 19).

privados establezcan alianzas y provean los servicios en estas zonas, articulando un esquema de pagos y subsidios ligados al cumplimiento de metas de inclusión financiera.

El modelo opera a través de Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP, denominadas también Sociedades) que ofrecen servicios financieros a la población objetivo definida por el programa. Estas instituciones reciben subsidios en compensación por los gastos incurridos en la atención de las zonas prioritarias. Para formar parte del programa, obligatoriamente tienen que firmar convenios con una de las firmas consultoras contratadas para operar el programa. Son estas firmas las que proveen asistencia técnica a las Sociedades con el fin de que la inclusión financiera sea integral, sostenible y focalizada en los grupos prioritarios de atención, manteniendo el ahorro como base (BANBIEN 2017c).

Estas empresas consultoras acuerdan con las Sociedades la necesidad, el tipo y la profundidad de la asistencia técnica para el diseño y la adaptación de los servicios y productos financieros hacia el mercado atendido. Conforme el principio de competencia, dichas empresas buscan distinguirse al ofrecer ciertas líneas de asesoría base, ciñéndose a los lineamientos del programa, pero sus funciones se extienden más allá al llevar la gestión técnica y administrativa del proyecto, bajo la supervisión del contratante.

Al principio, el programa también estaría enfocado en el establecimiento de sucursales y la creación de Sociedades en las zonas en que no existía oferta, las cuales estarían reguladas entonces por la recién expedida LACP (BM 2002, 38). El supuesto de la intervención gubernamental se basó en que “la inclusión financiera de la población rural marginada no sucedería de manera espontánea en el corto —ni aún en el mediano—plazo” (BANBIEN 2017b).

A partir de 2008, el diseño del programa se concentraría en fortalecer esa oferta y gravitar más hacia la masificación de la demanda de la inclusión financiera, determinando un precio promedio por persona incluida financieramente —correspondiendo a 930 pesos en la última fase analizada (BANSEFI 2017c), dividido en aproximadamente 40% para el pago de consultoría y 60% para el subsidio de las Sociedades.

El PATMIR ha resaltado por su orientación a resultados (SHCP 2017a). Para el reconocimiento de las personas incluidas financieramente, además de vivir en la zona de cobertura, se promueve que tengan una cuenta de ahorro (llegando a solicitar un saldo de ahorro promedio mínimo), así como el uso de otros productos y servicios financieros. Aunque la

cobertura y la focalización a poblaciones prioritarias han variado a lo largo del tiempo, la asignación de metas de inclusión financiera para segmentos demográficos (como ‘población rural’ y ‘mujeres’) ha sido una constante.

El programa es consistente con el valor administrativo del costo-eficiencia, que trajo consigo la reforma administrativa de la Nueva Gestión Pública (Aguilar 2011, 26-28). Su diseño está focalizado a beneficiarios específicos, con evaluación y presupuestación pública centrada en resultados medibles y comprobables (ver Apéndice A). Su operación depende de un aparato burocrático compactado dado que la provisión de bienes y servicios públicos se hace mediante la contratación de terceros especializados para el fortalecimiento de un sector microfinanciero heterogéneo, que había transcurrido por un proceso de regularización. También se ha caracterizado por un desempeño ejemplar ante evaluaciones y auditorías.⁸

Por el tipo de procesos de asistencia técnica, los contratos de las empresas consultoras serían plurianuales hasta 2018, correspondiendo a diferentes fases de operación. La primera (2001-2007) implementada por SAGARPA; la segunda (2008-2011) transferida para su culminación en BANSEFI, al privilegiarse que operara los programas de fomento a la inclusión financiera (BANBIEN 2017b); y otras tres fases posteriores que propiamente lanzaría el banco como parte de su oferta de segundo piso: el PATMIR III (2011-2016), el PATMIR con Focalización a Migrantes (2017-2018) y la última operación vigente durante el segundo semestre de 2019.

Hasta la tercera fase de operación, su financiamiento formó parte de paquetes contratados con el BM, posteriormente las fases serían sufragadas en su totalidad con recursos fiscales. Desde su inicio, el PATMIR ha incorporado a más de 2 millones de personas al sistema financiero formal (BANSEFI 2019).

3.3 Período de análisis

El análisis de género del PATMIR se realiza para el período comprendido entre 2001 y 2018, abarcando cuatro de sus fases de operación, en las que el discurso de género fue construido primeramente con la guía del BM, recayendo después esta responsabilidad en la SHCP.

⁸ Las evaluaciones del PATMIR están publicadas en el portal del BANBIEN (2018).

3.3.1 BM

Para el BM, las dos primeras fases operaron como parte de un mismo proyecto denominado “Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Technical Assistance Project” (Project ID P070108), al que daría continuidad el proyecto “Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project” (ID P123367) del que formaría parte la tercera fase (descripción a mayor detalle en sección “4.2 Material de análisis”). Estas fueron sus principales características:

Fase I (2001 a 2007). El programa funcionaría para la creación, fortalecimiento y expansión de las instituciones reguladas por la LACP: Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap o SCAP) y Sociedades Financieras Populares (SOFIPO) (SAGARPA 2002, 6). La operación se estructuraría en 7 proyectos regionales comprendiendo 10 entidades: Chiapas (y áreas adyacentes de Tabasco), Huasteca (Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz), Guerrero, Veracruz excluyendo la Huasteca, Oaxaca, Puebla (y áreas adyacentes de Tlaxcala) y Michoacán (BM 2007); con focalización en localidades menores o iguales a 10 mil habitantes en municipios con grados de marginación muy alto, alto y medio conforme a CONAPO (García De la Cruz 2008, 36). Como fue expuesto, el modelo estaría dirigido en lograr una oferta de servicios financieros formales y sostenibles para la población en zonas rurales —con énfasis en la captación de ahorro (SAGARPA 2002, 3), a través de la dupla con firmas internacionales especializadas en proveer asistencia técnica y capacitación conforme a su potencial y necesidades: Desarrollo Internacional Desjardins (DID, Canadá); el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, Estados Unidos); y la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, Alemania) (García De la Cruz 2011, 43 y 36-38).

Fase II (2008-2011). Su diseño gravitaría más hacia el fortalecimiento y la masificación de la demanda de inclusión financiera, determinando el pago al multiplicar el número de personas incluidas financieramente con un precio fijado desde el contrato con las firmas consultoras (BANSEFI 2010, 1), lo que abonaría a optimizar la relación costo-beneficio del programa. Particularmente se impulsaría el ahorro al establecer un saldo promedio semestral mínimo como requisito para la contabilización de las personas incluidas financieramente (7).

La cobertura del PATMIR se ampliaría a todas las zonas rurales marginadas del país, manteniendo el enfoque de marginación de la primera fase pero considerando localidades de hasta 15 mil habitantes para lograr alinearse con las categorías censales vigentes. Las firmas

proveedoras de la asistencia técnica continuarían de la primera fase, aunando a la Fundación de las Cajas de Ahorro de Alemania para la Cooperación Internacional (Sparkassenstiftung, Alemania) (BANSEFI 2010, 3). La participación se enfocaría en instituciones financieras de corte cooperativo (SCAP) que mostraran solidez en términos del cumplimiento de los requerimientos regulatorios.

Fase III (2011-2016). Fue la más prolífica en cobertura de personas. Tres de las firmas consultoras fueron partícipes de las fases anteriores: WOCCU, DGRV y Sparkassenstiftung; incorporándose como nuevos ejecutores Development Alternatives Inc. (DAI, Estados Unidos) y la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS, México) (BANBIEN 2017c). Las personas incluidas financieramente se definieron por el cumplimiento de un ahorro mínimo diferenciado por el grado de marginación de las localidades, que podría complementarse con el uso de otro servicio (crédito, seguros o remesas) (BANSEFI 2011, 10-11). Como parte de las adecuaciones del diseño, se ampliaría el tamaño de las localidades elegibles a 50 mil habitantes en todo el país y hasta 100 mil habitantes en estados del sur y sureste (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán), pero el grueso de la inclusión financiera (al menos 60% del total) tendría que localizarse en aquellas menores o iguales a 15 mil habitantes (5-6).

Dada la publicación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) en 2009, que dio independencia normativa a las SCAP, se optaría desde el diseño dar cabida a las instituciones que quedarían reguladas por esta ley, así como por la LACP (SOFIPO y Sociedades Financieras Comunitarias, SOFINCO).

Conforme al BM, los proyectos ID P070108 y P123367 exigían la adopción de la política de salvaguarda relativa a los pueblos indígenas (OP/BP 4.10),⁹ para lo que diseñaría una estrategia social orientada a las ‘poblaciones indígenas’ y a las ‘mujeres’, que fue considerada exitosa para el primer proyecto y se mejoraría para el ID P123367 (BM 2011a, 18). De acuerdo con el BM, el PATMIR y el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF), dirigido hacia las beneficiarias del programa de inclusión social PROSPERA, contribuyeron a la reducción de la brecha de género observada en el sector rural, comparando la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 con la 2012, en que se observó que la brecha no sólo no se

⁹ Originalmente OD 4.20.

incrementaría, al contrario se invertiría (38% mujeres con cuentas de ahorro frente a 32% de hombres) (BM 2018, 15).

3.3.2 SHCP

PATMIR con Focalización a Migrantes (2017 a 2018). En sinergia con la estrategia de apoyos financieros a migrantes, impulsada por la SHCP, el PATMIR focalizó su atención en las zonas de mayor intensidad migratoria (BANSEFI 2017a, 46). Como participantes seguirían las Sociedades reguladas por la LRASCAP y la LACP, estableciendo alianzas con los despachos nacionales de dos de las firmas consultoras internacionales: Fundación Alemana Servicios (FAS) y Raiffeisen Latina (BANSEFI 2019).¹⁰

Esta fase se plantearía como un piloto cuya cobertura estaría concentrada en 16 entidades en que se encontraban las de mayor Grado Absoluto de Intensidad Migratoria (GAIM), conforme a CONAPO, y las de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) (BANSEFI 2017a, 50). Como mínimo 70% de la población atendida provendría de municipios con GAIM muy alto, alto y medio (53). El tamaño de las localidades se ampliaría hasta los 250 mil habitantes, manteniendo una meta de focalización (al menos 50%) en localidades de máximo 15 mil habitantes (54).

El programa implementaría un esquema de incentivos diferenciando por los servicios financieros utilizados por la población incluida financieramente, también fijaría una meta de crédito (al menos 25%) (BANSEFI 2017a, 54 y 56), sin renunciar al impulso del ahorro cuyos montos mínimos se ajustarían y escalarían progresivamente acorde al grado de marginación.

El PATMIR alcanzó notoriedad por obtener el galardón ministerial de la Cumbre Global de Mujeres 2017 (Global Summit of Women) como el mejor proyecto de “Alianza entre lo público y privado en favor de mujeres y niñas,” por los resultados en acercar a las mujeres al sistema financiero y a la economía formal, además de generar en ellas empoderamiento y “emprendedurismo” (SHCP 2017b). En agosto 2017, fue elegido entre los programas de la Banca de Desarrollo en los que la Unidad de Igualdad de Género de la SHCP incluiría la perspectiva de género¹¹ dentro del marco de la estrategia de transversalidad de género

¹⁰ Al ser licitación pública nacional, los oferentes tenían que ser empresas dadas de alta en México. La FAS es la empresa de consultoría de Sparkassenstiftung, mientras Raiffeisen Latina de DGRV.

¹¹ Conforme al Artículo 5 de la LGIMH, la perspectiva de género está definida como: “Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y

(INMUJERES 2019), también sería una de las acciones comprometidas con la campaña HeForShe de las Naciones Unidas (BANBIEN 2017a).

La incorporación de la perspectiva de género representaría un momento de variación de discurso de género. Por eso el análisis discursivo considera la problematización de género construida bajo la batuta del BM, así como su modificación con la perspectiva de género.

exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.”

4. Análisis crítico discursivo

4.1 Método

El análisis discursivo de género del PATMIR revisa temáticamente su documentación normativa (cuya naturaleza es pública) guiándose con el enfoque del WPR, particularmente con respecto a cuatro preguntas: (1) la representación dada al problema; (2) las presuposiciones o suposiciones en los que se basa esta representación; (4) los silencios u omisiones infringidas; y (5) los efectos producidos, específicamente discursivos y de subjetificación.

La pregunta 1 identifica la representación del problema como punto de partida del análisis. El enfoque propone trabajar en reversa desde la solución propuesta por el programa público para el cuestionamiento de la problematización implícita (Bacchi y Goodwin 2016, 20). Los textos de política pública son construcciones que pueden incluir representaciones de más de un problema, como es el caso del PATMIR. El estudio se centra en la representación de un problema ‘secundario’ para el programa: la desigualdad de género en la inclusión financiera. Cabe mencionar que el análisis no trata de identificar intenciones subyacentes al programa ni su efectividad en lograr los cambios prometidos (21).

La pregunta 2 considera identificar los significados dentro del programa que hacen inteligible la representación del problema. También se examina la forma en que esta representación está construida sobre conceptos y binarios. Finalmente, se buscan patrones de problematizaciones que pudieran indicar alguna racionalidad gubernamental. Sólo enfatizar que el análisis recae en significados, no en el lenguaje (Bacchi y Goodwin 2016, 21). Por su parte, la pregunta 4 llama a desestabilizar la representación del problema, pensando las maneras en que podría ser diferente. Para ello se enfoca en los silencios o en los elementos sin problematizar (22). Al respecto el WPR aporta una crítica al enfoque racionalista de definir los ‘problemas’ en términos de la “posibilidad de la intervención” (Bacchi [1999] 2008, 31).

A su vez, la pregunta 5 consiste en los efectos de las representaciones identificadas del problema, entendidos no como resultados medibles sino como implicaciones políticas (Bacchi y Goodwin 2016, 23). Se exploran los efectos discursivos implicando los límites a lo que puede pensarse y decirse que imponen los términos de referencia de la representación, así como los efectos de subjetificación refiriendo la manera en que la representación produce tipos específicos de sujetos (23). Las maneras en que se trasladan estos efectos en las vidas de las personas refieren a los efectos vividos (23), cuyo estudio se reconoce tendría que ser central en

agendas de investigación futura, dado que demanda el uso de técnicas empíricas como estudios etnográficos de interacciones sociales o entrevistas.

También escapan del alcance de esta tesina las pregunta 3 y 6. La pregunta 3 es relativa a la genealogía propuesta por Foucault y ello implicaría mapear minuciosamente las prácticas que producen las representaciones (Bacchi y Goodwin 2016, 22). Por su parte, la pregunta 6 invita a la reflexión sobre las formas de resistencia que podrían desafiar aquellas representaciones del problema caracterizadas por su autoritarismo o por profundizar condiciones de desigualdad de género en este caso (22 y 24).

Como describe Peter Beilharz, este tipo de análisis busca “entender la política mejor que sus autores, para localizar e identificar los significados en el texto, en su lenguaje o perspectiva, en lugar de sus intenciones (casi siempre instrumentales)” (Bacchi [1999] 2008, 44). Mas Bacchi enfatiza que el enfoque no tiene intención de ser exhaustivo en el tratamiento de cada tema particular, ya que sería un contrasentido a su propósito de mantener abierto el debate (12).

Considerando el análisis requerido por el WPR, se identifican los términos claves para su búsqueda en los textos normativos del PATMIR: sexo, género, desigualdades o inequidades de género, hombres, mujeres, descripciones de inclusión financiera y las diferencias existentes entre hombres y mujeres, así como discusiones específicas sobre la igualdad de género (que a su vez podrían incluir términos como empoderamiento). A partir de esta lectura se identifica un número de discursos sobre género, así como las representaciones del problema de la desigualdad de género que construye el PATMIR. A lo que sigue una segunda lectura con el objetivo de entender a mayor profundidad los discursos como parte de los documentos, así como la transformación que han sufrido a lo largo del tiempo. Esta lectura también busca identificar los silencios u omisiones incurridas en las representaciones del problema, recurriendo a la literatura feminista.

Conforme a Bacchi (2005b, 227), el entendimiento del discurso del WPR se ubica dentro de una tradición teórica denominada “análisis de discursos,” que Vivien Burr diferencia de la tradición “análisis de discurso” cuyo interés reside en los dispositivos lingüísticos y/o retóricos que se emplean con propósitos específicos. La tradición “análisis de discursos,” afincada en el estructuralismo y posestructuralismo, identifica los discursos operando dentro de los textos, con la intención de revelar y exponer centralmente las implicaciones identitarias y políticas sobre individuos y grupos (Burr [1995] 1997).

Los discursos son entendidos como “formas de conocimiento socialmente producido que limitan lo que es posible pensar, escribir o decir sobre una práctica u objeto social dado” (Bacchi y Eveline 2010a, 5), por lo que terminan influyendo las representaciones de los problemas. El análisis de discursos, como esquemas conceptuales, apoya a reconocer los procesos que permiten que los significados mantengan su hegemonía (Bacchi 2005b, 228). Comprensión de los discursos que está estrechamente vinculada con un desarrollo teórico de la subjetividad política desde la psicología.

El WPR retoma a la psicología posestructuralista que dirige su atención a las formas en que discursos constitutivos impactan a sujetos políticos, “refiriendo a narrativas culturales y esquemas conceptuales” (Bacchi 2005a, 205). Entonces el discurso consiste en “sistemas de pensamiento” que las personas toman para formar la comprensión de sí mismas (Bacchi 2005b, 231). Parte del desarrollo es identificar los discursos en que los individuos están posicionados (Bacchi 2005a, 205). Bronwyn Davies enfatiza que el fin es encontrar la manera de que el individuo se repositone con respecto a los discursos existentes, dando cabida para la agencia del sujeto (205).

Cabe precisar que este enfoque insta a estudiar el poder constitutivo que tienen los discursos, en contraste con otros estudios que se concentran en la habilidad de los agentes para utilizar los conceptos y las categorías con propósitos políticos específicos.

4.2 Material de análisis

La principal característica del material aplicable para un análisis WPR es que sea prescriptivo, necesariamente tiene que indicar el cambio que la política tiene intención de provocar, ya que el enfoque busca identificar la representación implícita del problema a partir de una solución propuesta (Bacchi y Goodwin 2016). El enfoque basa esta condición en la descripción dada por Foucault sobre su dominio de análisis como “textos escritos con el propósito de ofrecer reglas, opiniones y consejo sobre cómo uno debería comportarse” (18).

Para su análisis, se consideran los documentos normativos de las cuatro primeras fases operativas del programa. Para las primeras tres fases, se estudian también los documentos emitidos por el BM que incluyen directrices sobre género que ceñían al PATMIR, como parte de los términos del financiamiento.

En su primera fase, el PATMIR emitió *Términos de referencia* para los contratos de los proyectos regionales. El BM tendría la prerrogativa de establecer el Modelo de Desarrollo Social para el Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Technical Assistance Project (ID P070108; Préstamo 7132-ME), que encuadra al PATMIR en el componente 2 referido como “Expanding Financial Services in Rural Areas.” Este modelo es descrito en el *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$64.6 Million to the United Mexican States for a Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Technical Assistance Project*, que también anexa los principales aspectos de los Planes de Participación para los Pueblos Indígenas de las regiones Chiapas y Huasteca (elaborados directamente y demostrativamente para esta fase por el BM, delegando a las firmas consultoras su elaboración en las dos siguientes fases).

En su segunda fase, el BM proveería un préstamo adicional para el proyecto ID P070108, con el fin de escalar el componente de expansión de servicios financieros en áreas rurales marginadas al cual estaba adscrito el programa. Los aspectos sociales de este préstamo (ID P106682) se describen en el *Project Paper on a Proposed Additional Financing Loan in the Amount of US\$21.0 Million to the United Mexican States for a Savings & Rural Finance SAGARPA Project Additional Financing*, en que se menciona se conservarían los mismos normados en el proyecto anterior (como *parent project*) (BM 2007, 1 y 11). SAGARPA y BANSEFI emitirían en esa ocasión idénticos lineamientos de operación, adicionando términos de referencia a los contratos con los prestadores de servicios.

Para la tercera fase del PATMIR, el BM describió su estrategia social mejorada para la continuidad que daría el proyecto ID P123367, como parte del *Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de US\$100 millones en favor de los Estados Unidos Mexicanos para el Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito*. Asimismo, BANSEFI emitiría lineamientos de operación a los que anexaría las *Especificaciones técnicas de desempeño y diseño (términos de referencia para el agente técnico)*.

En la fase del PATMIR con Focalización a Migrantes, los lineamientos de operación y el anexo técnico incorporaron la perspectiva de género. Este último es el documento mediante el cual el área requirente (entonces BANSEFI) detallaba las características de los servicios que tuvieron que observar los dos contratos operativos de la fase, como parte de la *Convocatoria a*

la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-006HJO001-E183-2017 para la contratación de los servicios para instrumentar el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) con Focalización a Migrantes.

Este material estableció la base para el diseño de estrategias y delimitación de acciones implementadas por las empresas consultoras con las Sociedades. Cualquier otra documentación es utilizada como apoyo para la argumentación.

4.3 Autorreflexividad

Un elemento de la ética de investigación feminista es que quien investiga se sitúa, durante el proceso de investigación, respecto a las dinámicas de poder específicamente con la epistemología, los límites de la investigación y las relaciones humanas implicadas (Ackerly y True 2010, 36).¹² Ello también conlleva la responsabilidad de anticipar el uso que se le podría dar a la investigación, anticipando formas de abuso (255).

La crítica planteada en esta tesina podría interpretarse, en la toma de decisiones de la política pública, como argumentos para soslayar la perspectiva de género o la operación de este tipo de programas. Como parte de esta ética se especifica que la intención del presente estudio es repensar la formulación de un ‘problema’ público en una tecnología gubernamental determinada, como una crítica constructiva desde un enfoque ético feminista dirigido a reformar la política pública para provocar cambios incrementales hacia una mayor igualdad de género.

Esto es consistente con mi propia experiencia, al haber formado parte de la burocracia que operó el PATMIR durante parte del período analizado, llegando a entender el poder de producción de significados del Estado, cuyo impacto no debiera desestimarse. Además, el diseño y la operación de los programas en la APF recae en personas que, como el resto de la población, difícilmente escapan de los discursos hegemónicos de género, como es señalado por Bacchi (Alonso y Lombardo 2014, 14). Frente a ello habría que valorar la aplicación de instrumentos como el análisis crítico y autorreflexivo de las propuestas de política, transitando del conformismo de lo considerado factible en un momento determinado a la potencialidad de generar cambios.

¹² Una recomendación de Bacchi (2005a, 208), para examinar las suposiciones de los propios análisis, consiste en la lectura de análisis de mujeres y feministas que tienen otras perspectivas.

Bacchi pertenece al movimiento feminista en Australia que ha optado por establecer alianzas con el aparato burocrático. Los análisis desarrollados en ese país, así como en Holanda y Escandinavia, argumentan que el Estado ofrece un ámbito para subvertir relaciones de poder generizadas (siendo la transversalidad de género parte importante de esta estrategia) (Mottier 2004, 80-81).

El feminismo posestructuralista diverge de otros enfoques que consideran al Estado como una entidad unitaria homogénea, que mantiene relaciones intrínsecamente negativas o positivas con el género (Mottier 2004). Su entendimiento del Estado consiste en arenas de lucha locales, diversas y dispersas, por lo que no puede darse por sentado ni al Estado ni a los intereses implicados en la construcción del género (81). Por ello, el análisis discursivo puede ser útil para un mayor entendimiento de “las maneras en que la política forma las identidades de género y en que el género forma la política,” como puntualiza Véronique Mottier (83). Maneras locales y particulares conforme su contexto, se enfatiza en esta tesina.

4.4 Análisis crítico discursivo sobre género

El modelo de aplicación del WPR consiste en identificar la representación del problema y reflexionar sobre sus efectos, explorando también representaciones alternativas (Bacchi [1999] 2008, 65-66). El WPR presta atención a la construcción de los problemas dentro de las propuestas de política y al debate en que se insertan. Concisamente es un enfoque hacia las problematizaciones, no hacia los problemas (199).

En contraste con otros análisis del construccionismo social, Bacchi insiste en la posibilidad y la necesidad de comparar y valorar diferentes representaciones de problemas sociales, que están en competencia entre sí (Bacchi [1999] 2008, 199-200). El criterio de valoración es a partir de las implicaciones de estas representaciones, refiriéndose a los efectos que generan potencialmente (200). El ejercicio tiene el propósito de mostrar los dilemas y las limitaciones hacia el cambio social (202).

4.4.1 Representación del problema

Conforme a la terminología del WPR, resulta útil emplear la distinción entre preocupación y causa. Para Bacchi, en las representaciones de un problema pueden presentarse diferentes impresiones de lo que es preocupante para la política, así como de la causa del ‘problema’

(Bacchi [1999] 2008, 4). El PATMIR representa implícitamente el problema de la exclusión financiera de las mujeres (es decir, su preocupación) como una menor participación de las mujeres, comparada con los hombres, en el sistema financiero formal.

Las causas de este problema son presentadas como barreras desde la oferta de los servicios y productos financieros. El BM (2002, 4) expresaría que “al mejorar el acceso a servicios financieros confiables, especialmente el ahorro, y al ayudar a crear redes de intermediación financiera sostenible en áreas rurales el proyecto mitiga una de las mayores limitaciones a la integración social y al desarrollo rural.” El PATMIR con Focalización a Migrantes señalaría como área de oportunidad la adecuación de los requisitos de los servicios financieros a las condiciones de las mujeres, así como a sus necesidades (BANSEFI 2017a, 60).

Con el BM se identificarían estructuras sociales y económicas que sujetan a las mujeres, que tendrían que considerarse en los esfuerzos de su inclusión financiera. Con la perspectiva de género, el programa partiría del reconocimiento legal de que la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las mujeres tienen que identificarse, valorarse y cuestionarse, asimismo tienen que crearse las condiciones de cambio hacia la igualdad de género.

Durante todo el período de análisis, el programa implementa como solución una acción afirmativa: un porcentaje mínimo de mujeres en la población total incluida financieramente. Esta medida coexiste con la estrategia de transversalidad de género en la última fase de análisis, en que se habilita el mecanismo de asistencia especializada en género.

A continuación, se presenta un análisis crítico de las presuposiciones en ambas propuestas de política, para revelar sus limitaciones y los sesgos en que incurren, de manera que se puedan identificar “los marcos discursivos de los temas que podrían acercarnos al objetivo último de lograr relaciones sociales más igualitarias” (Bacchi [1999] 2008, 207).

Acción afirmativa

En los años ochenta, la acción afirmativa surgiría con el reconocimiento de que existen diferencias entre hombres y mujeres, representando una respuesta proactiva que intenta proveer medidas que impacten las desventajas en contra de las mujeres como consecuencia de esas diferencias (Rees 2002, 48). Ésta es reconocida como una estrategia de inversión (*reversal*) por parte de Judith Squires (2005), que la caracteriza por buscar el reconocimiento de una identidad generizada femenina y asociarse con una política de la diferencia. Dicha estrategia propulsa la

reconfiguración de la política para “manifestar la perspectiva distintiva de culturas e identidades genéricas no hegemónicas (usualmente femenina)” (Verloo 2005, 346). Aunque una estrategia de inversión podría ser transformadora, el enfoque de diferencia por sí mismo puede reforzar las “premisas básicas del orden patriarcal” (346).

Para el período del BM, el diseño del programa construye a las mujeres como una de las poblaciones vulnerables que atiende: “La enseñanza más importante del PATMIR es que la prestación de servicios financieros a las poblaciones pobres, incluidas aquellas más vulnerables como las mujeres y las poblaciones indígenas, es factible y sostenible” (BM 2011a, 85). La vulnerabilidad como concepto es ampliamente utilizado en las Ciencias Sociales y en las Políticas Públicas para referir a grupos que necesitan apoyos para enfrentar problemáticas de diferentes tipos, pero también ha sido usado para “justificar el derecho a recibir ciertos beneficios o para ganar acceso a servicios o tratamiento” (Virokannas, Liuski, y Kuronen 2020, 2). En este caso, la justificación es que los ‘grupos vulnerables’ del programa habían sido tradicionalmente desatendidos por la banca comercial.

La inclusión financiera de las mujeres se insertaba en una estrategia general que buscaba contribuir a “la integración de un amplio rango de hogares, incluyendo clientes de bajo ingreso y residencia rural, al proceso de crecimiento sustentable, reforzando la estabilidad social y la capitalización de esos segmentos de la población, especialmente las comunidades rurales” (BM 2002, 4). La racionalidad es que, al proveerles servicios financieros a estas poblaciones, se apoya su incorporación a la economía nacional, de forma que se le concibe como una “herramienta de alivio de pobreza” (20).

Por tanto, el género se localiza dentro de otros fines, como es la reducción de la pobreza y, en especial, con un interés por la integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, sin explícitamente enunciar a la igualdad de género en ningún momento:

Uno de los beneficios clave del proyecto será el incremento en el acceso a los servicios financieros y en la profundización de la expansión de las instituciones del sector financiero rural, en particular en zonas rurales marginales de México, con el especial énfasis en la incorporación de las mujeres y los pueblos indígenas al proceso de desarrollo. (BM 2011a, 15)

En ese sentido, como parte de la estrategia social diseñada por el BM, se llegan a identificar estructuras sociales y económicas que sujetan a las mujeres, pero sólo para que las

Sociedades las tengan en consideración en el diseño de su oferta de atención, es decir, profundizar la provisión de los servicios sin problematizar esas estructuras:

El grado en las mujeres son responsables de manejar los recursos en efectivo que son ultimadamente producto de sus actividades individuales, si existe alguna, o de las actividades de sus propias organizaciones productivas, grupos de comunidad (tales como grupos religiosos o cívicos), o de sus propias familias, variará entre comunidades y grupos étnicos. Las organizaciones de ahorro y crédito deben tomar en cuenta estas estructuras particulares sociales y económicas cuando diseñen los programas dirigidos a las mujeres como clientes. (BM 2002, 64)

En consistencia, la estrategia también carece de una noción del empoderamiento de las mujeres. La sensibilidad de género se concentra en la desagregación de estadísticas, sin explorar en ninguno de los documentos la forma en que se reproducen patrones de subordinación.

Ello se reflejaría en la aplicación de la acción afirmativa. En la primera fase, el BM (2002, 33) daría una flexibilidad sobre esta meta al establecer que aproximadamente 50% de la clientela fueran mujeres. En ese momento no existían estadísticas nacionales de inclusión financiera que pudieran dar parámetros para estos esfuerzos, hasta 2012 se emitiría la ENIF con representatividad por sexo (SHCP, CNBV, e INEGI 2012). Para las primeras tres fases de operación, el programa crearía su propio marco de referencia para la atención de poblaciones de focalización prioritaria como las ‘mujeres’ y la ‘población indígena’.

En la segunda fase, la meta de inclusión financiera de mujeres disminuiría el umbral a 30% sin ninguna explicación (BM 2011b, 5). Período del que BM referiría que la exitosa participación de las mujeres había “motivado promover la participación masculina en programas convencionalmente considerados “femeninos” como los grupos solidarios; como resultado se tienen grupos solidarios mixtos que han resultado muy exitosos” (5).

En su conjunto, ambas medidas parecen plantear una crítica que comúnmente se formula hacia la acción afirmativa de que sus grupos objetivo reciben un trato ‘preferencial’ más allá de lo ‘necesario’, y que las personas beneficiarias de otra forma desatendidas, se vuelven privilegiadas. Sin entender a la acción afirmativa como un acto de justicia de género, que representa al menos “dejar de actuar injustamente y comenzar a actuar justamente” (Radín 1991, 134).

Así que fue necesario reposicionar la medida de acción afirmativa por medio de un taller de consulta en la planeación de la tercera fase (que será abordado a mayor detalle en la sección “Grupos excluidos en competencia”). De forma que la cuota de género se incorporaría a los Términos de Referencia de las empresas de consultoría, para finalmente remontar a mínimo 50% de la población incluida. Por primera vez, los contratos preverían penalizaciones para las consultorías por defectos detectados, a través de una empresa externa que verificaría los estándares contractuales en campo, y por el incumplimiento de las metas particulares de inclusión financiera (BANSEFI 2011, 186).

La suposición en que se basó la construcción del BM sobre el género fue que había beneficios de concentrarse en las mujeres, supeditando su inclusión a otros fines. Visión compartida también en las microfinanzas, cuyo sesgo a favor de las mujeres se afianzó por las altas tasas de pago de los créditos colocados para mujeres (Armendáriz y Morduch 2012, 247). La demanda de microcréditos por parte de las mujeres está determinada por las restricciones para acceder a crédito comparativamente con los hombres, en tanto han constituido un segmento creciente del autoempleo en el sector informal (250), tendencia que continúa hasta la actualidad. Desde el punto de las instituciones financieras, el ofrecer servicios financieros a las mujeres presenta ventajas porque aceptan condiciones como montos pequeños de préstamos, sesiones de capacitación, reuniones y pagos semanales, así como la obligación solidaria de los créditos (250).

Conforme a Rounaq Jahan (1996), la justificación de la inversión en las mujeres por argumentos de eficiencia y antipobreza fueron desarrollados por el movimiento de mujeres, el cual ya había articulado una agenda de igualdad basada en el empoderamiento, que había sido inicialmente ignorada por las burocracias nacionales e internacionales. Por eso, en un nivel, la estrategia fue proveer argumentos a las agencias y a los gobiernos de la conveniencia de los temas de género y la forma en que podrían retomarlos institucionalmente. En otro nivel, el movimiento presionaría por modificar “suposiciones, teorías y modelos de desarrollo” (826-27).

Las agencias y los gobiernos nacionales fueron responsivos al primer nivel, ya que no requería estructuralmente cambios. La asimetría de poder y recursos entre el movimiento de mujeres y las burocracias hacía que éstas pudieran optar por responder parcialmente (Jahan 1996, 827-28). En el diseño del PATMIR por BM, la inversión en las mujeres terminaría siendo

elusiva ya que no se les destinaría el recurso de una asistencia técnica especializada en género, como se detallará en el apartado “Grupos excluidos en competencia.”

Conforme refiere Bacchi ([1999] 2008, 103), “la forma en que se crea el problema determina la dinámica que regula el grado de desafío o consentimiento con el status quo.” En el período en cuestión, la representación del problema no está planteada en términos que desafíen el orden social. El impulso de este tipo de políticas, por parte del movimiento de mujeres, ilustra los dilemas de la contestación hacia el cambio social.

Transversalidad de género

En los noventa, el movimiento de mujeres continuaría impulsando que las agencias internacionales y los gobiernos nacionales implementaran estrategias institucionales, esperando que al institucionalizar las temáticas de género, se les legitimaría y se les destinarían atención y recursos (Jahan 1996). Efectivamente, esa legitimidad terminaría lográndose y las temáticas incorporándose al discurso de las instituciones y de sus operaciones (828). Entre esas estrategias institucionales se encontraba la transversalidad de género.

Esta es una estrategia concebida para lograr cambios estructurales en la reproducción de la desigualdad de género. Para Teresa Rees (2002, 46), la transversalidad idealmente debería comprender la identificación de las formas en que “sistemas y estructuras existentes discriminan indirectamente, así como su alteración y rediseño apropiado.”

Como una política de igualdad de oportunidades es vista como complementaria a los otros enfoques existentes (Rees 2002, 65). Rees menciona que “la transversalidad es una estrategia de largo plazo por lo que necesita ser acompañada por la base segura que otorgan las medidas del trato igualitario ante la ley y la acción afirmativa” (Squires 2005, 370). El trato igualitario parte de una perspectiva de igualdad por garantizar a las mujeres igualdad de derechos con los hombres y una participación igualitaria en el espacio público (369).

En el PATMIR con Focalización a Migrantes, la acción afirmativa se refiere como una medida especial de carácter temporal conforme a los términos de la Recomendación General N° 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que data del 2004. Esta es expresada en función de la igualdad como un objetivo legítimo por sí mismo, dado el marco legal provisto por la LGIMH: “Con el objeto de favorecer estrategias que promuevan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, al menos el 55% de

las personas incluidas serán mujeres” (BANSEFI 2017a, 54). Igualdad sustantiva que aprehende “el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales,”¹³ de acuerdo con esta ley.

La incorporación de la perspectiva de género en el programa se traduce en dirigir la labor de inclusión financiera hacia empoderar a las mujeres y erradicar la violencia que se ejerce hacia ellas. Para ello se plantea la adecuación de los productos y servicios pero desde una visión de transformación social:

Se ubica un área de oportunidad para un mayor empoderamiento de las mujeres y el otorgamiento de soporte para servicios financieros, adecuando los requisitos de los mismos a las condiciones y necesidades de las mujeres, considerando elementos que pueden reducir su participación como las sobrecargas en el uso de tiempo, horarios y lugares para juntas y reuniones, así como la violencia contra las mujeres. (BANSEFI 2017a, 60)

El discurso de género representa a las mujeres como un grupo homogéneo, aunque difícilmente podrían generalizarse sus necesidades, por lo que habría una ausencia de cuidado a su diversidad. Tampoco hay una diferenciación de las necesidades de género que se estarían atendiendo. Caroline O. N. Moser (1993) propone una distinción entre necesidades de género prácticas y estratégicas. De forma que las necesidades de género prácticas están vinculadas a los roles tradicionalmente y socialmente aceptados, mientras que las estratégicas ayudan a lograr una mayor igualdad (39-40). Si sólo se satisfacen las primeras, podrían estarse reforzando condiciones de subordinación de estas mujeres. Tal distinción intentaría capturar el proceso de generización tanto del Estado como del mercado.

En su diseño, el programa privilegiaría que las Sociedades adaptaran sus servicios para evitar sobrecargas a las mujeres, en contraste con el enfoque tradicional de apoyarse en ellas. Lo que implicaría que la eficiencia económica de las Sociedades tendría que estar en función de la igualdad de género. Esto se relaciona con un planteamiento, que se ha considerado de frontera, sobre el grado en que las microfinanzas podrían contribuir a cambiar las normas sociales, más que reforzarlas (Armendáriz y Morduch 2012, 269).

¹³ LGIMH, Artículo 5.

El acercamiento del programa a ese planteamiento considera la necesidad de una especialista de género como parte de los equipos de consultoría “para darle perspectiva de género al proyecto” (BANSEFI 2017a, 66), lo que implícitamente refiere a la ejecución con las Sociedades y la atención que prestan a las mujeres. La implicación es que se estaría extendiendo la transversalidad de género hacia las Sociedades, en lo que sería pionero el programa.

Como actividades recomendadas contractualmente a las firmas consultoras, se incluye impulsar que la mercadotecnia y la difusión de las Sociedades consideren la perspectiva de género. También capacitarlas sobre temas relacionados con el empoderamiento económico, la igualdad de género, la no discriminación y la no violencia contra las mujeres (BANSEFI 2017a, 61-62). El programa reconoce así la necesidad de crear capacidades en las Sociedades por la complejidad de la agenda de igualdad.

Sin embargo, la participación de las Sociedades dependería de la autoselección y el alcance de la asistencia técnica quedaría a consideración de las propias firmas consultoras, en tanto se cumpliera la meta de mujeres. No se darían mayores pautas de asistencia técnica, que fueran contractualmente obligatorias, ni se plantearía monitorear el impacto de las medidas y políticas implementadas en lograr el objetivo sustantivo del empoderamiento. Una orientación hacia resultados que es consistente con un discurso dominante en las microfinanzas.

Este discurso elige enfocarse en el componente de resultado, poniendo en una caja negra los componentes del proceso, de forma que los componentes del proceso son valiosos únicamente en la medida que se logre el resultado (Matin, Sulaiman y Saleque, 2007: 24). Lo que puede ser muy eficiente administrativamente en su aplicación análoga a las políticas públicas, pero también puede socavar la posibilidad de entendimiento, valoración y mayor impulso de ciertos procesos.

Particularmente resultaría limitativo para la transversalidad de género, en especial porque quedaría en el terreno de la ambigüedad. Se haría aceptable un espectro ya visto de asistencia técnica en que uno de los polos pueda ser la generación de conciencia sobre el género y el otro polo más idóneo sea el apoyo a rediseñar las Sociedades y su cultura (Rees 2002, 47).¹⁴

Teóricamente, una variedad de la transversalidad de género puede relacionarse con una estrategia política de inversión, en tanto adopte una perspectiva de la diferencia e implemente

¹⁴ En correspondencia con las propuestas de Raiffeisen Latina y FAS, cuyo análisis a detalle sería pertinencia de otro estudio.

una política de igualdad de acción afirmativa, de acuerdo con la tipología de Squires (2005, 372). Como lo hace el PATMIR que, al problematizar la exclusión de las mujeres, las supone con una identidad de género homogénea.

Este modelo de transversalidad se distingue por reconocer las perspectivas de las mujeres, como grupo identitario, a través de consultas que involucren a movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales (Squires 2005). La fortaleza del modelo surge de reconocer las preocupaciones y perspectivas de mujeres fuera de la élite que formula la política, mientras que su debilidad consiste en tender a petrificar identidades grupales, lo que opaca las divisiones en los grupos y entre grupos (374-75).

Esta fase del programa omite ese aspecto primordial al no especificar ninguna consulta centralmente ni estipular contractualmente que las empresas de consultoría realizaran este tipo de procesos participativos. Al prescindir de la consulta se pierde un mecanismo debatido pero que ha sido justificado éticamente por su potencial de redistribución de poder y promoción de la justicia social (Putland, Baum y MacDougall 1997, 300).

4.4.2 Categorías generizadas de sujetos políticos

Como efectos del discurso, el enfoque considera la constitución de subjetividades, cuyo análisis metodológicamente comprende la revelación de caracterizaciones (ya sean implícitas o explícitas) que la política hace sobre sus grupos objetivo, así como la reflexión sobre las implicaciones que conllevan particularmente en quienes integren estos grupos (Bacchi [1999] 2008, 93).

La exploración de las implicaciones de diferentes representaciones de un problema agudiza el entendimiento de los efectos de los marcos adoptados por las políticas y anima a buscar propuestas que disminuyan efectos indeseables. La acción afirmativa significa trabajar con categorías discretas que reducen la vivencia a lo que Bacchi ([1999] 2008, 102) denomina “paquetes inocuos” —que pueden ser de ‘mujeres’ o ‘población indígena’ en el caso del programa, para los que se enfatizan los puntos en común dentro de estas categorías, pero ello también conlleva la minimización de las diferencias.

Collins (2000) refiere que el fundamento epistemológico del género parte de construcciones de un pensamiento dicotómico sobre una “norma mítica” y “la alteridad,” conforme a Audre Lorde. De forma que los fenómenos se clasifican en categorías opuestas de

normalidad y desviación como hombre/mujer, heterosexual/homosexual, población mestiza/población indígena, entre otras. La convergencia de estas dicotomías distingue a diferentes grupos conforme una jerarquía. La normalidad y la desviación requieren la una de la otra para ser comprensibles y son irreconciliables al ser construidas como categorías esenciales y opuestas (270).

En todo el período de análisis, el programa utiliza una definición reduccionista y estática del género como hombre/mujer. La diferencia es en comparación con los hombres, manteniéndose como el estándar contra el que se mide la alteridad. La estrategia social del BM menciona que “el ahorro y el crédito de las mujeres son, en promedio, más bajos que los de los hombres” (BM 2011a, 81). Por su parte, el PATMIR con Focalización a Migrantes diagnostica la necesidad de atención de mujeres retomando la ENIF 2015, en que 35% de las mujeres adultas no tenían servicios financieros, “en comparación con solamente 28% de los hombres” (BANSEFI 2017a, 51).

Las mujeres están “bajo escrutinio” (Bacchi 2010, 27), dándose por hecho que son las responsables del cambio. Sobre el crédito productivo se menciona que: “Para las mujeres representa la posibilidad de tener un efecto positivo en el crecimiento y reducción de la desigualdad” (BANSEFI 2017a, 60). Los hombres son prácticamente inencontrados fuera de ser la norma. Tendencia que no es exclusiva del PATMIR, al respecto Ann Oakley (1998, 135) expresaría: “Un sinónimo un tanto insidioso se desarrolló entre “mujeres” y “género”; los hombres permanecieron como el sexo, mientras que las mujeres se convirtieron en el género.”

El feminismo posestructuralista ha reivindicado que la mujer no tiene una identidad central y coherente, sino que aprehende una complejidad de estructuras sociales y discursos (Barlett 1989, 834). El uso de la categoría mujer puede llevar a estigmatizar a las mujeres, incluso aislarlas, lo que resultaría a contracorriente de la intención del feminismo (835). Sin embargo, Katharine T. Barlett sostiene que los esfuerzos basados en la diferencia presentan un dilema: “mientras que ignorar la diferencia significa la continuidad de la desigualdad y opresión basada en la diferencia, el uso de la diferencia como una categoría de análisis puede reforzar un pensamiento que estereotipa y, por tanto, margina el estatus de quienes abarca” (835).

A pesar de estas dificultades, estas etiquetas pueden ser útiles para analizar y contribuir a mejorar la igualdad de género, mientras se les desafíe como construcciones discursivas dominantes. Por ello, habría que considerar el riesgo de conceptualizar el género como una

dimensión paralela. La acción afirmativa del PATMIR construye al género paralelamente a la etnicidad, al separar las metas de inclusión de mujeres y de población indígena. El beneficio de esta conceptualización paralela es que la política puede enfocarse en una dimensión y, en algún momento, en la otra, pero se crea la ilusión de un género o de una etnicidad que son ‘puros’ y que no se afectan mutuamente, como advierte Collins (2000, 265). La suposición subyacente es que estas construcciones comparten similitudes pero son distintas esencialmente (265), lo que puede llevar a silenciar la exclusión de segmentos de población (el alcance de esta conceptualización para el programa se mostrará en el apartado “Grupos excluidos en competencia”).

No obstante el uso de categorías colectivas, también existe una esfera individual que llegaría a ser la base de operación del programa. Al vincular el pago del subsidio por persona incluida financieramente se terminan desagregando las categorías en individuos. Las experiencias de éxito de estos individuos son sustantivas en la divulgación de las microfinanzas, cuyas narrativas exaltan al “crédito como un trampolín” o la “adquisición de experiencia en los negocios,” por ejemplo (véase en Robinson 2004). “Pensar claramente sobre las microfinanzas también requiere ir más allá de las estilizadas historias, cuidadosamente seleccionadas, sobre individuos atípicos,” como señalaría David Ellerman (2007, 151).

La implicación es entonces que las oportunidades en la sociedad se están ampliando, a través de la disminución de las barreras al éxito individual. Desde el humanismo liberal, las personas son representadas como sujetos en coherencia y unidad que cuentan con la capacidad de alcanzar objetivos que racionalmente han elegido, en lo que difiere el posestructuralismo feminista al considerar a las subjetividades como “arreglos temporales en el proceso continuo en que cualquier significado o verdad absoluta es constantemente diferida,” conforme a Chris Weedon (Evelin y Bacchi 2010a, 153). La responsabilidad de cambio recae entonces en los individuos, sin mencionar las relaciones de poder desiguales en y entre grupos, que son las que “mantienen oprimidos a los grupos oprimidos” (Bacchi [1999] 2008, 109). Ni referenciar las relaciones que mantienen con las Sociedades que los atienden, como socios en el caso de las cooperativas y como clientes en el de las SOFIPO.

En el PATMIR participan principalmente dos tipos de figuras con misiones muy diferentes. Por un lado, la SOFIPO que es un tipo de institución microfinanciera netamente empresarial, que ofrece servicios financieros minimalistas, manteniendo relaciones meramente

financieras con su clientela y que podría contribuir a mercados financieros más eficientes (Von Pischke 2007, 140, 142). Por el otro lado, la SCAP que es de tipo cooperativista y representa la mayoría en el programa, caracterizada por ejecutar operaciones que pueden abarcar aspectos comerciales y no comerciales, buscando beneficiar a la sociedad por medio de mercados más eficientes económicamente y/o más justos socialmente (146). En todo caso son organizaciones generizadas y que generizan, de acuerdo al feminismo posestructuralista.¹⁵

¿Cuáles son los límites de lo que puede decirse a partir de esta representación particular del problema? Los procesos económicos que terminan exacerbando desigualdades para diferentes grupos de mujeres. Los cuales forjan sus vidas al recaer poderosamente en su trabajo, tanto en la esfera pública como en la privada, fenómeno al que se ha denominado feminización del trabajo (Moghadam 2000, 134). Obviando que estos procesos son los que determinan condiciones desventajosas en la retribución, el acceso a ciertos sectores o posiciones del mercado laboral, el ejercicio de una vejez digna, entre otras.

Grupos excluidos en competencia

Conforme a la ética feminista, este apartado interroga que formas de inclusión de un grupo pueda significar la exclusión de otro. En el diseño de las fases del programa, los grupos excluidos están en competencia por los recursos operativos estipulados contractualmente para hacer más efectiva su atención. A lo que Cynthia Chertos (1983, 240) refiere como “mentalidad suma-cero,” es decir, la sugerencia de que “existe un número finito de oportunidades para los ‘otros’ y, si un miembro de un grupo obtiene una posición, es a expensas de otro grupo.”

Desde el inicio, BM (2002, 25) planteó un Modelo de Desarrollo Social que tenía el propósito de promover la participación de los pueblos indígenas, pero también de las mujeres y la ‘población pobre’. La estrategia social consideraba la elaboración de Planes para la Participación de los Pueblos Indígenas (conocidos también como Planes de Participación Indígena) preparados por las empresas consultoras, como guía para la instrumentación de acciones (63). Para la elaboración de los Planes de Participación Indígena se daría a conocer a las firmas consultoras el manual de operaciones del proyecto en cuanto a lo concerniente a los pueblos indígenas.

¹⁵ En el PATMIR con Focalización a Migrantes, de un total de 68 Sociedades se autoseleccionarían 11 para participar en la estrategia de género: diez SCAP y una SOFIPO.

Los recursos estipulados en el Modelo de Desarrollo Social estaban sensiblemente concentrados en las poblaciones indígenas. Los planes explícitamente buscaban garantizar que les favoreciera la operación del programa, la cual tendría que llevarse a cabo con respeto a sus derechos de conformidad con el marco aplicable en México: la Constitución, la Ley sobre Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (BM 2011a, 59). Un enfoque a derechos que no estaba establecido para las mujeres.

Al ser un programa de asistencia técnica, un componente esencial es el papel de la consultoría. Conforme al BM, las empresas consultoras tenían que emplear personal que poseyera experiencia de trabajo con pueblos indígenas (BM 2002, 26), por la “necesidad de contar con capacidad de preparar e implementar los planes de participación indígenas y capacitar a las entidades financieras en su implementación” (BM 2011b, 11). A la vez se omitía contar con la experiencia y la especialidad en temas de género en los perfiles de consultoría.

En las fases I y II, los planes fueron resultado de dos procesos: (1) un análisis social (o evaluación social) con información socioeconómica sobre población indígena y mujeres, y (2) consultas con las comunidades indígenas (BM 2011b, 2-3). Para la fase III, se recae en las consultas con “los posibles miembros de las poblaciones indígenas, y con sus líderes y autoridades locales” y se abre la posibilidad de acercamiento con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena (CDI, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas), que había accedido a ofrecer todo el apoyo posible (BM 2011a, 59). Tanto la vinculación institucional como los procesos de consulta denotan una concentración de recursos que no es compartida con las mujeres como grupo de atención. Aunque la consulta de la planeación del PATMIR III fue excepcional para transferirle más recursos (sin llegar a nivelarlos con los de las poblaciones indígenas).

Respecto al involucramiento de la CDI, como institución que encaminaba las políticas públicas hacia el desarrollo de los pueblos indígenas, se expresa que inicialmente ésta había ofrecido información sobre la factibilidad de que los grupos étnicos formaran parte del programa; facilidades de acceso a su red de radio comunitaria; y vinculación con el programa de financiamiento Fondos Regionales (BM 2011a, 84). Lo que expresa un interés por trabajar coordinadamente con el Gobierno Federal, implementando acciones que fueran respetuosas a las culturas de los pueblos indígenas y que en realidad pudieran ser útiles para promover su inclusión financiera. Este tipo de coordinación está ausente con relación al Instituto Nacional

de las Mujeres (INMUJERES), tal vez por el incipiente desarrollo de la transversalidad de género, pero no existe al menos el planteamiento.

Retomando las consultas, habría que remontarse a la planeación de la tercera fase. El BM solicitaría una evaluación externa del modelo de participación aplicado por el programa, que mantendría un énfasis en la población indígena:

A través de la evaluación se identifican los principales resultados del Proyecto, en especial sobre la población indígena, y cuáles han sido los mecanismos más efectivos para lograr la participación de esta población de una manera compatible con sus condiciones socioeconómicas y culturales. (García De la Cruz 2011, 1)

En relación con el género, la consulta en campo de la evaluación llegaría a indagar si las Sociedades visitadas (elegidas por la alta presencia indígena y el tiempo de aplicación de los planes) ofrecían servicios financieros exclusivos para mujeres y a relacionar acciones que hubiera implementado cada empresa de consultoría, de ser el caso (García De la Cruz 2011, 2 y 37).

Como parte de la evaluación, se realizaría un taller de consulta con 26 participantes del PATMIR correspondientes a “personal y socios de las instituciones financieras, funcionarios de BANSEFI y personal de las firmas consultoras,” el cual facilitaría la especialista social del BM asignada al proyecto (García De la Cruz 2011, 36). Conforme al diseño de la consulta, la gran mayoría consideraría de alta importancia tanto la atención de población indígena como de las mujeres, concluyendo que:

...los incentivos principales para ampliar el interés de entidades financieras y consultores para atender a población indígena y mujeres deberían ser fijar una meta de atención para esta población objetivo, definir programas diferenciados por población en servicios, y contar con asistencia técnica y capacitación. (García De la Cruz 2011, 36)

De forma que el PATMIR III incorporaría a la asistencia técnica “la adopción de la estrategia social para proveer servicios financieros a la población rural marginada con enfoque a los grupos indígenas y a las mujeres” (BM 2011b, 11). Ello implicaría el establecimiento de que las empresas de consultoría respaldarían a las Sociedades en el diseño y la implementación

de medidas dirigidas hacia las mujeres, como “la creación de grupos, servicios especiales y educación financiera y materiales de divulgación para cada una de estas actividades” (BM 2011a, 60). Además de dar énfasis en que tendría que prestarse más atención a la calidad de la participación de las mujeres indígenas, que fuera una de las sugerencias del taller de consulta (BM 2011b, 9 y 12).

Las firmas consultoras nuevamente conformarían los planes, que tendrían que plantear las barreras que obstaculizaban a los pueblos indígenas el tener acceso a servicios financieros formales (BM 2011b, 11), además de que se fijaría la meta específica de inclusión financiera de la población indígena, para lo cual CDI materializaría su apoyo al proveer una base de datos con la definición y clasificación de los municipios del país por regiones indígenas, que parte de la integración regional en términos de etnicidad (CDI 2006).

La ejecución de la estrategia social se agregaría a los Términos de Referencia y a los contratos con las empresas de consultoría, de forma que se cumplieran los porcentajes mínimos que tendrían que constituir de la población incluida financieramente a través del programa (tanto para población indígena como para mujeres) (BM 2011a, 32).

Este sería el último proceso participativo para las poblaciones prioritarias de inclusión, llevado a cabo durante el período abarcado por esta tesina. La consulta de planeación podría considerarse exitosa en tanto puso a disposición del grupo de las mujeres las acciones de asistencia técnica (no especializada en género) y una meta contractualmente establecida para las empresas de consultoría, cuyo incumplimiento sería entonces susceptible a sanción.

Aunque el taller no fue representativo de diferentes grupos de mujeres, con el énfasis en las mujeres indígenas llegó a profundizar en la noción de que el género mutuamente se construye y también construye otros sistemas de dominación, como es la etnicidad. Hasta la actualidad, las mujeres indígenas en zonas rurales forman uno de los sectores con mayores condiciones de precariedad en el país. “Mientras que el porcentaje de pobreza extrema de los hombres urbanos que no son indígenas es de 4%, el 45% de las mujeres indígenas en zonas rurales estaban en situación de pobreza extrema en 2016,” expresa al respecto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2018, 1).

El género visto dentro de una lógica de interseccionalidad es redefinido como “una constelación de ideas y prácticas sociales que están históricamente situadas dentro y que mutuamente construyen múltiples sistemas de opresión” (Collins 2000, 262). Aun así el

programa dejaría sin problematizar (y continuaría así en fases posteriores) otros sistemas que también se vinculan con desigualdades en la inclusión financiera como la raza (véase Martínez Gutiérrez 2018) o la diversidad sexogenérica (BM s.f.).

La reorganización de recursos con la transversalidad de género

Al incorporársele la perspectiva de género, el PATMIR con Focalización a Migrantes dotaría de recursos operativos al grupo de ‘mujeres’, a expensas del grupo de ‘población indígena’. El objetivo general del programa reconocería la focalización prioritaria de las mujeres, sin incluir a la población indígena:

Maximizar el potencial de inclusión financiera sustentable (acceso, uso y calidad), con énfasis en el crédito productivo, el ahorro y los servicios integrales, adaptados a las necesidades de la población, a través de SACP sólidas y proactivas participantes, con penetración de la inclusión entre la población y localidades de baja presencia de servicios financieros, focalizando prioritariamente a zonas de alta migración, mayor rezago social y mujeres. (BANSEFI 2017a, 49)

El programa se alinearía con los mandatos nacionales e internacionales en materia de igualdad de género. Por su parte, el marco legal de la población indígena estaría vinculado al establecido para el género en relación a la línea de acción 3.4.7 Fomentar el acceso de las mujeres a los financiamientos en las comunidades indígenas del PROIGUALDAD 2013-2018 y también al principio de interculturalidad, refiriendo al artículo 2 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (BANSEFI 2017a, 47). Sin embargo, la atención a mujeres indígenas quedaría silenciada en los términos específicos de la fase.

Para ambos grupos, se mantendría la acción afirmativa, pero como fue mencionado se elevaría el porcentaje correspondiente a mujeres, dejando sin cambios el de la población indígena:

Con objeto de favorecer estrategias que promuevan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como un enfoque intercultural, este Programa considera que de la población objetivo al menos el 55% de las personas incluidas serán mujeres y 10% provendrán de las localidades clasificadas como indígenas (Anexo 1). (BANSEFI 2017b, 10-11)

El resultado del PATMIR III prácticamente había triplicado lo contemplado por la meta de la población indígena (BANSEFI 2017d). Sin embargo, la posterior concentración del programa en los municipios con mayor intensidad migratoria resultaría en una menor inclusión de esta población, llegando a ser del 23% (véase BANSEFI 2019). A nivel nacional no existen todavía estadísticas sobre su inclusión financiera, en tanto que la etnicidad no es capturada por la ENIF (sobre la demanda de los servicios financieros), ni por el Reporte Nacional de Inclusión Financiera o por el Panorama Anual de Inclusión Financiera 2019 (sobre la oferta).

Por otro lado, se transferiría el recurso humano de consultoría hacia el grupo de las mujeres, en tanto que ya no fue requerida experiencia para hacer efectiva la atención de la población indígena, más se determinaría como parte del personal técnico clave que: “Uno de los analistas será responsable de darle perspectiva de género al proyecto, para ello tendrá que contar con capacitación o experiencia comprobable en el tema” (BANSEFI 2017a, 66).

Finalmente, dejarían de existir los Planes de Participación Indígenas, en su lugar se incluiría la presentación de un entregable cualitativo de pago por las firmas consultoras, denominado “Reporte de inclusión financiera de grupos prioritarios (migrantes, mujeres e indígenas)” (BANSEFI 2017a, 65).

El grupo de la población indígena tuvo preeminencia sobre el de mujeres como parte de la estrategia social del BM, pero este arreglo se invertiría con la perspectiva de género, tal como fue adoptada entre SHCP y BANSEFI. Como argumenta Bacchi ([1999] 2008, 102), esta mentalidad suma-cero es problemática para los grupos que enfrentan diferentes formas de opresión, así como para intentar el logro de cambios significativos.

4.5 Discusión de la política como discurso

El enfoque WPR apoya la identificación de las necesidades para contestación (Bacchi [1999] 2008, 204). Su finalidad es poner de relieve la omnipresencia de construcciones discursivas que puedan ir en contra del cambio estructural (204). En el proceso de desenvolver la representación del problema, también se identifican los marcos discursivos y el contexto en que operan, constituyéndose como una herramienta que podría utilizarse para hacer intervenciones discursivas (205). La sugerencia no es necesariamente descartar los marcos de la política pública, sino analizar sus efectos “para proveer una base de interacción con ellos” (205).

Dentro de los discursos de política pública, la transversalidad de género es polisémica y su poder varía conforme su grado de incorporación en los discursos de contextos particulares (Eveline y Bacchi 2010a, 146). A más de 20 años de la Plataforma de Beijing, la transversalidad tendría efectos sobre el PATMIR, parte de su consolidación como estrategia de igualdad de género hegemónica, fruto de la contestación del movimiento internacional de mujeres hacia los gobiernos nacionales y las agencias internacionales. Esta había sido antecedida por una adopción del enfoque de acción afirmativa en función del objetivo de antipobreza, sin la consideración de cambios estructurales con respecto al género.

En el programa, la transversalidad de género estaría constituida como una estrategia de inversión. El estudio de caso sugiere que la transversalidad está en competencia con otros discursos vinculados con la eficiencia económica de mercado y la eficiencia administrativa del Estado. Esta concepción del posicionamiento discursivo de la transversalidad de género la sitúa históricamente, otorgándole un carácter contingente y provisional.

Por ello, debe ponerse atención a la proliferación de significados y sus implicaciones en términos de transformación social. Para el PATMIR sería la construcción de las mujeres como una categoría homogénea y estática, de forma que se llegaría a omitir la consulta de las beneficiarias últimas del programa, mecanismo que podría haber tenido un papel fundamental en su redistribución de recursos y promoción de la justicia social. Ello implicaría el desconocimiento de la diversidad de las mujeres y el silenciamiento de sus voces para expresar sus propias necesidades y preocupaciones.

Esto tendría una alarmante consecuencia, al privilegiar una mentalidad suma-cero con respecto a los grupos excluidos, se llegaría a invisibilizar la exclusión de las mujeres indígenas y, con ello, la conjunción de múltiples sistemas de opresión. Al respecto es conveniente manifestar, sobre este tipo de análisis, la pertinencia de la crítica ya que “demuestra la contingencia de los regímenes de prácticas y gobierno, identifica estados de dominación dentro de estos regímenes, y permite experimentar un estado de dominación como un estado de dominación” (Dean 2010, 50).

En los términos específicos de operación, la perspectiva de género sería aplicada con indiferencia hacia la intersección entre género y etnicidad. Deborah K. King (1988) formularía una crítica al feminismo “monista” —cuyo planteamiento es que una dominación en particular

precipita a todas las demás opresiones— por marginar a las mujeres afroamericanas, la cual es relevante hasta nuestros días:

Esta invisibilidad puede deberse a exclusión real o a negligencia benigna, mientras tanto la marginalidad es representada con tokenismo, minimización y participación devaluada. El antagonismo involucra a dos grupos subordinados cuyas acciones y creencias son colocadas en oposición como mutuamente perjudiciales. (King 1988, 52-53)

Si se considera que el programa dejaría sin problematizar otros sistemas de poder también pertinentes, la jerarquía de opresiones de esta fase traería consigo un “mensaje dominante” de que las beneficiarias serían principalmente aquellas mujeres que enfrentarían un menor número de desigualdades (Crenshaw 1989, 151), es decir, las que pudieran acercarse más a la categoría ideal que sirve de contrapunto: los ‘hombres’.

Sin excepción de ninguna fase, el programa construye a las mujeres como las únicas con necesidad de cambio. Los hombres son nuevamente la norma, como es práctica común en las políticas públicas, y permanecen innombrados más allá de eso. Un argumento principal que podría considerarse es que para que haya un cambio a profundidad en las vidas de las mujeres, también los hombres tendrían que cambiar (Bacchi 2010, 27). En ese sentido, esa categoría tendría igualmente que problematizarse en toda su diversidad. Al respecto, Scott (1988, 46) refiere que la “uniformidad construida en cada lado de la oposición binaria oculta el juego múltiple de las diferencias y mantiene su irrelevancia e invisibilidad.”

Más aún el *status quo* tendría que cambiar, de otra forma se continuarán naturalizando las relaciones de poder y privilegios por las que ordinariamente se toma como estándar a los hombres, tal como es referido por Eveline (1994). El énfasis en el estatus relativo de las mujeres ha sido esencial en la investigación y la movilización en contra de esas diferencias (131), pero en el programa ha resultado limitativo y desembocado hacia el reforzamiento de relaciones de dominio y subordinación.

Conforme al marco de la gubernamentalidad, este tipo de análisis examina los puntos en que los regímenes de gobierno se encuentran con resistencias que pueden revelar y encarnar posibilidades de cambio (Dean 2010, 49). El PATMIR ha incluido financieramente a las mujeres de zonas rurales marginadas a través de esquemas financieros alternativos a la banca comercial, como una prioridad de política pública. También ha avizorado la importancia de focalización

en poblaciones particulares, como ha sido la ‘población indígena’, aunque desde una visión que ha tendido a homogeneizar y petrificar esas categorías.

Este tipo de esfuerzos son valiosos pero perfectibles, como todas las políticas públicas. Por ello, se recomienda que considere el mecanismo de consulta y la herramienta analítica de la interseccionalidad, para desafiar las categorías sociales como parte de un proceso continuo de resignificación que llegue a ser más incluyente.

También que se pueda profundizar en la transversalidad de género a partir de la asistencia técnica, dentro de un esquema que permita a la igualdad de género coexistir con otros discursos, sin limitar su alcance. Asimismo, el diseño de las estrategias podría mostrar mayor sensibilidad al poder de generización de instituciones como el Estado y el mercado. Sobre todo fortalecer la noción del género como un “principio de organización social” más que una característica o atributo de las personas (Glenn 2000, 5).

5. Conclusiones

El enfoque del WPR asistió en revelar las problematizaciones que ha construido el PATMIR sobre la desigualdad de género en la inclusión financiera, así como sus suposiciones y efectos. En particular, identificando sus marcos discursivos, de manera que el análisis provea elementos para interactuar con ellos.

Durante el período del BM, este análisis identifica que el programa construyó una problematización basada en la acción afirmativa en función a un objetivo antipobreza, sin una orientación a subvertir relaciones de subordinación. Al tomar la batuta la SHCP, la construcción continuaría con la acción afirmativa pero en coexistencia con el discurso de la transversalidad de género, lo que presentaría como innovación la extensión de este último hacia los intermediarios financieros. Esta construcción partiría de una necesidad de transformación social, aunque entraría en tensión con otros discursos como son la eficiencia administrativa del Estado y la eficiencia económica del mercado, de forma que terminaría acotándose su potencialidad.

En cuanto a los efectos de subjetificación, como hallazgo del análisis se reconoce una lógica suma-cero que pone a competir por recursos a los grupos no hegemónicos, lo que termina invisibilizando a las mujeres indígenas en la última fase de análisis. La acción afirmativa trae consigo trabajar con categorías discretas, en particular su incorporación al programa sería a través del binomio hombres/mujeres, en que los primeros son considerados la norma, mientras las mujeres son las que necesitan transformarse para modificar su posición de subordinación. Lo que naturaliza relaciones de poder asimétricas en y entre grupos.

El programa llegaría a construir a las ‘mujeres’ como una categoría homogénea y estática, de forma que se omitiría el mecanismo de consulta en la última fase. Una reflexión que surge, a partir de esto, es que la política pública tiende a fijar significados por diferentes razones, lo que puede resultar válido mientras que exista una guía que apoye a valorar ese proceso con respecto a la igualdad de género.

Una ventaja del análisis desarrollado es hacer evidente la dificultad de desprenderse de los discursos hegemónicos de género. También lo es que desafíe el ‘conocimiento’ social que llega a ser considerado ‘verdadero’ o como una forma de ‘sentido común’ (Burr [1995] 1997, 63), pero que pone en jaque la posibilidad de alcanzar la igualdad de género.

Asimismo, el enfoque contribuye a tomar consciencia de que las políticas públicas construyen discursos que generizan, cuyos efectos constitutivos debieran valorarse. Esa noción

no es totalmente comprendida en la estrategia de transversalidad de género, tal como fue implementada en el diseño del programa.

También de pertinencia es abordar las limitaciones que a su vez tiene el análisis. Como parte del alcance de esta tesina, no se problematiza la conceptualización de la categoría ‘población indígena’ que construye discursivamente el PATMIR. Ésta amerita un análisis de constitución de subjetividades a profundidad por todas sus implicaciones políticas; también un ejercicio más amplio de autorreflexividad sobre el tema. De cualquier forma, es considerada una limitación del presente proyecto en términos de interseccionalidad, que se recomienda retomar en una agenda de investigación futura.

Idealmente este análisis podría haberse llevado a cabo participativamente con la burocracia del PATMIR, de haber existido condiciones para ello. El análisis de género puede volverse más significativo en tanto sea aplicado por el personal operativo y directivo de los programas. A partir de esta tesina, la sugerencia sería estudiar el diseño de procedimientos de análisis de género que, además de considerar las prácticas discursivas y sus contextos, tomen en cuenta para su adopción los tiempos y las condiciones de la APF.

Con base en el trabajo presentado, a los programas de inclusión financiera se recomienda partir de que el género es un principio social y resistir a la tendencia de asociarlo como “sinónimo de las mujeres” (Baden y Goetz 1997, 3), desde categorías esencialistas que se asumen fijas. También observar la lógica de interseccionalidad con otras desigualdades. Asimismo, incorporar la autorreflexividad en el diseño y la evaluación de los programas. Finalmente es deseable apoyarse en el análisis de género para la identificación de prácticas locales que creen desigualdades, mostrando una mayor sensibilidad sobre el poder de producción del género que ostentan tanto el Estado como el mercado.

Al plantear una agenda de investigación futura, naturalmente surge completar el enfoque del WPR para el estudio de caso del PATMIR. Esto podría tomar la forma de un estudio cuyo método de investigación sea la genealogía, lo que permitiría reflexionar sobre las formas en que el ‘problema’ público en cuestión alcanzó ese estatus. En consistencia con Dean, la aplicación de este método involucraría la “historia de los regímenes de verdad” de la desigualdad de género en la inclusión financiera (Bacchi [1999] 2008, 148).

También podría estudiarse el impacto que las representaciones del problema sobre las condiciones vividas por las personas, como beneficiarias últimas del programa. En este sentido

podría ser productivo el análisis de los discursos de género que construyen las empresas de consultoría a partir de los lineamientos del PATMIR, de forma que los hacen operativos a su labor de asesoría y fortalecimiento de los intermediarios financieros, que a su vez tienen sus propias prácticas discursivas al interior como instituciones y al exterior en la constitución de su oferta de servicios y productos financieros.

Igualmente relevante, para un enfoque posestructuralista, es investigar las formas de resistencia ante estas representaciones del problema, que pone el foco de atención hacia el campo de batalla que se suscita sobre la ‘verdad’ y el ‘conocimiento’ (Bacchi y Goodwin 2016, 48).

Otro tema de investigación futura podría ser la construcción del discurso de la transversalidad de género que se está extendiendo hacia los intermediarios financieros desde el PATMIR y/u otras iniciativas del sector público, para cuyo análisis pueden tomarse los modelos que propone la literatura feminista (véase Squires 2005, Verloo 2005).

Como ya fue mencionado, continuar con la investigación sobre los análisis de género porque representan una brújula hacia el cambio social, a la que se aúna este estudio demostrativo a partir de una perspectiva feminista posestructuralista, que recurre a la interseccionalidad para examinar categorías consideradas provisionales; en apoyo para el diseño de programas públicos más sensibles a su propio contexto y así avanzar en la construcción del género como un elemento que constituya relaciones sociales en igualdad.

6. Bibliografía

- Ackerly, Brooke, y Jacqui True. 2010. *Doing Feminist Research in Political and Social Science*. Basingstoke; Nueva York: Macmillan Education.
- . 2013. “Methods and Methodologies.” En *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, editado por Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon, 135-159. Nueva York: Oxford University Press.
- Aguilar, Luis F. 2011. “Políticas públicas y transversalidad.” En *La evaluación de políticas públicas en México*, coordinado por José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta, 23-42. México: Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte.
- Alonso, Alba, y Emanuela Lombardo. 2014. “Métodos en ciencia política.” En *Ciencia política con perspectiva de género*, coordinado por Marta Lois y Alba Alonso, 9-37. Madrid: Akal.
- Archibald, Thomas. 2020. “What’s the Problem Represented to Be? Problem Definition Critique as a Tool for Evaluative Thinking.” *American Journal of Evaluation* 41(1): 6-19. <https://doi.org/10.1177/1098214018824043>.
- Armendáriz, Beatriz, y Jonathan Morduch. 2012. *Economía de las microfinanzas*. Traducido por Roberto Reyes Mazzoni, rev. tec. Gustavo A. del Ángel Mobarak. México: FCE, CIDE.
- Bacchi, Carol. (1999) 2008. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. Londres: SAGE.
- . 2005a. “Discourse, Discourse Everywhere: Subject “Agency” in Feminist Discourse Methodology.” *Nordic Journal of Women’s Studies* 13(3): 198-209.

- . 2005b. “The MAGEEQ Project: Identifying Contesting Meanings of «Gender Equality».” *The Greek Review of Social Research* 177: 221-234. <https://doi.org/10.12681/grsr.9564>.
- . 2010. “Gender/ing Impact Assessment: Can It Be Made to Work?” En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 17-37. Adelaida: University of Adelaide Press.
- . 2012. “Introducing the ‘What’s the Problem Represented to Be?’ Approach” En *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges*, editado por Angelique Bletsas y Chris Beasley, 21 - 24. Adelaida: University of Adelaide Press.
- Bacchi, Carol, y Joan Eveline. 2010a. “Introduction.” En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 1-16. Adelaida: University of Adelaide Press.
- . 2010b. “Mainstreaming and Neoliberalism.” En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 39-60. Adelaida: University of Adelaide Press.
- . 2010c. “Gender Mainstreaming or Diversity Mainstreaming? The Politics of ‘Doing.’” En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 311-334. Adelaida: University of Adelaide Press.
- Bacchi, Carol, y Susan Goodwin. 2016. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Baden, Sally, y Anne Marie Goetz. 1997. “Who Needs [Sex] When You Can Have [Gender]? Conflicting Discourses on Gender at Beijing.” *Feminist Review* (56): 3-25. <https://www.jstor.org/stable/1395814>.
- BANBIEN (Banco del Bienestar). 2017a. “Comunicado 22/2017 Adhesión al compromiso HeforShe de ONU Mujeres.” Última modificación, 10 de agosto de 2017. Consultado el

20 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comunicado-22-2017-adhesion-al-compromiso-heforshe-de-onu-mujeres?idiom=es>.

———. 2017b. “Historia.” Última modificación, 28 de junio de 2017. Consultado el 20 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/historia-71387>.

———. 2017c. “PATMIR.” Última modificación, 06 de noviembre de 2017. Consultado el 20 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/patmir-28242>.

———. 2018. “Estudios.” Última modificación, 10 de julio de 2018. Consultado el 20 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/estudios-148350>.

BANSEFI (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros). 2010. *Lineamientos operativos del Proyecto de Asistencia a las Microfinanzas Rurales extensión Fase II*. Consultado el 03 de abril de 2016. <http://www.bansefi.gob.mx/AhorroCreditoPopular/ApoyosBancoMundial/ApoyosPatmir2/Lineamientos%20de%20Operaci%C3%B3n%20del%20Programa%20de%20Asistencia%20T%C3%A9cnica%20al%20Microfinanciamiento%20Rural,%20Fase%20II.pdf> (portal institucional previo a gob.mx).

———. 2011. *Lineamientos de Operación del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural*. Consultado el 03 de abril de 2016. <http://www.bansefi.gob.mx/AhorroCreditoPopular/ApoyosBancoMundial/ApoyosPatmir/Lineamientos%20de%20Operaci%C3%B3n%20del%20Programa%20de%20Asistencia%20T%C3%A9cnica%20a%20las%20Microfinanzas%20Rurales,%20Fase%20III.pdf> (portal institucional previo a gob.mx).

———. 2015. “Comparativo de fases.” Última modificación, 20 de octubre de 2015. Consultado el 03 de abril de 2016. <http://www.bansefi.gob.mx/Patmir/AntecedentesHistoria/Pages/Comparativofases.aspx> (portal institucional previo a gob.mx).

- . 2017a. “Anexo 14: Anexo técnico de la contratación de los servicios para instrumentar el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) con focalización a migrantes.” En *Convocatoria a la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-006HJO001-E183-2017 para la contratación de los servicios para instrumentar el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) con Focalización a Migrantes*. Consultado el 20 de junio de 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/>.
- . 2017b. *Lineamientos 2017 Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales*. Consultado el 21 de junio de 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254965/Lineamientos de Operaci n PATMIR 2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254965/Lineamientos_de_Operaci_n_PATMIR_2017.pdf).
- . 2017c. *Acta de fallo de la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-006HJO001-E183-2017 “Para instrumentar el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) con Focalización a Migrantes.”* Consultado el 21 de junio de 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/>.
- . 2017d. *Resultados del PATMIR 2012-2016: inclusión financiera rural en México*. México: BANSEFI. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209746/Folleto PATMIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209746/Folleto_PATMIR.pdf).
- . 2019. *Resultados del PATMIR con focalización a migrantes*. México: BANSEFI. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/491147/Folleto Patmir - bansefiVPC copia.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/491147/Folleto_Patmir_-_bansefiVPC_copia.pdf).

Bartlett, Katharine. 1989. “Feminist Legal Methods.” *Harvard Law Review* 103: 829-88.

Blackmore, Jillian, y Hugh Lauder. 2005. “Researching Policy.” En *Research Methods in the Social Sciences*, editado por Bridget Somekh y Cathy Lewin, 97-104. Londres: SAGE.

BM (Banco Mundial). 2002. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$64.6 million to the United Mexican States for a Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Technical Assistance Project*.

Consultado el 21 de junio de 2020.
<http://documents1.worldbank.org/curated/es/805401468752995191/pdf/multi0page.pdf>

———. 2007. *Project Paper on a Proposed Additional Financing Loan in the Amount of US\$21.0 Million to the United Mexican States for a Savings & Rural Finance SAGARPA Project Additional Financing*. Consultado el 21 de junio de 2020.
<http://documents1.worldbank.org/curated/es/874061468045054502/pdf/41596.pdf>.

———. 2011a. *Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de US\$100 millones*. Consultado el 21 de junio de 2020.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/750451468045052970/pdf/637340PAD0SPAN0nslated000201302012.pdf>.

———. 2011b. *Rural Savings and Credit Sector Consolidation Project: Estrategia Social. Acciones para promover la participación indígena y mujeres*. Consultado el 21 de junio de 2020.
<http://documents1.worldbank.org/curated/es/503871468052474684/pdf/IPP5170SPANISH0ialStrategy0P123367.pdf>.

———. 2018. *Implementation Completion and Results Report (LN8107-MX) on a Loan in the Amount of US\$100 Million to the United Mexican States for the Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project (P123367)*. Consultado el 21 de junio de 2020.
<http://documents1.worldbank.org/curated/es/581671516112715944/pdf/ICR00004310-01122018.pdf>.

———. s.f. “Sexual Orientation and Gender Identity.” Consultado el 21 de junio de 2020.
<https://www.worldbank.org/en/topic/sexual-orientation-and-gender-identity#1>.

Burr, Vivien. (1995) 1997. *An Introduction to Social Constructionism*. Londres: Routledge.

Butler, Judith. 1990. *Gender Trouble*. Londres: Routledge.

- . 1993. “Imitation and Gender Insubordination.” En *The Lesbian and Gay Studies Reader*, editado por Henry Abelove, Michèle Aina Barale y David M. Halperin, 307-320. Nueva York: Londres; Routledge.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2006. *Regiones indígenas de México*. México: CDI y, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD México). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35735/cdi-regiones-indigenas-mexico.pdf>.
- Chertos, Cynthia H. 1983. “Hard Truths for Strategic Change: Dilemmas of Implementing Affirmative Action.” *Women’s Studies International Forum* 6(2): 231-41. [https://doi.org/10.1016/0277-5395\(83\)90014-6](https://doi.org/10.1016/0277-5395(83)90014-6).
- Collins, Patricia Hill. 2000. “Moving Beyond Gender: Intersectionality and Scientific Knowledge.” En *Revisioning Gender*, editado por Myra Marx Ferree, Judith Lorber y Beth B. Hess, 261-284. California: AltaMira Press.
- . 2021. “Intersectionality as Critical Inquiry.” En *Companion to Feminist Studies*, editado por Nancy A. Naples, 129-154. Hoboken, NJ: Wiley Blackwell.
- Collins, Patricia Hill, y Valerie Chepp. 2013. “Intersectionality.” En *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, editado por Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon, 57-87. Nueva York: Oxford University Press.
- Collins, Patricia Hill, y Sirma Bilge. 2016. *Intersectionality*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2018. *Comunicado de prensa No. 8 Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales*. México: CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>.

- Crenshaw, Kimberlé. 1989. "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." *University of Chicago Legal Forum* 1(8): 139-167.
- Davies, Bronwyn, y Susanne Gannon. 2005. "Feminist/poststructuralism." En *Research Methods in the Social Sciences*, editado por Bridget Somekh y Cathy Lewin, 318-325. Londres; Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.
- Davis, Dána Ain, y Christa Craven. 2021. "Feminist Ethnography." En *Companion to Feminist Studies*, editado por Nancy A. Naples, 309-328. Hoboken, NJ: Wiley Blackwell.
- Dean, Mitchell. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: SAGE.
- Deitch, Cynthia. 2021. "Feminist Ethnography." En *Companion to Feminist Studies*, editado por Nancy A. Naples, 238-256. Hoboken, NJ: Wiley Blackwell.
- Dhamoon, Rita Kaur. 2013. "Feminisms." En *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, editado por Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon, 88-110. Nueva York: Oxford University Press.
- Ellerman, David. 2007. "Microfinance: Some Conceptual and Methodological Problems." En *What's Wrong with Microfinance?*, editado por Thomas Dichter y Malcolm Harper, 149-162. Warwickshire: Practical Action Publishing.
- Eveline, Joan. 1994. "The Politics of Advantage." *Australian Feminist Studies* 9(19): 129-154. <https://doi.org/10.1080/08164649.1994.9994729>.
- Eveline, Joan, y Carol Bacchi. 2010a. "Power, Resistance and Reflexive Practice." En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 139-62. Adelaida: University of Adelaide Press.
- . 2010b. "What Are We Mainstreaming When We Mainstream Gender?" En *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 87-109. Adelaida: University of Adelaide Press.

- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Editado por Colin Gordon. Traducido por Colin Gordon, Leo Marshall, John Mepham, y Kate Soper. Nueva York: Pantheon Books.
- . (1976) 2002. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Traducido por Aurelio Garzón del Camino. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- . 2009. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Editado por Michel Senellart. Traducido por Graham Burchell. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Fraser, Nancy. (1995) 2017. “Pragmatism, Feminism, and the Linguistic Turn.” En *Feminist Contentions: A Philosophical Exchange*, escrito por Seyla Benhabib, Judith Butler, Drucilla Cornella, y Nancy Fraser, 157-171. Nueva York: Routledge.
- García De la Cruz, Marisol. 2008. “Impact of Access to Formal Deposit Facilities and Loans on Schooling: Evidence from Rural Households in Mexico.” Tesis de Maestría, Ohio State University.
- . 2011. *Evaluación del Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural*. Consultado el 21 de junio de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302498/4_Evaluaci_n_del_PATMI_R.pdf.
- Glenn, Evelyn Nakano. 2000. “The Social Construction and Institutionalization of Gender and Race: An Integrative Framework.” En *Revisioning Gender*, editado por Myra Marx Ferree, Judith Lorber y Beth B. Hess, 3-43. California: AltaMira Press.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres). 2019. *Agenda 2019: Los retos, los logros*. México: INMUJERES. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/agendas/Agenda_2019.pdf.
- Jahan, Rounaq. 1996. “The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development.” *The Pakistan Development Review* 35(4): 825-32.

- Joas, Hans, y Wolfgang Knöbl. (2009) 2010. *Social Theory: Twenty Introductory Lectures*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
- King, Deborah K. 1988. "Multiple Jeopardy, Multiple Consciousness: The Context of a Black Feminist Ideology." *Open Dartmouth: Peer-reviewed articles by Dartmouth faculty*. 2073. <https://digitalcommons.dartmouth.edu/facoa/2073/>.
- Lois, Marta, y Alba Alonso. "Prólogo." En *Ciencia política con perspectiva de género*, coordinado por Marta Lois y Alba Alonso, 5-7. Madrid: Akal.
- Lois, Martha, y María de la Fuente. 2014. "Teoría política." En *Ciencia política con perspectiva de género*, coordinado por Marta Lois y Alba Alonso, 39-68. Madrid: Akal.
- Martínez Gutiérrez, Ana Laura. 2018. "¿Quién tiene acceso al crédito en México? Discriminación por color de piel en el mercado crediticio mexicano." Tesis doctoral, CIDE.
- Martínez Medina, Diana. 2019. "Retos de implementación de mandatos transversales. Análisis del *gender mainstreaming* en la Administración Pública Federal en México." Tesis de Doctorado en Políticas Públicas, CIDE.
- Matin, Imran, Munshi Sulaiman, y M.A. Saleque. 2007. "Imagining Microfinance More Boldly: Unleashing the True Potential of Microfinance." En *What's Wrong with Microfinance?*, editado por Thomas Dichter y Malcolm Harper, 23-34. Warwickshire: Practical Action Publishing.
- Moghadam, Valentine M. 2000. "Gender and the Global Economy." En *Revisioning Gender*, editado por Myra Marx Ferree, Judith Lorber y Beth B. Hess, 128-160. California: AltaMira Press.
- Moser, Caroline. 1993. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. Londres; Nueva York: Routledge.
- Mottier, Véronique. 2004. "Feminist Political Theory." *European Political Science* 3(2): 79-84.

- Oakley, Ann. 1998. "Science, Gender, and Women's Liberation: An Argument against Postmodernism." *Women's Studies International Forum* 21(2): 133-46. [https://doi.org/10.1016/S0277-5395\(98\)00005-3](https://doi.org/10.1016/S0277-5395(98)00005-3).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*. México: INMUJERES. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ESTUDIO-OCDE-INMUJREES-2017.pdf.
- Payne, Sarah. 2014. "Constructing the Gendered Body? A Critical Discourse Analysis of Gender Equality Schemes in the Health Sector in England." *Current Sociology* 62(7): 956-74. <https://doi.org/10.1177/0011392114531968>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. *Los servicios financieros en México con perspectiva de género: avances y áreas de oportunidad*. México: PNUD. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/los-servicios-financieros-en-mexico-con-perspectiva-de-genero--a.html>.
- Putland, Christine, Frances Baum, y Colin MacDougall. 1997. "How Can Health Bureaucracies Consult Effectively About Their Policies and Practices? Some Lessons from an Australian Study." *Health Promotion International* 12(4): 299-309.
- Radin, Margaret Jane. 1991. "Affirmative Action Rhetoric*." *Social Philosophy and Policy* 8(2): 130-49. <https://doi.org/10.1017/S0265052500001163>.
- Ramírez, Miriam. 2018. "Mujeres sacan jugo a las microfinanzas." *Milenio*, Septiembre 2. <https://www.milenio.com/negocios/mujeres-sacan-brillo-a-las-microfinanzas>.
- Rees, Teresa. 2002. "The Politics of 'Mainstreaming' Gender Equality." En *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*, editado por Esther Breitenbach, Alice Brown, Fiona Mackay, y Janette Webb, 45-69. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Reinharz, Shulamit. 1992. *Feminist Methods in Social Research*. Nueva York: Oxford University Press.

- Robinson, Marguerite S. 2004. *La revolución microfinanciera: finanzas sostenibles para los pobres*. México: SAGARPA, Inca Rural y BM.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey, y Howard E. Freeman. 2004. *Evaluation: A Systematic Approach (7th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). 2002. *Términos de referencia del consultor del Programa de Asistencia al Microfinanciamiento Rural: Programa de apoyo para la región de Chiapas*.
- Sawicki, Jana. (2003) 2007. "Queering Foucault and the Subject of Feminism." En *The Cambridge Companion to Foucault*, editado por Gary Gutting, 379-400. Nueva York: Cambridge University Press.
- Scott, Joan W. 1988. "Deconstructing Equality-versus-Difference: Or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism." *Feminist Studies* 14 (1): 32-50. <https://doi.org/10.2307/3177997>.
- . 1996. "El género: una categoría útil para el análisis histórico." En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, compilado por Marta Lamas, 265-302. México: PUEG UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2017a. "Comunicado No. 085. Vanessa Rubio destacó en Japón programas de apoyo a mujeres y solidez de economía mexicana para atraer inversiones." Última modificación, 12 de mayo de 2017. Consultado el 21 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-085-vanessa-rubio-destaco-en-japon-programas-de-apoyo-a-mujeres-y-solidez-de-economia-mexicana-para-atraer-inversiones-y-comercio>.
- . 2017b. "Informe semanal del vocero (8 al 12 de mayo de 2017)." Última modificación, 14 de mayo de 2017. Consultado el 21 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/informe-semanal-del-vocero-107065>.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), e INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2012. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF): La inclusión financiera en México. Resultados de la encuesta*. México: SHCP, CNBV e INEGI. <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Folleto%20Resultados%20ENIF2012.pdf>.

Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3): 366-88. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi020>.

Thornton, Bonnie Dill, y Marla H. Kohlman. 2012. "Intersectionality: A Transformative Paradigm in Feminist Theory and Social Justice." En *Handbook of Feminist Research: Theory and Praxis*, editado por Sharlene Nagy Hesse-Biber, 154-174. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

UNMDP (Universidad Nacional de Mar del Plata). 2020. "Guía para el uso de un lenguaje inclusivo en la Universidad Nacional de Mar del Plata." Facebook del Programa Integral de Políticas de Género UNMDP, octubre 19, 2020. <https://www.facebook.com/programaintegraldepoliticadegenerounmdp/photos/a.669012129968065/1596013500601252>.

Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3): 344-65. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi019>.

Virokannas, Elina, Suvi Liuski, y Marjo Kuronen. 2020. "The contested concept of vulnerability – a literature review." *European Journal of Social Work* 23(2): 327-39.

Von Pischke, J.D. 2007. "Methodenstreit and Sustainability in Microfinance: Generalizations Describing Institutional Frameworks." En *What's Wrong with Microfinance?*, editado

por Thomas Dichter y Malcolm Harper, 137-148. Warwickshire: Practical Action Publishing.

Weedon, Chris. 1987. *Feminist Practice & Poststructuralist Theory*. Oxford: Basil Blackwell.

Zarembeg, Gisela y Marta Subiñas. 2014. “Redes, reglas y recursos: incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana.” En *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos*, coordinado por Silvia López Estrada, Elizabeth Maier, María Luisa Tarrés y Gisela Zarembeg. México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

7. Apéndice

Apéndice A: Cuadro comparativo de las fases del PATMIR

ASPECTOS	FASES			
	I	II	III	Focalización a Migrantes
Período	2001-2007	2008-2011	2011-2016	2017-2018
Meta (personas)	156.3 mil	477.2 mil	977.9 mil	70-80 mil
Resultado (personas)	194 mil	504 mil	1.3 millones	114.7 mil
Mujeres	53%	57%	59%	59%
Población rural (localidades hasta 15,000 hab.)	100%	100%	82%	71%
Población indígena	29%	18%	29%	23%
Cobertura (entidades federativas)	10	27	32	16
Alianzas (firmas consultoras)	3	4	5	2
EACP (instituciones financieras)	33	122	213	68
Inversión gubernamental (MDP)	375	600	1,216	65
Instituciones de adscripción	SAGARPA	SAGARPA/ BANSEFI	BANSEFI	BANSEFI

Fuente: elaboración propia con base en información de instrumentos de difusión del programa (BANSEFI 2015; BANBIEN 2017b; BANSEFI 2017d; BANSEFI 2019).

Apéndice B: Lista de textos analizados

1. SAGARPA. *Términos de referencia del consultor del Programa de Asistencia al Microfinanciamiento Rural: Programa de apoyo para la región de Chiapas.* (PATMIR I).
2. BM. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$64.6 Million to the United Mexican States for a Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Technical Assistance Project.* (PATMIR I).
3. BANSEFI. *Lineamientos operativos del Proyecto de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales Extensión Fase II.* (PATMIR II).
4. SAGARPA. *Términos de referencia para el consultor del Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural –PATMIR fase II-.* (PATMIR II).
5. BM. *Project Paper on a Proposed Additional Financing Loan in the Amount of US\$21.0 Million to the United Mexican States for a Savings & Rural Finance SAGARPA Project Additional Financing.* (PATMIR II).
6. BANSEFI. *Lineamientos de operación del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.* (PATMIR III).
7. BM. *Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de US\$100 millones en favor de los Estados Unidos Mexicanos para el Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito.* (PATMIR III).
8. BM. *Rural Savings and Credit Sector Consolidation Project: Estrategia Social. Acciones para promover la participación indígena y mujeres.* (PATMIR I-III).
9. BANSEFI. *Lineamientos de operación del Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR).* (PATMIR con Focalización a Migrantes).
10. BANSEFI. *Anexo técnico de la contratación de los servicios para instrumentar el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) con Focalización a Migrantes.* (PATMIR con Focalización a Migrantes).