

3

Fondo para el fomento productivo de las mujeres. Una política para el empoderamiento económico de las zacatecanas (2000-2020)

Adriana Guadalupe Rivero Garza

Resumen

El Fondo para el Fomento Productivo de las Mujeres fue una política pública que se implementó, a través de la Secretaría de las Mujeres en Zacatecas de 2000 a 2020 con el objetivo de cimentar y consolidar un modelo de gestión para el empoderamiento económico femenino en la entidad y, así, mejorar su calidad de vida, de ellas, de las familias y comunidades. A través de dicho Fondo se aplicaron dos Programas: 1) Iniciando tu Negocio (PIN); y 2) Fortalecimiento Empresarial (PROFEM). Con ellos, se otorgaron financiamientos accesibles y con tasas de interés bajo a mujeres de escasos recursos, emprendedoras, de comunidades rurales, víctimas de violencia, migrantes en retorno e indígenas. Este capítulo tiene como objetivo analizar ambos programas, mostrar su importancia y los principales resultados que su obtuvieron durante dos décadas para el acceso a recursos, bienes, servicios y actividades productivas en condiciones de igualdad. La metodología empleada para esta investigación se basa en el análisis teórico feminista y de género; utiliza datos estadísticos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en torno a la autonomía económica de las mujeres, brechas de desigualdad laboral y salarial, acceso a bienes y servicios; así como de registros administrativos relativos a los créditos para proyectos productivos y empoderamiento de las zacatecanas.

Palabras clave:

política pública; proyectos productivos; mujeres.

Rivero Garza, A. G. (2025). Fondo para el fomento productivo de las mujeres. Una política para el empoderamiento económico de las zacatecanas (2000-2020). En I. Ortiz Medina, R. Compeán González, R., y M. F. Reyes Delgado (Coords.). *El papel de la mujer en el ámbito político, laboral y económico. Una balanza desequilibrada*. (pp. 63-87). Religación Press. <http://doi.org/10.46652/religacionpress.183.c418>



Introducción

El Fondo para el Fomento Productivo de las Mujeres (en adelante Fondo¹) se implementó durante 20 años con el objetivo de construir y fortalecer un modelo de gestión para el empoderamiento económico de las zacatecanas y, así, mejorar su calidad de vida, de las familias y comunidades. Fue creado, gracias a la incidencia de los movimientos feministas a nivel nacional y local, tales como el Frente Amplio de Mujeres y la Red Plural de Mujeres; además, tuvo como antecedente institucional el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el subprograma para mujeres de finales de la década de los ochenta y los trabajos de los comités locales de *Mujeres en Solidaridad* (SEMujER, 2019).

En nuestra entidad, con la creación del Instituto para la Mujer Zacatecana (INMUZA)² también nace el Fondo, cuya aportación estatal inicial fue de un peso, pues la mayor inversión vino de la Federación, a través de PRONASOL. Sin embargo, con las diferentes administraciones gubernamentales locales se lograron asignaciones presupuestales que permitieron su consolidación; destinando más de 93 millones de pesos a créditos o microcréditos, con cobertura en los 58 municipios de Zacatecas, para iniciar un negocio o fortalecer los ya existentes (Semujer, 2019).

Los microcréditos, son, en términos generales, préstamos que se otorgan con facilidades y bajo interés, como una forma de equilibrar las múltiples desigualdades que viven las mujeres en los ámbitos económico, laboral y de acceso a financiamientos. Por ello, con el objetivo de fomentar la creación y desarrollo de sus propios negocios se destinan recursos, desde las instituciones gubernamentales, para incentivar el desarrollo social femenino y sus actividades económicas.

Según los estudios sobre economía feminista, una de las limitantes para el crecimiento económico de las mujeres es, precisamente, la desigualdad y la discriminación por razón de género que no permite, entre muchos aspectos, el acceso a actividades productivas y/o unidades económicas con giros comerciales o de servicios. Por ello, en Zacatecas, se crearon dos políticas públicas importantes dirigidas a zacatecanas de escasos recursos, de comunidades rurales que vivían en condición de vulnerabilidad o que fuesen el sostén de la familia: *Iniciando tu negocio* (PIN) y *Fortalecimiento empresarial* (PROFEM).

1 ¹ Esta política pública fue reconocida, en Zacatecas, tanto por personal de las instituciones como sus beneficiarias, como "el Fondo", no así por sus siglas FPM, por lo que este capítulo lo señala de esta manera; cuando se trata de los dos programas que derivaron de él, entonces se indica que se hace referencia a Iniciando tu Negocio "PIN" y Fortalecimiento Empresarial "PROFEM".

2 ² Esta instancia fue creada en 1999 como Instituto para la Mujer Zacatecana, como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. Del 2007 al 2013, se convirtió en Instituto para las Mujeres Zacatecanas, con la figura jurídica de organismo descentralizado. A partir del 2013 se reconoce a este mecanismo para el adelanto como Secretaría de las Mujeres, una dependencia, de primer nivel, en la administración pública estatal.

Se trató de acciones dirigidas a las zacatecanas, derivadas de una política económica nacional de los años ochenta para abatir la pobreza, pero que, en esta entidad, se fue adaptando a las circunstancias, necesidades de las mujeres y a la propia manera de administrar y financiar proyectos para personas de escasos recursos; y, así, fomentar el desarrollo de actividades productivas y/o unidades económicas que apoyaron el crecimiento de grupos de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

Los requisitos para acceder a dichos financiamientos fueron flexibles comparados con los préstamos de las instituciones bancarias, las tasas de interés eran bajas y adaptadas a las capacidades de pago de las beneficiarias; pues el objetivo era que ellas generaran sus propios ingresos, mejoraran su nivel de vida, aumentaran su autonomía e independencia económica, incluso, reinvirtieran en sus comunidades creando empleos. Lamentablemente, luego de la pandemia por Covid-19, de la crisis financiera en el país y en el estado, así como del decreto presidencial de extinción de fideicomisos de 2020, ambos programas dejaron de implementarse en Zacatecas.

Poco se ha escrito sobre la importancia y beneficio de esta política pública que trascendió al menos cinco administraciones públicas estatales, partidos políticos en el poder³ y que permitió que mujeres de distintos municipios de esta entidad pudieran iniciar un negocio, fortalecer el ya existente. Por ello, este capítulo tiene como objetivo analizar la importancia que tuvieron los programas PIN y PROFEM, así como mostrar los principales resultados que su obtuvieron durante dos décadas para el acceso a recursos, bienes, servicios y actividades productivas en condiciones de igualdad.

La metodología empleada para este trabajo se basa en el análisis teórico feminista y de género; entendida como un enfoque de investigación que busca comprender y abordar las desigualdades de género y las experiencias de las mujeres en diversos contextos sociales, políticos y económicos, en este caso, de Zacatecas. Además, tiene como fundamento los principios y prácticas que desafían las estructuras hegemónicas y promueven la justicia social y la igualdad, por lo que se revisan dos programas que derivan de una estrategia gubernamental cuyo antecedente se encuentra en la implementación la política económica social y de bienestar a nivel federal.

3 Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998), quien implementó el PRONASOL y el subprograma Mujeres en Solidaridad en Zacatecas; Ricardo Monreal Ávila (1998-2004), quien consolidó Mujeres en Solidaridad y creó el Fideicomiso Créditos Sociales y el Fondo de Fomento a Proyectos Productivos de las Mujeres; Amalia García Medina (2004-2010), quien fortaleció el Fondo inyectando mayor financiamiento tanto a PIN como a PROFEM, ampliando su cobertura y creando acciones de acompañamiento a emprendedoras; Miguel Alonso Reyes (2010-2016), que entregó créditos en la mayoría de los municipios de Zacatecas, principalmente a emprendedoras de las zonas urbanas; Alejandro Tello Cisterna (2016-2021), que creó los Lineamientos, Reglas de Operación y emitió convocatorias públicas para la participación de todas las emprendedoras en Zacatecas, además, estableció acciones afirmativas a favor de mujeres indígenas, víctimas de violencia y migrantes en retorno.

Además, se utilizarán datos estadísticos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en torno a la autonomía económica de las mujeres, brechas de desigualdad laboral y salarial, acceso a bienes y servicios, tales como las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, de ocupación y empleo y algunos indicadores económicos. Con base en los datos de las encuestas se analizaron las tasas de participación laboral y desempleo, así como desigualdad laboral. Lo que permitió revisar la efectividad de los programas gubernamentales, como lo fue el Fondo.

También, se hará una revisión de los registros administrativos de SEMUJER en torno a los créditos para el empoderamiento económico, proyectos productivos e incubadoras de negocios, tanto de los programas *Iniciando tu negocio*, como de *Fortalecimiento empresarial*, los cuales fueron obtenidos vía acceso información en la Plataforma Nacional Transparencia. Así como documentos públicos como el contrato de fideicomiso, convenios de modificación, lineamientos, reglas de operación, convocatorias y boletines estadísticos de esta dependencia de la administración pública.

Este capítulo está dividido en cuatro apartados, los cuales muestran un análisis sobre los programas sociales y de proyectos productivos; también sobre la inclusión financiera de las mujeres en México; luego, los precedentes del Fondo para el Fomento de Proyectos Productivos, como lo son PRONASOL, *Mujeres en Solidaridad* y PINMUDE, hasta transitar a un modelo de gestión y acompañamiento para el empoderamiento económico; finalmente, se muestran algunos resultados tanto del programa PIN como PROFEM en nuestra entidad federativa.

Programas sociales y proyectos productivos para emprendedoras

En México, los programas sociales, desde el modelo de solidaridad, surgen en la década de los ochenta del siglo XX, cuando, debido a la crisis, se publican modificaciones normativas en torno a la política económica del país; por lo que se transita hacia la implementación de un conjunto de medidas y acciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo de las y los ciudadanos, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de desventaja o de vulnerabilidad, es decir, de carácter social y de bienestar; por lo que se enfoca, principalmente en problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión. De esta manera, se pretende abandonar el asistencialismo y autorreconocimiento del Estado como tutelar o protector de la población (Gordon, 1993).

Sara Gordon (1993), quien ha realizado diversos análisis sobre las políticas sociales en México y América Latina, ha mostrado los resultados de las evaluaciones de acciones gubernamentales diseñadas para su aplicación en el ámbito de la educación, salud,

vivienda y acceso a servicios. Ella indica que en 1982 se redujeron los créditos otorgados en condiciones preferenciales y disminuyeron los mecanismos de tutela a los sectores con menor capacidad productiva. Por lo que surgió una política orientada a reparar las finanzas y el gasto público, centrándose, principalmente, en generar oportunidades para mitigar los efectos de la crisis económica por la que atravesaba México. Así, las políticas del bienestar orientadas a la educación, salud y empleo se financiaron con presupuesto público, pero con un carácter selectivo; es decir, se privilegió la viabilidad técnica de los proyectos y se pusieron en marcha programas dirigidos a una población objetivo o beneficiaria que estuviera claramente definida (Gordon, 1993).

Es importante no perder de vista que los programas orientados a determinados grupos anteceden a la crisis de 1982; incluso, desde la década de los setenta se implementaron programas de financiamiento, constituidos tanto por recursos federales como estatales; algunas veces en una misma proporción y, otras, con asignación de porcentajes menores en el ámbito local (Plan Nacional de Desarrollo [PND], 1989).

Con la implementación de la política económica del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994) se plantearon una serie de estrategias gubernamentales orientadas a modernizar la economía mexicana, liberar el comercio y promover el desarrollo social. Se pretendió eliminar barreras comerciales para fomentar el libre flujo de bienes y servicios y se redujeran considerablemente los aranceles, así como otras barreras comerciales para integrar a nuestro país en el mercado global (PND, 1989).

Asimismo, se instruyeron reformas profundas en el sector público que trajeron como resultado la privatización de numerosas empresas estatales y la banca nacionalizada; se redujo la intervención del gobierno en varios sectores de la economía para fomentar la economía y la eficiencia, se implementaron políticas fiscales y monetarias para controlar la inflación; hubo recortes en el gasto público y se puso énfasis en el desarrollo social y la reducción de la pobreza con programas como el de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) o el PRONASOL (Gordon, 1993).

El Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento que el gobierno de la República instrumentó para “emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (PND, 1989, p 65). De allí que las acciones que se implementaron fueron gradualmente permeando en las entidades federativas; estableciendo que las áreas con mayor atención serían: “alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales” (PND, 1989, p. 66).

Respecto a PRONASOL, aplicado como una respuesta a la crisis social y económica, planteó la reducción del gasto social y redefinición del estado tutelar a solidario, mismo que “se financió en su mayor parte con recursos federales, complementados con aportes de los gobiernos estatales involucrados” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2003, p. 20). Desde un modelo de política social, cuyo diseño estuvo orientado a beneficiar a grupos específicos y resolver problemas puntuales, se buscó “eficiencia e impulso de la participación social por medio de programas dirigidos a grupos determinados (...) y la aplicación de la política social” (Gordon, 1993, p. 358) para elevar el nivel de vida tanto en las zonas rurales como urbanas, así como combatir los altos niveles de pobreza en México.

Se creó, entonces, como una política social, con enfoque descentralizado de los recursos, que operó a través de diversos programas sociales en materia de educación, salud, empleo, vivienda y acceso al empleo; estuvo presente en todas las entidades federativas y tuvo como marco los principios de organización de comunidades, participación de población beneficiaria, proyectos productivos, corresponsabilidad, entre otros; y, además, tuvo esquemas de planificación y coordinación a cargo de administraciones públicas estatales y municipales, así como de las personas beneficiarias de los proyectos (CEPAL, 2003).

Para darle viabilidad a PRONASOL, la Federación firmó convenios con los estados; de manera que se asignaron recursos mediante la inversión pública federal, aportaciones estatales y municipales que se incrementarían anualmente tanto para ejecución de obras como para proyectos productivos. Por lo que reemplazó, de alguna manera, la acción de los organismos de crédito (Gordon, 1993).

Se crearon comités de solidaridad, quienes fungían como gestores y canalizadores de las demandas sociales referidas a los proyectos que podían ser susceptibles de financiamiento; además, se encargaron de administrar los fondos asignados a cada municipio. Los financiamientos, que funcionaron como estrategia para combatir la pobreza, tuvieron tres fuentes: 1) bienestar social, que implicaba el mejoramiento de la calidad de la vivienda y de los servicios de electrificación y agua potables; 2) solidaridad para la producción, que involucró créditos a la palabra para cultivo de subsistencia, desarrollo de actividades productivas, agricultura y microindustriales; 3) desarrollo regional, para el fortalecimiento de la capacidad financiera, administrativa y ejecutiva de los municipios (CEPAL, 2003).

Debe decirse que, en 1990, PRONASOL se convirtió en “solidaridad para la producción”, en donde las administraciones públicas determinan qué demandas se iban a atender con base en la disponibilidad de recursos, planes de desarrollo, actividades productivas. En concreto, se trató “de fondos destinados a dar apoyo financiero a

productores agrícolas de bajos ingresos en zonas consideradas de alta siniestralidad” (Gordon, 1993, p.364); programas que, además, desplegaron capacitaciones, asistencias técnicas, creación de empresas con apoyo a pequeños negocios.

Como parte de PRONASOL existieron varios programas especiales; para establecer sus criterios y lineamientos se creó una Comisión que debía revisar la atención a los núcleos indígenas y de la población de zonas áridas y urbanas en diferentes materias, así como de proyectos productivos que se coordinarían con los gobiernos de las entidades federativas, con la representación de los sectores social y privado o con los particulares (Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad [Acuerdo], 1988). Entre estos subprogramas estuvo *Mujeres en Solidaridad* que tuvo como objetivo específico “apoyar proyectos productivos y de bienestar social desarrollados por mujeres, con el fin de mejorar el ingreso familiar” (Gordon, 1993, p. 364).

La finalidad de este subprograma fue el empoderamiento de las mujeres, por lo que se promovió la participación femenina en proyectos de desarrollo comunitario; asimismo, para la generación de ingresos se facilitó la creación de oportunidades para ellas a través de talleres, cooperativas y otros mecanismos, como los proyectos productivos; se ofrecieron programas de capacitación para desarrollar diversas habilidades, incluyendo la educación básica y técnica:

Las acciones que se realicen para la erradicación de la pobreza extrema se regirán por los siguientes criterios generales de política:

(...) impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades (PND, 1989, p. 67).

La forma como se le dio viabilidad a *Mujeres en Solidaridad* fue, principalmente, a través de microcréditos o financiamiento con bajo interés a pequeñas emprendedoras para iniciar o expandir sus negocios. Además, se incentivaron cooperativas de producción y comercialización de productos elaborados por mujeres de comunidades rurales; se organizaron talleres en temas como administración de negocios, salud reproductiva, derechos y alfabetización. Incluso, se construyeron o se mejoraron centros de salud, escuelas y caminos, con participación femenina (SEMujER, 2019).

Con este subprograma se consolidaron políticas públicas que aumentaron la participación de las mujeres en la vida comunitaria y en la toma de decisiones locales; asimismo, contribuyó a la generación de ingresos y mejora de la economía familiar

mediante el apoyo a emprendimientos femeninos en todas las entidades federativas y Zacatecas no fue la excepción, pues luego de *Mujeres en Solidaridad* se creó –como ya se ha dicho– el Fondo para Fomento Productivo que operó durante veinte años (SEMujER, 2019).

Uno de los grandes desafíos que se presentaron con este subprograma fue que algunos proyectos no eran sostenibles a largo plazo, debido a la falta de seguimiento y apoyo continuo; además de la dependencia de financiamiento gubernamental, que hizo que muchos proyectos se detuvieran cuando se retiraron los fondos; sin embargo, puedo decir que se trató de una política pública que, con el paso de los años, transitó a diversas acciones de fomento a proyectos productivos para el empoderamiento económico de las mujeres, tal es el caso de la participación comunitaria y la generación de ingresos que en Zacatecas se logró a través del *Fideicomiso para Créditos Sociales* (SEFIN, 2000) esto es, se fueron adaptando a formas de financiamiento para las mujeres, debido a las brechas de desigualdad de género que se estaba evidenciando en ese momento.

Inclusión financiera para las mujeres en México

La inclusión financiera es un concepto multidimensional desarrollado por una combinación de instituciones internacionales, organizaciones de desarrollo y teóricos académicos. Según el Banco Mundial (2024), significa “que individuos y empresas tengan acceso a productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades, como transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros, prestados de manera responsable y sostenible” (Banco Mundial, 2024). Esto es, se refiere al proceso de garantizar que todos los individuos y empresas, especialmente aquellos que están excluidos o desatendidos por el sistema financiero formal, tengan acceso a una amplia gama de servicios financieros útiles y asequibles. Estos servicios incluyen cuentas bancarias, préstamos, seguros, pagos y otros productos financieros que son necesarios para mejorar el bienestar financiero y fomentar el desarrollo económico.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha impulsado la inclusión financiera como un medio para erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo económico. Lo que implicaría facilitar la apertura de cuentas bancarias que permiten a los individuos proveer acceso a créditos y microcréditos para individuos y pequeñas empresas, permitiéndoles invertir en negocios, educación, vivienda o proyectos productivos; así como desarrollar políticas públicas que fomenten la creación de subsidios para servicios financieros, incentivos fiscales, así como programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas (Banco Mundial, 2024).

La inclusión financiera en México ha sido un proceso gradual, con esfuerzos que se han intensificado especialmente en las últimas dos décadas; por ejemplo, el Banco de

Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) fue creado en 2001 con el objetivo de promover el ahorro y la inclusión financiera entre las poblaciones de bajos ingresos; por su parte, en 2006, el gobierno mexicano lanzó la Estrategia Nacional de Microfinanzas, que tenía como objetivo fortalecer las instituciones de microfinanzas y ampliar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas y emprendedores de bajos ingresos; en el 2009 se creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera como un órgano de coordinación interinstitucional para diseñar e implementar políticas de inclusión financiera en el país; en 2011 se lanzó la Política Nacional de Inclusión Financiera, que marcó un enfoque coordinado y estratégico para la inclusión financiera.

En 2013 se lanza la Estrategia Nacional de Educación Financiera para mejorar el conocimiento y las habilidades financieras de la población, lo que es crucial para la inclusión financiera; a partir de este año, ésta se consideró esencial para asegurar que las personas puedan tomar decisiones financieras informadas; y, finalmente, en 2016, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera se lanzó como un plan integral para mejorar el acceso, uso y calidad de los servicios financieros. Esta estrategia estableció objetivos específicos y acciones concretas para reducir las barreras al acceso financiero y aumentar la inclusión financiera en todo el país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores [INEGI y CNVB], 2021).

Como se puede ver, en nuestro país han existido diversas formas de financiamiento, con el objetivo de facilitar el acceso a microcréditos personas emprendedoras de bajos ingresos, permitiéndoles iniciar o expandir sus negocios. Antes del 2012 no existían mecanismos con metodologías homologadas, para conocer información estadística e indicadores oficiales a nivel nacional y regional respecto a la inclusión financiera en nuestro país; de manera que las autoridades pudieran contar con diagnósticos y así poder diseñar políticas públicas y establecer metas en materia de inclusión y educación financiera, incorporar cambios y actualizaciones para dar atención a nuevos requerimientos de información y consideraciones en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF).

A partir de ese año, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e INEGI realizaron por primera vez la *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera* (ENIF) para poder contar con datos actualizados en esta materia, así como para generar:

...información sobre el estado y evolución de la inclusión financiera de la población, considerando aspectos relevantes como la tenencia de los diferentes productos y servicios financieros, el uso de medios de pago, canales de acceso físicos y digitales y las barreras que tanto la población usuaria como no usuaria enfrenta para participar cabalmente en el sistema financiero. (INEGI y CNVB, 2021, p. 5)

De allí que se pudiera conocer, en 2012, cómo era el crédito en nuestro país. Por ejemplo, la primera encuesta mostró que el 17.7% del financiamiento en México era formal; en cambio, el 23.9% se trataba de créditos informales y el 9.8% eran financiamientos mixtos. Así, a nivel nacional 19'329,069 personas adultas eran usuarias de un crédito formal; mientras que 23'684,583 lo eran de créditos informales. De esta manera la mayoría (72%) usan tarjetas de crédito, 32% utiliza tarjetas bancarias, 13% personal, 11% grupal, 9% de nómina, 7% créditos hipotecarios y 3% automotriz (INEGI y CNVB, 2012). Como se puede ver, hasta ese momento no se contaba con datos desagregados por sexo.

Hacia el 2015, la ENIF ya mostraba datos sociodemográficos; administración de gastos; ahorro informal y formal; crédito informal y formal; seguros; ahorro para el retiro; remesas internacionales; uso de canales financieros; protección de usuarios de servicios financieros; y, propiedad de activos. En ese sentido, cabe mencionar que en ese año el 68% de las personas adultas que tenían, al menos, un producto financiero, en comparación con el 56% del 2012, por lo que se observó un incremento en el número de servicios contratados (INEGI y CNVB, 2015, p. 5).

En ese año, la ENIF mostró una brecha de género de cuatro puntos porcentuales en la posición de cuentas bancarias, pues los hombres, en un 46% tenían una cuenta a nivel nacional y las mujeres en un 42%. Sin embargo, en las zonas rurales los datos mostraron lo contrario, pues el 36% de las mujeres sí habían adquirido una cuenta y el 32% de los hombres no.

En 2018 y 2021 el porcentaje de personas que contrataron servicios financieros ascendió al 68%. En esos años, la brecha de género se mantuvo con 4 puntos porcentuales del 2015 al 2018, pero de ese año al 2021 acrecentó la desigualdad 11 puntos en el acceso a algún servicio financiero (INEGI y CNVB, 2021).

Por ello, puedo afirmar que los programas de financiamiento, dirigidos a las mujeres, han permitido que pudieran iniciar, sostener y crecer sus negocios, mejorando su autonomía económica; han facilitado el acceso a programas de capacitación, mejorando las habilidades y conocimientos de las mujeres; y, han promovido una mayor participación femenina en la vida económica y social de sus comunidades.

Si bien, no todas las mujeres tuvieron acceso a estos programas, especialmente en zonas rurales y marginadas, con la política social y de bienestar se buscó ampliar la cobertura geográfica y facilitar los requisitos de acceso para incluir a más mujeres en situación vulnerable.

Las evaluaciones hechas a estas políticas públicas mostraron que algunos proyectos financiados no lograron ser sostenibles a largo plazo, debido a que no era posible darles seguimiento y/o asesoría post-crédito. Las beneficiarias, a menudo, carecían de la

educación financiera necesaria para gestionar adecuadamente los recursos. Sin embargo, puede afirmarse que los financiamientos sociales para mujeres en México han tenido un impacto positivo significativo en términos de empoderamiento económico, capacitación y reducción de la discriminación, desigualdad e, incluso, de la violencia.

Así, con la política implementada en el sexenio 2018-2024 los cambios a los programas sociales que perduraron desde 1988 sufrieron algunos cambios, pues, ahora los lineamientos federales se orientaron a fortalecer la soberanía económica del país; y, si bien, hubo acceso a microcréditos para fomentar el emprendimiento y fortalecer las pequeñas y medianas empresas, se hizo bajo un esquema distinto al planteado hace 20 años; así, los recursos públicos se orientaron a programas sociales como la pensión universal para adultos mayores, así como becas y apoyos para estudiantes, entre otros.

Precedentes del Fondo para Proyectos Productivos de la Mujeres en Zacatecas

Desde la conformación del Instituto Zacatecano de la Mujer (INMUZA), órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, se crea el Fondo; que se formalizó a través de un *Contrato de Fideicomiso para Créditos Sociales* que pudo oficializarse con la aportación estatal –como ya se dijo– de un peso (SEFIN, 2000).

La creación del Fondo fue resultado de diversos trabajos y acciones impulsados autoridades de la entidad federativa y con la vigilancia del activismo feminista, para cumplir con los objetivos planteados desde la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en México, celebrada en 1975 y que exigió se implementaran reformas a nuestro sistema jurídico, comenzando por el reconocimiento de la igualdad entre los sexos a nivel constitucional (Giordano, 2007); por lo que, a partir de entonces, el artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece la igualdad formal, “el hombre y la mujer son iguales ante la ley”, así como de aplicabilidad de la misma; y que, implicó el impulso de la participación femenina en las actividades productivas, así como en la generación de riqueza, nuevas fuentes de trabajo e ingresos para las familias mexicanas (Vela, 2012, p. 46).

Al respecto, es importante señalar que, en 1974, durante la administración del presidente de la República Luis Echeverría Álvarez se publicaron los *Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social*, a través de los cuales se hizo un llamado para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres en este ámbito, indicando que las mexicanas debían disfrutar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de responsabilidades para lograr el avance integral en nuestro país (Echeverría, 1974).

En ese mismo año se publicó la *Ley General de Población*, en la que se estableció que la Secretaría de Gobernación tenía que implementar acciones y/o medidas necesarias para “promover la integración de la mujer en el proceso económico, educativo, social y cultural” (1974, Artículo 3) lo que desencadenó una serie de planes y programas para el adelanto de las mexicanas en estos ámbitos. De allí que la reforma a la *Constitución Política* de 1975 tuviera como uno de los pilares fundamentales la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo social y económico (Vela, 2012).

Posteriormente, en la administración pública de José López Portillo y Pacheco, se elaboraron planes, diagnósticos, objetivos y estrategias tendientes a fortalecer la presencia de México en las Naciones Unidas, por lo que se firmaron y ratificaron tratados internacionales, entre ellos, la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) que indicaba los compromisos que se debían seguir para derribar la desigualdad y la discriminación por razón de género. Una vez que tuvo vigencia en nuestro territorio, se comenzaron a implementar acciones (entre ellas las cuotas de género) para que las mexicanas ocuparan cargos de toma de decisión y a conformar mecanismos institucionales como la Coordinación del Programa Nacional de la Mujer, que formuló, en su momento, el *Plan de Acción de México para la Integración de la Mujer al Desarrollo* (DOF, 1980) y que, más tarde, se convirtió en el *Primer Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo* (PRONAM) (Galeana, 1996, p. 28).

Para dar seguimiento al PRONAM se crearon, en 1985, comisiones tanto nacional como estatales para coordinar las actividades y proyectos sectoriales sobre la población femenina en México, de manera que nuestro país estuviera preparado para la Tercera Conferencia Mundial en Nairobi. Y, hasta 1988, en el marco del PRONASOL se creó el programa especial dirigido mujeres, indígenas, pequeños productores rurales y jóvenes para el desarrollo social conocido como *Mujeres en Solidaridad* (Ontiveros, s.f.) que se orientó a implementar acciones a favor de la población femenina en zonas rurales y áreas urbanas que tuvieran mayor índice de marginación.

Otras líneas de acción implementadas consistieron en asesorías, capacitaciones y promociones que se desplegaron en toda la República Mexicana, para ampliar la cobertura de la Comisión Nacional de la Mujer (CONAMUR) y crear, estratégicamente, comités de *Mujeres en Solidaridad* en cada entidad federativa. Así, en Zacatecas comenzaron los trabajos de documentación y diagnóstico en torno a las problemáticas específicas para aplicar proyectos productivos y lograr el bienestar social (SEMujER, 2019, p. 43).

En 1986, en la administración del gobernador de esta entidad federativa, Genaro Borrego Estrada, se crea la Coordinación General del *Programa Integral de la Mujer al Desarrollo* (PINMUDE), cuya primera coordinadora fue María del Refugio Calderón,

quien dio seguimiento al objetivo de desarrollar proyectos para las zacatecanas, entre ellos crear el fondo comunitario con recursos de PRONASOL para incentivar proyectos productivos, con préstamos iniciales y cuyos pagos se integraban al Fondo como capital de trabajo (SEMujER, 2019).

Desde el inicio, tuvo a una responsable, Marisela Cerros Andrade, quien comenzó acudiendo a las reuniones de los comités de *Mujeres en Solidaridad*, capacitaciones y profesionalización para los financiamientos; además estuvo en las negociaciones con el *Fondo Plata*, de la Secretaría de Economía y perteneciente al Fideicomiso Estatal de Fondos para el Desarrollo Social cuyo objetivo era otorgar créditos sociales para las zacatecanas; y, durante 20 años, con distintos cargos en SEMujER, dio seguimiento puntual a los proyectos de las emprendedoras en la entidad (SEMujER, 2018); esto es, vio nacer, fortalecerse, consolidarse y extinguirse a una política públicas de cinco administraciones estatales y de más de 20 años.

En el 2000 se concretó el *Contrato de Fideicomiso No F/315655. Créditos Sociales*. Posteriormente, el 15 de febrero de 2003, se signó un convenio modificatorio, para conformar un Comité del Fondo, el cual estuvo integrado por las Secretarías de Desarrollo Social, Economía, Función Pública, Finanzas, Inmuza y Planeación. Diez años después, en 2013, se realizó otro convenio modificatorio, una vez que ya se había transitado de Instituto a Secretaría, lo que requirió que los lineamientos y disposiciones en torno al Fondo y al Comité de adecuaran a la nueva realidad administrativa y financiera de esta dependencia de la administración pública (SEMujER, 2019).

Los últimos dos convenios modificatorios se realizaron en 2020. Luego de la crisis financiera y económica que se vivió en el país, a raíz de la pandemia de Covid-19; debido a la cual, la administración federal ordenó, con carácter de urgente, realizar un análisis integral de los fideicomisos en cuanto a su objeto, fines o propósitos, así como a su disposición financiera, para verificar su pertinencia o, para en su caso, proceder con su revocación o extinción (SEMujER, 2019).

Por lo que se puede afirmar que, ante la falta de suficiencia de recursos públicos que se vivió en 2020 y la necesidad de afrontar la emergencia sanitaria de ese año, se comenzaron a concentrar los saldos líquidos existentes en los fideicomisos para reasignarlos a los rubros de gasto presupuestal.

De allí que el decreto del 2 de abril de 2020, emitido por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ordenara la extinción o terminación de los fideicomisos públicos:

...resulta necesario analizar la permanencia de fideicomisos y fondos públicos, por lo que he determinado que los recursos públicos que los integren sean enterados en términos de las disposiciones aplicables a la Tesorería de la Federación y se lleven a cabo los procesos para su extinción. (Decreto por el que se ordena la extinción [Decreto], 2020, Exposición de Motivos)

Indicando, además, en esa disposición, que el no cumplimiento de dicho mandato daría lugar a responsabilidades administrativas.

En ese tenor, la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado de Zacatecas (SEFIN), el 22 de abril de 2020 notificó a SEMUJER abstenerse de realizar cualquier movimiento de retiro de las cuentas relacionadas con el fideicomiso y, por ende, con el Fondo (SEMUJER, 2020). Un mes después, y en consonancia con lo anterior, se publica el Acuerdo gubernativo mediante el cual se ordena llevar a cabo la extinción de fideicomisos y la reasignación de los recursos disponibles en los fideicomisos públicos del estado (2020), el cual establecía el análisis para la extinción del Fideicomiso 315655 SUB(2) Estatal de Fondos para el Desarrollo de la Secretaría de las Mujeres, cuyo apoyo estuvo destinado a actividades productivas, con el fin de combatir la pobreza e impulsar el desarrollo social en los ámbitos regional, rural y urbano del estado de Zacatecas.

Dicho Acuerdo estableció que las dependencias que administraran fideicomisos públicos debían efectuar las siguientes acciones (2020, Artículo 2):

- Analizar la situación financiera del fideicomiso y, con respecto a aquellos que tuvieran recursos financieros líquidos en cuentas bancaras, establecer con precisión los saldos existentes, así como los recursos necesarios para realizar acciones prioritarias de operación y hacerlo saber a la Secretaría de Finanzas.
- Ejecutar la concentración de los recursos públicos del fideicomiso que fuesen líquidos a la cuenta concentradora de la Secretaría de Finanzas.
- Asumir los derechos y obligaciones derivados de cada fideicomiso, con cargo al presupuesto autorizado.
- Abstenerse de ejercer o comprometer recursos públicos estatales con cargo a los fideicomisos.

De esta manera, el 30 de junio de 2020, se firma el tercer convenio modificatorio para dar cumplimiento al Acuerdo gubernativo y transferir el recurso solicitado por parte de SEFIN; pues en la cuenta del Fondo, se concentraba, en ese momento, un recurso líquido de \$20'097,712.00, mismos que se depositaron en la cuenta de reorientación de recursos fideicomiso 2020 estatal de SEFIN (2020); y, con ello, se extinguiera una

política pública que dejó una inversión de \$93'631,717.00, con cobertura estatal, durante 20 años (SEMujER, 2020). Transitando al *Modelo de gestión y acompañamiento para el empoderamiento económico de las mujeres*, cuyo objetivo ya no fue financiar proyectos productivos a través de microcréditos, sino promover el acceso al trabajo remunerado, empleo, recursos productivos, así como fortalecer las capacidades para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar en un marco de igualdad sustantiva (SEMujER, 2019).

Financiamiento para el desarrollo de las emprendedoras: una política pública de 20 años

Los programas que buscan el desarrollo y consolidación de actividades productivas y/o unidades económicas de las mujeres, surgieron como una política social encaminada a acotar las brechas de desigualdad. De allí que se otorgaran créditos sociales, con tasas preferenciales y con acompañamientos especializados para iniciar negocios o fortalecer los ya existentes.

Las brechas de desigualdad limitan el empoderamiento económico de las mujeres, lo cual representa una problemática central en las políticas públicas de desarrollo social y económico en nuestro país. Para proporcionar un análisis preciso sobre las desigualdades económicas de las mujeres en Zacatecas, es importante revisar varias fuentes de datos estadísticos, por lo que este capítulo sólo presenta, de manera general información del INEGI relativa la tasa de participación laboral, desempleo, brecha salarial, ingreso promedio, acceso a créditos, microfinanzas y empresariado femenino.

Las mujeres en Zacatecas son más proclives a vivir en condiciones de pobreza que los hombres, debido a las estructuras sociales y económicas de desigualdad. En 2020, el 45% de las mujeres vivían en condiciones de pobreza, comparado con el 42% de los hombres. Además, hay alta proporción de mujeres trabajan en el sector informal, donde los salarios son más bajos y las condiciones laborales son menos seguras; además, el 56% de las mujeres trabajadoras estaban en empleos informales, frente al 47% de los hombres (CONEVAL, 2020).

La *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) mostró que en el primer trimestre de este año la población económicamente activa (PEA) asciende a 60.7 millones de personas de 15 años o más; de esta forma, 59.1 millones son ocupados, 1.5 son desocupados abiertos. Asimismo, la población no económicamente activa (PNEA) es de 40.5 millones de personas, de las cuales 5 millones están disponibles y 35.5. no lo están. Al revisar los datos desagregados por sexo puede observarse que la tasa de participación

en la fuerza laboral es del 75.9% en los hombres y 45.9% en las mujeres. Y, además, de la PNEA 25.7 millones son mujeres, lo que muestra una brecha de desigualdad importante (INEGI, 2024).

La tasa de participación laboral de las mujeres en Zacatecas es considerablemente más baja que la de los hombres. Según la ENOE 2020, esta fue del 39.7%, comparado con el 76.1% de los hombres. Y, la tasa de desempleo femenino también es más alta; pues en ese mismo año, dicha tasa ascendía a 4.3% para el caso de las zacatecanas que no tenían un empleo, mientras que para los hombres fue del 3.7% (INEGI, 2020).

Respecto de la brecha salarial, debe decirse que también es significativa pues, las mujeres, en Zacatecas, ganan en promedio un 16% menos que los hombres por el mismo trabajo. El ingreso promedio mensual de las mujeres en 2020 fue de aproximadamente \$6,500.00 mientras que el de los hombres era de alrededor de \$7,700.00 (INEGI, 2020).

Igualmente, como se pudo ver en apartados anteriores, las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder a créditos y microfinanzas. Pues, solo el 30% de los créditos otorgados en Zacatecas en 2019 fueron para mujeres. Aunque hay un creciente número de mujeres emprendedoras, las empresas dirigidas por mujeres representan solo el 27% del total de micros, pequeñas y medianas empresas en el estado (CONDUSEF, 2019).

Llego a la conclusión de que las mujeres enfrentan desigualdades económicas significativas en varios aspectos; estas incluyen una menor participación laboral, brechas salariales, acceso limitado a recursos financieros y una mayor vulnerabilidad a la pobreza. Por tal motivo se implementaron políticas públicas de fomento al desarrollo económico y social, que promuevan la igualdad de género en el acceso a educación, empleo y recursos financieros, además de fortalecer los programas de apoyo a las mujeres emprendedoras y mejorar el acceso a servicios de salud y seguridad social

Como se dijo, en Zacatecas, el Fondo fue creado con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos del estado mexicano de aplicar acciones orientadas al desarrollo económico y social de las mujeres; por ello, se implementaron PIN y PROFEM que fueron ajustándose a las problemáticas reales de las zacatecanas como, por ejemplo, a aquellas de escasos recursos económicos, que eran sostén económico de la familia, que vivían en comunidades rurales y que no contaban con acceso a financiamiento para realizar actividades productivas o fortalecer una unidad económica a través de microcréditos.

Las problemáticas que intentaron atajar fueron, precisamente, el acceso limitado que tienen las mujeres a los programas de financiamiento gubernamentales, el bajo nivel económico, la limitada o nula asistencia técnica y desarrollo de capacidades gerenciales

y empresariales, la baja inserción de las mujeres en el mercado laboral formal, la falta de oportunidades de empleabilidad, la falta de especialización para el trabajo, entre otras.

Por ello, PIN y PROFEM tuvieron como finalidad incentivar el emprendimiento en el ámbito agropecuario, industrial, comercial y de servicios. Por lo que los financiamientos estuvieron destinados inicialmente de manera prioritaria a mujeres de escasos recursos, y posteriormente, con la inclusión de acción afirmativa para víctimas de violencia, comunidades rurales, migrantes en retorno e indígenas.

Si bien no eran créditos de alto impacto, tuvieron una gran aceptación en las zacatecanas debido a que las reglas de operación que se diseñaron con perspectiva de género: tasas de interés bajas, requisitos mínimos y oportunidades de crear negocios importantes para el contexto de la entidad. Por ejemplo, para iniciar un negocio se ofrecían pequeños montos de cinco a diez mil pesos; y, para el fortalecimiento empresarial de 15 a 50 mil pesos. Los plazos para pagar oscilaban entre los 12 y los 36 meses, dependiente del monto que se solicitara (SEMujER, 2017).

Al respecto, es necesario subrayar que, en Zacatecas, la inclusión financiera aun refleja una brecha de desigualdad importante por razón de género, Pues, en la entidad, de 10 mujeres solo 4 tienen acceso a créditos, a la tenencia de cuenta con un banco o institución (nómina, ahorro, para recibir apoyo de gobierno, entre otras), crédito formal (tarjeta de crédito, crédito de vivienda, personal, entre otros), seguro o cuenta de ahorro para el retiro (Afore). Los productos financieros que tienen las mujeres zacatecanas son: nómina (22.0%), pensión (11.0%), ahorro (11.5%), apoyos de gobierno y otras (6.6%), cuenta (11.6%), crédito (12.1%), seguro (11.9%), ahorro para el retiro (13.3%) (SEMujER, 2020).

Para generar mayores oportunidades de empoderamiento económico, la tasa de interés, tanto de PIN como de PROFEM comenzaron, en los primeros años de existencia con un 12%; sin embargo, debido a diferentes acciones afirmativas a favor de las zacatecanas, así como para ser congruentes con una economía de crédito social la tasa disminuyó al 6% anual. Los requisitos variaban dependiendo del programa, pero era contar con un plan de negocios y recibir capacitaciones, asesoría y acompañamiento para asegurar el éxito de los proyectos (SEMujER, 2017).

Asimismo, se solicitaba que las actividades productivas a crear, ampliar o fortalecer fueran viables, factibles y rentables económicamente y que, preferentemente coadyuvaran en la generación de empleos; también, era necesario que no se hubiera recibido un crédito social en el año fiscal de la solicitud ni apoyos de otros programas federales o estatales, dándose prioridad a aquellas mujeres que solicitaran financiamiento por primera vez o que tuviesen un historial positivo de cumplimiento de pago (SEMujER, 2017).

Por ello, se puede afirmar que PIN y PROFEM se consolidaron en Zacatecas como una política social orientada hacia las mujeres de escasos recursos, para otorgar tasas de interés preferenciales para la creación, ampliación o fortalecimientos de actividades productivas y/o unidades económicas ya fuera con giros agropecuarios, industriales, comerciales y/o de servicios.

Como se trató de dar cobertura estatal, se focalizaron los esfuerzos en otorgar créditos a grupos prioritarios de mujeres, con la finalidad de otorgarles herramientas para la creación y/o fortalecimientos de negocios, actividades productivas o unidades económicas. Así, en las reglas de operación establecidas para su ejecución establecieron que el objetivo general era “contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante el empoderamiento económico de las mujeres zacatecanas, preferentemente de las mujeres víctimas de violencia, migrantes y rurales” (SEMujER, 2019).

En ese sentido, pudo verificarse que las reglas de operación de los programas de financiamiento de proyectos productivos se elaboraron con base en la transversalización de la perspectiva de género, con acciones dirigidas al empoderamiento de las zacatecas y medidas afirmativas para aquellas que vivían en condiciones de vulnerabilidad (SEMujER, 2017).

Aunado a ello, como se trataba de una política pública que debía atender las desigualdades estructurales en los ámbitos económico y social, también establecieron como objetivos específicos: 1) promover la igualdad de género y contribuir al empoderamiento de las mujeres zacatecanas mediante financiamientos con tasa de interés preferencial para el desarrollo y/o consolidación de proyectos productivos; y 2) fomentar el desarrollo de capacidades financieras y empresariales de las mujeres zacatecanas, que obtengan un crédito, mediante la capacitación e incubación de actividades productivas, a fin de que cuenten con herramientas para la creación, ampliación o fortalecimiento de actividades productivas y/o unidades económicas que incrementen la productividad de las ya existentes (SEMujER, 2019).

Se puede concluir, del análisis de los registros administrativos que las beneficiarias o población objetivo fueron las zacatecanas de escasos recursos y sostén económicos de su familia, tales como: cuidadoras, jefas de familia, con alguna discapacidad, adultas mayores que deseen emprender o consolidar un proyecto productivo a través de un micro financiamiento; priorizando (como una medida afirmativa) a las mujeres víctimas de violencia, mujeres migrantes y que vivieran en comunidades rurales. Esta última acción, comenzó a implementarse a partir de 2017, como una manera de atender de manera interseccional a mujeres con dobles o triples condiciones de vulnerabilidad en la entidad federativa (SEMujER, 2020).

Si bien la población objetivo fueron mujeres de escasos recursos y sostén de familia; lo cierto es que, durante 20 años, los financiamientos se destinaron, principalmente y porque así lo solicitaron las zacatecanas, a emprendedoras de zonas urbanas y, luego, de comunidades rurales. Muy pocas migrantes, con discapacidad o víctimas de violencia solicitaron ser acreedoras de estos programas.

De esta manera, los sectores económicos en los que se implementaron dichos programas fueron, principalmente el de comercio, servicios y transformación de la materia, logrando financiar negocios de casi todos los municipios de Zacatecas. Algunos años se alcanzaron a cubrir hasta 38 municipios de la entidad, lo cual se hizo, incluso, con una estructura mínima, pues la dirección de empoderamiento económico de SEMUJER solo contaba con 6 personas que operaron todo el Fondo.

En el caso del programa *“Iniciando tu negocio”*, tuvo como objetivo principal apoyar a las emprendedoras zacatecanas en las etapas iniciales de creación de sus empresas; esto incluían desde el proyecto o la idea de negocio hasta la puesta en marcha y los primeros meses de operación.

Como estrategia de acompañamiento para PIN se ofrecieron talleres y cursos sobre temas clave para los proyectos productivos, como desarrollo de planes de negocio, administración, finanzas, marketing y ventas; además se brindó asesoría personalizada a las emprendedoras para ayudarles a superar desafíos específicos y tomar decisiones informadas; facilitando, además el acceso a microcréditos y subsidios para cubrir costos iniciales y capital de trabajo. Incluso, se promovió la creación de redes de emprendedores y la vinculación con posibles inversionistas y proveedores.

PIN facilitó la creación de numerosas micro y pequeñas empresas en diversas industrias, desde comercio hasta servicios y manufactura; coadyuvó al empoderamiento de las emprendedoras zacatecanas, brindándoles las herramientas y el conocimiento necesario para iniciar y gestionar sus negocios; aunado a que contribuyó a la generación de empleo en lo local.

Por su parte, el programa *“Fortalecimiento Empresarial”* tuvo como objetivo consolidar y hacer crecer las pequeñas y medianas empresas existentes en Zacatecas, mejorando su competitividad y sostenibilidad a largo plazo. Por ello, como estrategia de acompañamiento se realizaron diagnósticos para identificar las áreas de mejora en las empresas femeninas participantes; además existió coordinación interinstitucional con otras dependencias de la administración pública, como Secretaría de Economía, para ofrecer Ofrecen cursos avanzados y consultorías especializadas en gestión empresarial, innovación, tecnología, y expansión de mercados; para facilitar el acceso a créditos, subsidios y otras formas de financiamiento para apoyar el crecimiento empresarial y promover la adopción de nuevas

tecnologías y prácticas innovadoras para mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas.

PROFEM tuvo un gran impacto en la entidad federativa, ayudó a muchas zacatecanas a mejorar sus procesos, productos y servicios, aumentando su competitividad en el mercado; apoyó la expansión de empresas locales, permitiéndoles acceder a nuevos mercados y aumentar sus ingresos e impulsó, desde la coordinación interinstitucional, la adopción de tecnologías avanzadas en las empresas participantes, mejorando su eficiencia operativa. Por ello fue el programa con mayor demanda y asignación de financiamiento.

Según se obtuvo de los registros administrativos de la dirección de empoderamiento económico de SEMUJER, los créditos PIN y PROFEM fortalecieron el sector terciario, es decir, el de comercio y servicios; pocos fueron destinados a la industria, a la agricultura y ganadería. Ello, debido a que existen otras dependencias como la Secretaría de Economía y del Campo que tienen programas específicos para sectores secundarios y primarios.

Como se dijo, el programa al que más acudieron las zacatecanas fue a PROFEM, lo que significa que muchas mujeres emprendedoras, requerían de apoyos para seguir creciendo sus negocios, aunado a que solicitaban asesorías, talleres y capacitaciones para generar más ingresos y fuentes de empleo. Los datos muestran que las zacatecanas solicitaron de manera concurrente esta política pública para fortalecer un negocio ya existente, pues, a diferencia de otras dependencias, SEMUJER destinó este Fondo a créditos sociales que cubrieran las necesidades reales de las zacatecanas de los 58 municipios.

Las actividades económicas en las que las mujeres acreedoras de PIN y PROFEM participaron predominantemente fueron la venta de ropa, calzado, abarrotes, dulces, papelería, blancos, bisutería y regalos. En el caso de los servicios, se dirigieron a la elaboración y venta de alimentos, estéticas, renta de mobiliario y *cibers*. Respecto a la manufactura la mayoría de los apoyos fueron dirigidos a los fortalecimientos de negocios para la confección y venta de ropa, elaboración de pan y nieves, manualidades, serigrafía, bordados, diseño, fotografía, entre otros (SEMUJER, 2018).

El año que mayor cobertura tuvo con dichos financiamientos fue 2018, pues se logró incidir en el 50% del territorio de Apozol, Calera, Cd. Cuauhtémoc, Concepción del Oro, Fresnillo, Gral. Francisco R. Murguía, Gral. Pánfilo Natera, Gral. Enrique Estrada, Guadalupe, Jalpa, Jerez, Juan Aldapa, Juchipila, Loreto, Mazapil, Monte Escobedo, Morelos, Ojocaliente, Pánuco, Río Grande, Saín Alto, Sombrerete, Tabasco, Tlaltenango, Trancoso, Valparaíso, Vetagrande, Villa de Cos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Villa Nueva y Zacatecas. De estos municipios la concentración de créditos estuvo en Fresnillo 16%, Guadalupe 14%, Río Grande 13% y Zacatecas 12% (SEMUJER, 2018).

Un dato importante que SEMUJER mostró es que a partir de 2017, una vez que se realizaron los *Lineamientos* y se abrieron convocatorias públicas, el incremento de solicitudes de créditos sociales fue de más de 200%, aunado a que se trabajó un padrón de beneficiarias que permitió registrar datos desagregados, por lo que ahora se sabe que 30.6% de las mujeres que solicitó financiamiento apenas habría terminado la secundaria, seguidas de quienes tenían nivel preparatoria (20.5%), licenciatura (19.7%), carrera técnica (14.6%) y primaria (12.5%). En cambio, las mujeres con posgrado prácticamente no solicitaron financiamientos (0.8 %) (SEMUJER, 2019).

Aunado a ello, el 47.7% de las que solicitaron créditos tanto PIN como PROFEM eran casadas, lo que implica que, aunque estas políticas estuvieron dirigidas a aquellas que eran en sostén de la familia, fueron las zacatecanas que aun compartiendo responsabilidades en el gasto del hogar era necesario contar con un ingreso adicional. Y, luego, las solteras con un 27.4% fueron quienes acudieron, principalmente, por financiamiento para hacer su negocio, seguidas de las divorciadas con un 13 % (SEMUJER, 2019).

En síntesis, se puede afirmar que la inversión de ambos programas implicó una política gubernamental local que nace gracias a una política social, se consolida a través de, al menos cinco administraciones públicas y culmina en 2020 con el tránsito a un modelo de acompañamiento de inserción al mercado laboral que sigue implementándose, de manera coordinada e interinstitucional, desde la Secretaría de las Mujeres.

Conclusiones

El Fondo para proyectos productivos de las mujeres fue una política pública exitosa que impulsó a las zacatecanas al desarrollo social y autonomía económica. En 20 años se elaboraron planes de empoderamiento, proyectos productivos que fomentaran las unidades económicas de miles de mujeres de los 58 municipios; si bien fue una estrategia dirigida a mujeres de comunidades rurales y jefas de familia, la realidad mostró que fueron beneficiadas zacatecanas de zonas urbanas, emprendedoras que requerían fortalecer un negocio que ya tenían.

PIN y PROFEM fungieron como medios de producción, ingresos y actividad fuera del hogar para la obtención de recursos económicos, reducción de dependencia, organización económica, seguridad social y posibilidad de influir en la política de desarrollo social de la entidad federativa; de allí que las beneficiarias, sobre todo del segundo programa, también contribuyeran a la generación de empleos principalmente de otras mujeres.

Si bien, la mayoría de las actividades productivas por las que las mujeres acudieron por financiamiento están asociadas a las ocupaciones más comunes y feminizadas, como

la preparación de alimentos, trabajos de apoyos y servicios, puede afirmarse que sí se potenció la participación laboral femenina desde la formalidad; aunque, no se puede dejar de lado la inactividad poblacional por sexo que anualmente presentó variaciones significativas; más, a partir de 2020 cuando se declara la pandemia por Covid-19.

Considero primordial reconocer que las mujeres son agentes económicos clave que generan prosperidad, empleo, innovación y son un potente promotor del desarrollo. Por ello, las normas que rigen la actividad empresarial deben tomar en cuenta las necesidades de las mujeres, de todas las mujeres; e implementar políticas públicas orientadas a fortalecer el emprendimiento y economías de las zacatecanas. Algunas de ellas, lograron posicionar sus productos no solo a nivel local, sino también nacional y hasta internacional, expidiendo sus productos fuera del país.

Los programas PIN y PROFEM en Zacatecas jugaron un papel crucial en el desarrollo económico local, fomentando el emprendimiento y fortaleciendo las empresas y negocios de las mujeres. Ambos tuvieron un impacto positivo en la creación de empleo, empoderamiento emprendedor y mejora de la competitividad empresarial. Sin embargo, también debe decirse que enfrentaron desafíos como el acceso a recursos, la sostenibilidad de los negocios y la resistencia al cambio. Si bien, durante 20 años se fortaleció esta política pública, la pandemia por Covid, las decisiones gubernamentales a nivel federal en torno a estos programas herederos de políticas económicas de la década de los ochenta generaron que quedaran extintos en menos de un año en nuestra entidad. Sin embargo, el “*Modelo de gestión y acompañamiento para el empoderamiento económico*” trató de ajustarse a las nuevas estrategias de desarrollo que se plantearon a partir del 2020, acompañando a las zacatecanas, incluso a quienes habían sido beneficiadas con PIN y PROFEM para que gestionaran recursos de otras dependencias en el estado como a nivel federal.

Referencias

- Acuerdo gubernativo mediante el cual se ordena llevar a cabo la extinción de fideicomisos y la reasignación de los recursos disponibles en los fideicomisos públicos del estado*, 27 de mayo de 2020. P.O.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública emprendan*. 6 de diciembre 1988. D.O.
- Banco Mundial. (2024, 24 de junio). Inclusión financiera. <https://lc.cx/6rSPXL>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. División desarrollo productivo y empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. (2019). CONDUSEF, AMIS e INMUJERES llevan a cabo el Foro —Finanzas, Género e inclusión. <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=1922&idcat=1>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Informe de pobreza y evaluación 2022. Zacatecas*. CONEVAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 22 de marzo de 2024. D.O.
- Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos*. 2 de abril de 2020. D.O.
- Echeverría Álvarez, L. (1974). *Cuarto Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, Gobierno de la República.
- Galeana, P. (1996). *Informe de las instituciones gubernamentales dedicadas a la mujer*. UNAM-Federación Mexicana de Universitarias.
- Giordano, V. (2007). *La conferencia mundial de la mujer (1975) y la ampliación de los derechos de las mujeres en el Cono Sur*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Gordon, Sara. (1993). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista mexicana de sociología*. 351-366
- <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicanadesociologia/1993/vol55/no2/18.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2012). *“Cuadríptico con principales hallazgos”*. *Encuesta nacional de inclusión financiera*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2015). *Encuesta nacional de inclusión financiera. México. Principales hallazgos*. INEGI
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2018). *Encuesta nacional de inclusión financiera. México. Principales hallazgos*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2021). *Encuesta nacional de inclusión financiera. México. Principales hallazgos*. INEGI.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. 17 de abril 1980. D.O.
- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. 31 de mayo 1989. D.O.
- Ley General de Población*. 7 de enero 1974. D.O.
- Ontiveros Ruíz, G. (s.f.). La política social en México 1988-1994: el Programa Nacional de Solidaridad. Eumed. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor/2e.htm>
- Secretaría de Finanzas. (2000). *Contrato del Fideicomiso No. F/315655. Créditos Sociales*. SEFIN.
- Secretaría de Finanzas. (2020). *Convenio Modificatorio de Contrato de Fideicomiso*. SEFIN.
- Secretaría de las Mujeres. (2020). *Registros administrativos de la Dirección de Fomento a Proyectos Productivos*. SEMUJER.
- Secretaría de las Mujeres. (2019). *Camino hacia la igualdad. Inspiración entonces y ahora. Memorias de SEMUJER 1999-2019*. SEMUJER.
- Secretaría de las Mujeres. (2019). Créditos otorgados PIN y PROFEM 2018. *Boletín estadístico*, 1-7.
- Secretaría de las Mujeres. (2019). *Modelo de gestión y acompañamiento para el empoderamiento económico de las mujeres en el estado de Zacatecas*. SEMUJER.

- Secretaría de las Mujeres. (2019). *Reglas de operación del Fondo Productivos para las Mujeres*. SEMUJER.
- Secretaría de las Mujeres. (2018). Créditos otorgados PIN y PROFEM 2016 y 2017, *Boletín estadístico*, 1-9.
- Secretaría de las Mujeres. (2018). *Registros administrativos de la Dirección de Fomento a Proyectos Productivos*. SEMUJER.
- Secretaría de las Mujeres. (2017). *Primera Convocatoria Pública de los Programas de Financiamiento “Iniciando tu negocio” y “Fortalecimiento empresarial”*- SEMUJER.
- Vela Barba, E. (2012). *Derecho a la igualdad y a la no discriminación en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fund for the Productive Development of Women. A Policy for the Economic Empowerment of Zacatecan Women (2000-2020)

Fundo para o Desenvolvimento Produtivo das Mulheres. Uma política para o empoderamento econômico das mulheres de Zacatecan (2000-2020)

Adriana Guadalupe Rivero Garza

Universidad Autónoma de Zacatecas | Zacatecas | México
agrivero@uaz.edu.mx

Doctora en Historia. Docente Investigadora del Doctorado en Estudios Contemporáneos, de la Unidad Académica de Historia, de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Abstract

The Fund for the Productive Development of Women was a public policy implemented through the Secretariat of Women in Zacatecas from 2000 to 2020 with the objective of cementing and consolidating a management model for the economic empowerment of women in the state and, thus, improve their quality of life, their families and communities. Two programs were implemented through this Fund: 1) Initiating your Business (PIN); and 2) Business Strengthening (PROFEM). These programs provided accessible financing at low interest rates to low-income women, entrepreneurs, women from rural communities, victims of violence, returning migrants and indigenous women. The purpose of this chapter is to analyze both programs, show their importance and the main results obtained over two decades in terms of access to resources, goods, services and productive activities under equal conditions. The methodology used for this research is based on feminist and gender theoretical analysis; it uses statistical data from the National Institute of Statistics, Geography and Informatics (INEGI) on women's economic autonomy, labor and salary inequality gaps, access to goods and services, as well as administrative records related to credits for productive projects and empowerment of Zacatecan women.

Keywords: public policy; productive projects; women.

Resumo

O Fundo para o Desenvolvimento Produtivo da Mulher foi uma política pública implementada por meio da Secretaria da Mulher de Zacatecas de 2000 a 2020 com o objetivo de consolidar e consolidar um modelo de gestão para o empoderamento econômico das mulheres do estado e, assim, melhorar sua qualidade de vida, de suas famílias e comunidades. Dois programas foram implementados por meio desse Fundo: 1) Iniciando seu Negócio (PIN); e 2) Fortalecimento Empresarial (PROFEM). Esses programas forneceram financiamento acessível a baixas taxas de juros para mulheres de baixa renda, empreendedoras, mulheres de comunidades rurais, vítimas de violência, migrantes que retornaram e mulheres indígenas. O objetivo deste capítulo é analisar os dois programas, mostrar sua importância e os principais resultados obtidos ao longo de duas décadas em termos de acesso a recursos, bens, serviços e atividades produtivas em condições de igualdade. A metodologia utilizada para esta pesquisa baseia-se na análise teórica feminista e de gênero; utiliza dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI) sobre autonomia econômica das mulheres, brechas de desigualdade laboral e salarial, acesso a bens e serviços, bem como registros administrativos relacionados a créditos para projetos produtivos e empoderamento das mulheres zacatecas.

Palavras-chave: política pública; projetos produtivos; mulheres.