



Estudio de Programa Vigente de la Secretaría de la Mujer denominado “ConMujer”

Arq. Juan Orozco López
Director de la evaluación

Ing. Alejandro Tabla Moya
Coordinación de la evaluación





ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
FUNDAMENTOS Y CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN	4
OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN	8
CONTEXTO TEÓRICO: ENFOQUE DE GÉNERO Y DESARROLLO ECONÓMICO	9
CAPITULO 1: ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO.....	12
CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA.....	12
FORMALIZACIÓN DEL PROGRAMA.....	12
FORMULACIÓN DEL PROGRAMA	15
DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y SU INTEGRACIÓN CON LOS OBJETIVOS	20
DISEÑO Y DEFINICIÓN DE COBERTURA.....	22
POBLACIÓN OBJETIVO.....	23
ENFOQUE DE GÉNERO	24
ORGANISMOS Y/O ENTIDADES RESPONSABLES Y PARTICIPANTES EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....	29
RECURSOS FINANCIEROS	31
RECURSOS HUMANOS	32
CAPITULO 2: ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y RECOMENDACIONES	33
CAPITULO 3: CONCLUSIONES.....	36
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXOS	40



INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende resumir y presentar los resultados obtenidos sobre la evaluación del Programa de Microfinanciamiento Confianza en las Mujeres “Con Mujer” del Estado de Michoacán de Ocampo.

Esta evaluación está generada a través del levantamiento de información realizado con entrevistas al personal operativo, gerencial y directivo de las entidades que participan en el programa, y de la documentación recopilada desde los elementos normativos y de formalización, hasta las estadísticas y elementos que se generan en la operación del mismo.

Evidentemente la evaluación gira en torno al enfoque de género del programa, sin embargo no se excluyen elementos fundamentales que orienten al programa hacia su eficiencia en general.

El reporte está conformado por tres capítulos:

- Análisis y Diagnóstico. Este capítulo contiene los elementos de análisis sobre la forma en que está concebido y organizado el programa. A través de una serie de cuestionamientos, se muestran y diagnostica el grado de madurez, formalización y solidez que tiene el programa. Complementan en la temática de este capítulo, lo referente a su orientación de enfoque de género y las características en materia de evaluación y mejora continua.
- Áreas de Oportunidad y Recomendaciones. En este apartado se presentan en una tabla las diferentes áreas de oportunidad que surgen como resultado del análisis y diagnóstico. Asimismo, para cada una de ellas se describe brevemente una serie de recomendaciones que permitirán tomar acciones específicas, desde la generación de documentación hasta el planteamiento de un proyecto específico que resuelva la problemática señalada.
- Conclusiones. Un colofón final al documento que describe los grandes aspectos de la evaluación. Tiene un carácter gerencial, pues resume los elementos más destacados que se detectaron en el levantamiento de información, su análisis y por supuesto en la determinación de las áreas de oportunidad y las recomendaciones.



Criterios de la evaluación

A lo largo de la investigación y análisis del programa Con Mujer, se detectaron una serie de carencias que son resumidas en el capítulo anterior, por lo que en esta parte de conclusiones queremos hacer énfasis en el tema de la evaluación a través de los resultados y también de la operación diaria del programa.

Esto no debe interpretarse en el sentido de que la cuestión de la formalización por ejemplo, tiene menos importancia, pero como el programa ya está en plena operación, es fundamental iniciar con la medición de lo que está sucediendo hoy día.

Es por eso que nuestra visión es iniciar conociendo el comportamiento, con información de calidad, expedita y disponible en todo momento y lugar. De ahí se deriva la decisión de establecer la metodología y estrategia de implementación de controles e indicadores que permitan lograr este objetivo.

La importancia de la evaluación de programas sociales.

Los programas sociales se entienden como el amplio rango de programas diseñados para mejorar la calidad de vida por medio del mejoramiento de la capacidad de los ciudadanos para participar, plenamente, en actividades sociales, económicas y políticas, tanto a nivel local como nacional. Los programas se pueden poner el foco en mejorar la condición física (salud, nutrición); proveer acceso a servicios (vivienda, agua, transporte); proteger a los grupos más vulnerables de las adversidades provenientes de reformas económicas y ajustes estructurales; proveer educación, alfabetismo, empleo y oportunidades para la generación de ingresos (entrenamiento vocacional y técnico, crédito, desarrollo rural integrado, pequeña empresa). Otros programas pueden focalizarse directamente en "empoderamiento" por medio del fortalecimiento de organizaciones comunales, motivación de las mujeres para su participación en actividades de desarrollo o en el alivio de la pobreza. Tal es el caso de este programa.

Las agencias de desarrollo difieren en su percepción de la naturaleza y de los objetivos de los programas sociales y de como éstos se comparan con los programas convencionales de inversión de capital. Esta diferenciación en las perspectivas, determina como la evaluación de programas sociales es enfocada.

Por ejemplo, algunas agencias donantes consideran la salud y la educación como una inversión en capital humano y evalúan ex - ante, diseñan y monitorean tales proyectos casi de la misma manera como manejan un proyecto de inversión de



capital. Tales agencias asumen que ciertos aspectos definidos con precisión por medio de una metodología particular de implementación, producirán resultados predeterminados que generarán mejoras medibles en indicadores de capital humano como: logros educacionales; ganancias en el mercado laboral; tasas de mortalidad, etc. Un proyecto educacional sería evaluado ex -ante, con base en su tasa interna de retorno y tendría un cronograma de implementación fácil de monitorear. Este mismo enfoque podría usarse para un proyecto en salud, aunque su evaluación ex - ante se haría tal vez usando un análisis de costo-efectividad antes que la tasa interna de retorno. Sin embargo, en sólo un pequeño número de casos, son definidos y usados, con claridad, los indicadores de resultados e impactos en proyectos de educación y salud. La evaluación tiende a concentrársenos en los insumos o en los posibles resultados físicos.

Un segundo enfoque adoptado por muchos gobiernos, por agencias de las Naciones Unidas, organizaciones bilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) se basa en el concepto de que los rubros como analfabetismo, salud primaria, vivienda y agua potable, son derechos humanos básicos que no requieren de justificaciones económicas. Las evaluaciones, si se conducen, tienden a enfocarse en el costo-efectividad de los sistemas de distribución y en el acceso a estos servicios por parte de los grupos meta. Evaluaciones rigurosas, sobre los impactos, son raramente llevadas a cabo porque los programas no están justificados con base en un impacto económico determinado.

Los enfoques arriba citados son “supply-driven”, lo cual quiere decir que el gobierno decide qué servicios debe recibir la población y cuáles son sus necesidades básicas.

Un tercer enfoque –adoptado por muchas ONGs, donantes bilaterales, UNICEF y recientemente por el Banco Mundial, se basa en que el objetivo principal del desarrollo social debiera ser el de apoyar a grupos no privilegiados como mujeres, a desarrollar la capacidad de organización y el conocimiento requerido para identificar y satisfacer sus propias necesidades.

Los objetivos de muchos proyectos sociales y programas involucran aspectos como: el desarrollo de capacidades locales sostenibles; la promoción de la participación; la concientización y la motivación de estrategias de auto-ayuda. ¿Cómo se pueden medir estos objetivos? ¿Cuáles son los propósitos de evaluar este tipo de proyectos? ¿Son acaso las evaluaciones de estos proyectos diferentes de la de aquellos proyectos más convencionales?



En tanto estamos frente a estrategias de desarrollo que son diferentes de aquellas que enfatizan la producción, se requieren de nuevas técnicas y métodos de evaluación. Estamos frente a un marco cambiante de relaciones entre actores que están involucrados en los procesos de desarrollo. Asimismo, frente a un ambiente social y científico cambiante, en donde las ideas ortodoxas, asociadas con los principios de desarrollo económico liberal del Norte, ya no pueden ser sostenidas. Se están negociando nuevas formas para analizar el valor, y nuevas metodologías que permitan entender la efectividad de las intervenciones en nombre del desarrollo social.

Dada la gran diversidad de programas de desarrollo social y la amplia gama de objetivos y de orientaciones sociales y políticas de las organizaciones involucradas, no existe una forma estándar de evaluar los programas mencionados arriba. Cierta flexibilidad será siempre deseable.

En primer lugar, muchas autoridades reconocen que los principales actores, en particular los supuestos beneficiarios (así como también grupos que pueden verse afectados como resultado del proyecto) deben estar activamente involucrados en la identificación, seguimiento y evaluación del proyecto. Las metodologías de *Beneficiary assessment* (evaluación del beneficiario) usadas desde hace mucho tiempo por ONGs, están siendo ahora adoptadas por agencias internacionales.

La metodología de *beneficiary assessment* es una herramienta gerencial orientada a mejorar la calidad de las operaciones de desarrollo. Este es un enfoque para la recolección de información, el cual estudia el valor de una actividad tal y como es percibida por sus principales usuarios. El enfoque es cualitativo en tanto que derivar el análisis sobre la base de una experiencia compartida y de observación. Asimismo, otorga prioridad al punto de vista de las otras personas. En tanto que el Banco Mundial y otras agencias comprometidas en desarrollo, buscan mejorar sus intervenciones, un indicador clave será cómo el cliente meta o supuesto beneficiario percibe el valor de su trabajo, proyecto o política, en relación a como su vida es afectada. La iluminación de este cliente/usuario, a través de sus apreciaciones, es el objetivo primario del *beneficiary assessment*".

Hasta hace poco, el *beneficiary assessment* se dirigía, principalmente, a los beneficiarios de bajos ingresos. Sin embargo, en la actualidad, estos métodos se están usando para entender mejor las perspectivas de otros grupos de interés como agencias gubernamentales y proveedores de servicios privados.

En segundo lugar, la evaluación de impacto social (llamada también análisis social) se usa antes del inicio o durante la implementación de los proyectos, para



evaluar como los diferentes grupos sociales y económicos serán afectados por el proyecto o el programa. Una de las áreas en las que se ha incrementado el uso de la evaluación de impacto social, es en el análisis del género. Muchas agencias multilaterales y bilaterales actualmente demandan análisis de género y algunas veces análisis mayores de impacto social. Esto como parte de las actividades de programación, o como parte del proceso de aprobación del proyecto.

En tercer lugar, se han hecho esfuerzos para fortalecer el uso de métodos cualitativos en la evaluación de programas internacionales de desarrollo y, por lo tanto para romper con los enfoques convencionales de evaluación basados en indicadores cuantitativos. Aunque ya se evidencian avances significativos, aún no se han resuelto las diferencias entre los defensores de ambos enfoques. Como resultado, pocos han sido los estudios de evaluación que han logrado integrar ambos enfoques. Aún queda mucho trabajo por hacer para lograr que los operadores de proyectos que emplean evaluaciones convencionales cuantitativas, acepten métodos cualitativos.

En cuarto lugar, se evidencia un creciente interés en procedimientos de evaluación rápidos (también conocidos como Rapid Social Assessment o Rapid Rural Appraisal), los cuales son más costo –efectivos que la mayoría de los otros métodos. Asimismo, más correspondientes con los ambientes socioculturales de los proyectos.

En quinto lugar, existe presión por evaluaciones más "holísticas" que hagan posible entender la compleja interacción entre un proyecto y el medio ambiente social, cultural, político y económico en el que está inserto.

Es por todo lo anterior que el tema de evaluación de programas sociales ha adquirido una relevancia no vista en la década pasada, y de ahí surge la imperiosa necesidad de orientar esfuerzos para que el programa Con Mujer se convierta en un programa que pueda marcar la nueva tendencia en este tipo de apoyos a la sociedad michoacana.

Fundamentos de la evaluación

Tomado como punto de partida la estrategia del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en el sentido de crear e incorporar políticas públicas y programas, lo cual está claramente especificado en el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, Eje 5, Política Social para el Bienestar de la Gente, establece que "... la política social de esta administración responde a una lógica transversal de



participación ciudadana y de la organización social. Para ello fomentará su corresponsabilidad, integrándolas en la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los programas sociales”.

Por su parte, en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán, en el capítulo IV: De la evaluación de la política de desarrollo social, artículo 29, se especifica que “... la evaluación de la política de desarrollo social tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones de la política de desarrollo social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o en su caso, suspenderlos total o parcialmente ...”; así mismo, y para fundamentar el hecho de que la Secretaría de la Mujer está promoviendo la realización de esta evaluación de diseño con enfoque de género, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su artículo 36 menciona las atribuciones de la Secretaría de la Mujer, entre las que se encuentran: “I. Formular, promover, instrumentar y evaluar las políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres para fomentar el desarrollo social, cultural, político y económico de las mujeres, haciéndolas partícipes del desarrollo del Estado; II. Formular, promover, concertar y gestionar ante las instituciones competentes, programas, proyectos y acciones con perspectiva de género, así como su instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación, evitando toda forma de discriminación; III. Promover, instrumentar y evaluar de forma transversal los programas, proyectos y acciones que les faciliten a las mujeres el pleno desarrollo de sus potencialidades.”

Objetivo general de la evaluación

Considerando la imperiosa necesidad de efectuar análisis con perspectiva de género a programas de promoción empresarial para las mujeres michoacanas, así como la producción de información estadística con perspectiva de género para la planificación, implementación y monitoreo de los planes y programas públicos orientados a disminuir la brecha de inequidad entre hombres y mujeres.

A nivel de la concepción y realización del programa se debe tener en consideración la situación específica de las empresas y empresarios en un determinado contexto social. Esto significa que deben considerarse tanto las diferentes estrategias empresariales femeninas y masculinas, como los orígenes de estas diferencias e incluso las desventajas propias al género. No es suficiente tratar la temática del género al inicio o sólo en la evaluación o incluso en una



actividad determinada. Lo importante es que todas las etapas del Programa sean sensibles al género.

Además, se analizará el nivel de congruencia del programa con su entorno jurídico y político, la formalización de sus objetivos, reglas de operación, cobertura, etc.

Contexto teórico: Enfoque de Género y Desarrollo Económico

El Enfoque de Género analiza las relaciones sociales entre los sexos, permitiendo mostrar las inequidades e injusticias que derivan de patrones culturales sobre las mujeres, que han determinado históricamente su subordinación y limitado sus posibilidades de realización y autonomía. El género es un concepto sociológico, que se refiere a los roles socialmente construidos que “debe” cumplir cada persona en función a su sexo, y que enmarcan las relaciones entre mujeres y varones en una sociedad. Los roles de género determinan la forma en que se insertan los hombres y las mujeres en la sociedad y por lo tanto, marcan sus posibilidades de desarrollo. El concepto de Género es histórico y varía según las épocas; se diferencia del sexo, que identifica las diferencias fijas, biológicas, entre mujeres y hombres.

El Enfoque de Género ha permitido visualizar aspectos de la inequidad, tales como la relación entre la pobreza y las mujeres, la violencia contra las mujeres, las altas tasas de mortalidad materna, embarazo adolescente, la falta de trabajo y de oportunidades de ingresos para las mujeres, el menor acceso de las mujeres a la educación y a la participación política, etc. En resumen, muestra la relación indiscutible entre el rol asignado al sexo femenino y un conjunto de desigualdades que impiden a las mujeres su plena realización y participación en el bienestar. Se ha hecho evidente que los roles de género determinan diferencias en el bienestar que los individuos pueden alcanzar, e históricamente ha colocado a las mujeres en desventaja.

El Enfoque de Género ha impulsado políticas que tienen por objeto lograr la igualdad real entre hombres y mujeres. La integración del Enfoque de Género de manera transversal a las acciones políticas constituye una vía hacia el logro de la Equidad, promoviendo la justicia compensatoria y distributiva para reajustar el desequilibrio producto de discriminaciones históricas, movilizando el potencial de las mujeres en beneficio de la sociedad.

En el campo del Desarrollo Económico, la igualdad de género es considerada de suma importancia con el fin de lograr un trabajo digno para todas las mujeres y



hombres, y llevar a cabo cambios sociales e institucionales que produzcan un desarrollo sostenible con igualdad y crecimiento. La igualdad de género se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades que deberían beneficiar a todas las personas, sin importar si son hombres o mujeres.

Puesto que las mujeres suelen estar en una posición desventajosa frente a la de los hombres en el trabajo, la promoción de igualdad de género implica darle una atención explícita a las necesidades y las perspectivas de las mujeres. Al mismo tiempo, hay efectos negativos de consideración sobre las relaciones de poder y expectativas de los hombres y niños debido a los estereotipos sobre lo que significa ser de sexo masculino. Tanto las mujeres como los hombres, las niñas y los niños, deben ser libres para desarrollarse y tomar decisiones basadas en sus intereses personales y sus capacidades, sin limitaciones impuestas por roles de género y prejuicios.

Es por ello que se debe adoptar un enfoque integrado para la igualdad de género y el trabajo digno, lo que implica crear las condiciones favorables para la igualdad de oportunidades de empleo a través de medidas que mejoren el acceso de las mujeres a la educación, a la capacitación y a los servicios de salud, tomando en consideración el papel que desempeñan las mujeres en la economía del hogar.

Las disparidades existentes entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a los recursos económicos, crédito, al ejercicio del poder y a la participación en las instancias ejecutivas, limitan las posibilidades de autonomía económica de la mujer, impidiéndole de esta forma, asegurar un mejor nivel de vida para sí misma y para quienes de ella dependen.

El acceso restringido de la mujer a los recursos productivos ocasiona un impacto negativo sobre la productividad del trabajo femenino.

Si bien en los últimos 20 años la participación de la mujer en las actividades económicas ha aumentado en la mayoría de las regiones del mundo, ellas aún siguen realizando trabajos de menor nivel, percibiendo salarios más bajos y teniendo oportunidades de promoción más escasas.

La mujer se enfrenta a varias desventajas en el mercado de trabajo y del desarrollo económico. Además de afrontar los prejuicios de género prevalecientes, tiene que conciliar su papel de ama de casa con su rol de agente económico productivo. Esto condiciona su categoría profesional, la organización y duración de la jornada laboral y sus niveles de salario.



Se debe establecer como principio fundamental el reconocimiento de que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades, y así ir en la búsqueda de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.



CAPITULO 1: ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

En este capítulo se presentan los resultados de las entrevistas y el análisis de la información recopilada. Se tiene 8 diferentes grupos o temas, que a continuación se enlistan:

- Características del programa
- Formalización del programa
- Formulación del programa
- Definición de estrategias y su integración con los objetivos
- Diseño y definición de cobertura
- Población objetivo
- Enfoque de género
- Organismos y/o entidades responsables y participantes en la operación del programa
- Recursos financieros
- Recursos humanos

Características del Programa

El Programa “Con Mujer” opera bajo las siguientes condiciones:

Objetivo: Impulsar mecanismos de microfinanciamiento a mujeres integrantes de grupos solidarios, en condiciones de pobreza, que contribuyan a mejorar el ingreso y la calidad de vida personal, familiar y comunitaria, estimulando su participación en el desarrollo de capacidades productivas.

Grupos solidarios integrados de 4 a 6 mujeres, que para garantizar el financiamiento son avales entre sí, por lo que si una o varias integrantes no cumplen el pago, las demás compañeras cubrirán su importe.

Podrán ser beneficiarias de microfinanciamiento, las mujeres integrantes de grupos solidarios que se encuentren integrados de mínimo 4 y máximo 6 miembros, que reúnan los siguientes requisitos:



1. Ser preferentemente jefas de familia;
2. Mayores de 18 años;
3. Desarrollen una actividad productiva o de nueva creación siempre y cuando tengan experiencia en la actividad a desempeñar;
4. Ingresos diarios en lo individual, no mayores a 4 salarios mínimos;
5. Desarrollen la misma o diferente actividad o sean integrantes de un mismo proyecto productivo;
6. Sin posibilidad de acceder a créditos bancarios;
7. Sin adeudos con otros fondos públicos estatales que otorguen microfinanciamiento;
8. Disponibilidad y condiciones para administrar y operar el proyecto en forma eficiente; y,
9. Preferentemente vivan en la misma colonia o colonias cercanas.

Serán elegibles para microfinanciamiento los proyectos que cumplan con los siguientes aspectos:

1. Generen fuentes de empleo o fomenten el autoempleo;
2. Propicien el empoderamiento económico de la mujer;
3. Viabilidad y rentabilidad del proyecto.

El interés mensual se deposita para un fondo de contingencia y puede ser retirado hasta la salida del programa.

Durante la vigencia del financiamiento se debe asistir a capacitación en desarrollo humano y empresarial.



El importe del microfinanciamiento será en función de las necesidades a cubrir, autorizándose conforme al siguiente esquema:

CICLOS	MONTO Desde - Hasta	PLAZO
PRIMERO	\$500.00 - \$2,500.00	20 semanas (5 meses)
SEGUNDO	\$500.00 - \$5,000.00	30 semanas (7.5 meses)
TERCERO	\$500.00 - \$10,000.00	46 semanas (11.5 meses)
CUARTO	\$500.00 - \$20,000.00	72 semanas (18 meses)

Los pagos son fijos y se realizan semanalmente con una tasa del 2% de interés mensual sobre saldos insoluto.

Los requisitos son: Asistir a la capacitación pre financiamiento y proporcionar dos copias legibles de: acta de nacimiento, identificación oficial y comprobante de domicilio de fecha reciente.

El trámite consiste en:

1. Se realizará la verificación del domicilio, estudio socioeconómico y proyecto de inversión a cada integrante. Deberá proporcionar información veraz sobre sus ingresos y gastos totales tanto personales como de su negocio.
2. Una vez verificado el cumplimiento de los lineamientos del programa se autoriza el financiamiento.
3. SIFINANCIA formalizará el financiamiento, tramitará la apertura de las cuentas de débito, entregará los recursos y realizará la recuperación del microfinanciamiento.
4. Todas la integrantes deberán asistir a los cursos de capacitación que impartirá la SME de acuerdo a un calendario establecido, del cual se les informará en su momento.
5. Durante la vigencia del financiamiento la SEPSOL realizará el seguimiento, quien ofrecerá a los grupos solidarios asesoría para su buen funcionamiento.



Formalización del Programa

El Programa debe tener su correspondiente soporte legal, administrativo y operacional. En este sentido, la primera parte es saber si cuenta con su componente legal que en términos específicos se refiere a su decreto de creación y sus reglas de operación.

Efectivamente, el Programa cuenta con su decreto de creación y sus respectivas Reglas de Operación y están publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXLI, del martes 1º de Mayo del 2007.

Formulación del programa

Como en todo proceso, programa, función, etc., todo inicia con su diseño, y en el caso particular de los programas sociales, prácticamente todas las metodologías que existen para su desarrollo, diseño e implementación, plantean la necesidad de establecer los escenarios, condiciones, variables y en general el contexto de una situación actual sobre la cual se implementará el programa; conociendo estas características se definen los objetivos, coberturas, indicadores, reglas de operación, roles y responsabilidades y en general todas las características del programa; finalmente y a partir de esta implementación se miden los resultados, primero con respecto a los indicadores y variables diseñados al inicio, así como en materia del contexto en su estado actual con respecto al estado inicial.

Es por ello que en esta parte se investiga el nivel de de esta formulación inicial, y así, en los siguientes temas los respectivos niveles en la implementación y en su evaluación periódica y final.

De esta forma, en lo referente a la existencia de algún tipo de estudio, levantamiento de información, consulta estadística, etc. Que permitiera la elaboración de un diagnóstico de la situación previa a la creación del programa se determinó que No existe ningún estudio de este tipo.

Existe la remota posibilidad de que no exista un estudio formal, pero sí un diagnóstico que describa de manera general la situación previa a la implementación del programa, sin embargo en este caso tampoco existe un diagnóstico de la situación previa.

Las consecuencias de contar con esta parte de la formalización son las siguientes:

- No se cuenta con un escenario de la situación que se busca resolver al momento de iniciar el programa, lo cual implica que los



indicadores que se definen para el mismo, no sean suficientemente sustentables.

- Aunque se especifica el universo general de atención, no se tienen definidos ningún tipo de segmentación y por lo tanto no es posible establecer las metas que generarían el impacto deseado.
- No se identifican los ámbitos territoriales de alcance geográfico, que identifiquen las zonas de mayor necesidad, penetración o impacto.
- No se diseñaron indicadores específicos para cada uno de los componentes del programa.
- No se consideró el contexto sociocultural de las beneficiarias, aunque sólo se menciona el aspecto socioeconómico en las reglas de operación, pero si existe la sensibilidad sobre la situación que prevalece en los diferentes municipios del estado, sobre los retos y oportunidades que tienen, lo que permite tomar decisiones sobre el rumbo y ajustes que se tiene que realizar al momento de operar el programa.
- No se identificó la realización de trabajo de campo previo al diseño de cobertura, esto es, no se recopiló información a través de opiniones o encuestas dirigidas a los posibles beneficiarios.

La inquietud que surge es ¿Cómo se establecen los objetivos del programa o a partir de cuáles elementos? La respuesta es que se tomaron en cuenta, como lo establecen las reglas de operación del programa, el perfil y necesidades de las mujeres, detectadas a través de las demandas que surgieron en el Instituto de la Mujer (dependencia predecesora a la actual Secretaría de la Mujer), la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente denominada Secretaría de Política Social), y el Fondo Mixto para el Fomento Industrial de Michoacán (que hoy en día es el Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán).

De la misma forma es clara la definición del problema prioritario al que va dirigido el programa, pues el programa estatal de desarrollo 2008-2012 identifica la situación en la que se encuentran los grupos de población vulnerables en el Estado, donde las mujeres se constituyen uno de ellos. Aquí se establece que mejorar las condiciones de vida y fortalecer su economía familiar, se ha constituido en una prioridad.



Por otro lado, el diseño del programa promueve la eliminación de discriminación y situación de desventaja a las que se enfrentan las beneficiarias, pues en las Reglas de Operación del Programa se establece que: “.... apoyando al género femenino como factor importante para aumentar su participación económica tanto en el sector rural como urbano, ya que debido a la constante migración masculina entre otras causas, las mujeres se quedan como jefas de familia, pero en mayor vulnerabilidad...”

Finalmente, para terminar este tema se investigó si existía algún estudio o diagnóstico actual que permitiera fundamentar con base en sus resultados si el programa debe continuar.

No se obtuvo un diagnóstico actualizado, pero si se cuentan con estadísticas que formalizan y prueban casos de éxito y la aceptación del programa por parte de las beneficiarias, así como el incremento de solicitudes para acceder al programa. Se pueden identificar problemas operativos, pero no se justifica la eliminación o cancelación del mismo.



Congruencia de los objetivos del programa

La idea es que a partir de la definición del objetivo general y los objetivos específicos, se pueda comprobar que éstos se cumplen o por lo menos se busca su cumplimiento, y de qué manera la dirección que se establece a través de ellos, es realmente respetada en la operación diaria.

Ya se estableció el grado de madurez en el diseño, ahora, a partir de las definiciones formalmente establecidas, empezamos el caminos de la operación y de cómo, lo que está escrito se lleva a cabo en la realidad.

El programa tiene un objetivo bien definido como lo establecen sus reglas de operación, se establece una orientación para aumentar la participación económica de las mujeres en el sector rural y urbano, por lo que se crea un mecanismo de micro financiamiento a mujeres emprendedoras, para que contribuyan a mejorar el ingreso y la calidad de vida personal y familiar. De esta forma, el objetivo del programa es coherente con la política de la administración estatal y del plan estatal de desarrollo.

Asimismo, también en las reglas de operación se enumeran seis objetivos específicos:

- 1) Promover el empoderamiento social, familiar y económico de las mujeres;
- 2) Fomentar la generación del autoempleo productivo, mediante el desarrollo de micro negocios;
- 3) Impulsar las vocaciones productivas de las mujeres, a través del microfinanciamiento;
- 4) Alentar la asociación libre y solidaria de las mujeres;
- 5) Capacitar para el trabajo productivo, la formación empresarial y el desarrollo humano de las mujeres; y,
- 6) Fortalecer los micro negocios familiares encabezados por mujeres.

El éxito del objetivo general, se basa en el cumplimiento de los objetivos específicos.

El objetivo general está definido de la siguiente forma:



“Impulsar mecanismos de microfinanciamiento a mujeres emprendedoras que de manera individual o grupal presenten proyectos productivos viables, que contribuyan a mejorar el ingreso y la calidad de vida personal, familiar y comunitaria, estimulando su participación en el desarrollo de capacidades productivas.”

Cada uno de los objetivos específicos propicia el logro del objetivo general; y en su conjunto responden a la problemática que justifica la existencia del programa.

La necesidad de mejorar las condiciones de vida de las personas que constituyen los grupos más vulnerables en el estado, ha llevado a formular diversas estrategias que en su conjunto mitigan los diversos problemas a los que se enfrentan, los objetivos del programa Con Mujer atacan de manera frontal la problemática de apoyar la integración de la mujer a la vida productiva y aumentar su participación económica en los sectores rurales y urbanos.

También podemos comentar que los objetivos consideran las necesidades que tienen las mujeres para su participación económica en el sector rural y urbano, ya que las reglas de operación plantean una necesidad específica que genera el fenómeno de la migración masculina y su consecuente derivación en la nueva función de las mujeres como jefas de familia, y por ende su participación económica en el sostén de la familia. Es por ello que el otorgamiento de los micro créditos y la evaluación de proyectos viables están dirigidos a cubrir esta necesidad.

Para cerrar este tema podemos concluir que los objetivos y el mismo programa en su conjunto integran el enfoque de género al buscar la participación de las mujeres en las actividades económicas, donde históricamente han tenido poca presencia. Además, en la capacitación se incluyen temas que propician este enfoque. Sin embargo es recomendable ampliar el espectro de aspectos que incluyan este enfoque de género, y que se pueden detectar a través de las evaluaciones finales de cada ciclo del programa.



Definición de estrategias y su integración con los objetivos

Así como se busca la formalización de los objetivos del programa, se deben definir de manera clara y preferentemente de manera oficial, las estrategias o líneas estratégicas del mismo.

Cada una de estas líneas estratégicas están diseñadas para asegurar el éxito en el cumplimiento y logro de los objetivos. Es por ello que buscamos que se cumpla esta integración estrategia-objetivos, de tal manera que solidifique la estructura normativa del programa y por ende tenga mayor certeza en su implementación y operación.

En el decreto de creación del programa, artículo 6º se define:

“El programa “Con Mujer” se desarrollará a través de las líneas estratégicas siguientes:

- I. Promover la integración y coordinación de los grupos de mujeres en el Estado, interesadas en un financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos; y,
- II. Brindar capacitación a las mujeres en temas básicos de administración contabilidad, mercadotecnia, así como desarrollo humano y perspectiva de género.”

Asimismo, las acciones principales están en el referido documento y son el resultado de su interpretación; de esta forma podemos deducir que las principales acciones son:

- Otorgar microfinanciamiento.
- Brindar asesoría en el desarrollo de proyectos productivos (acompañamiento)
- Dar seguimiento a cada proyecto, es decir, supervisar durante la vigencia del financiamiento para garantizar el cumplimiento de las reglas de operación.
- Proporcionar capacitación en temas empresariales y de desarrollo humano, con perspectiva de género.

De acuerdo a las entrevistas y al análisis de las reglas de operación podemos afirmar que existe congruencia entre los objetivos y las líneas estratégicas para operar el programa, pues tanto la estrategia como las acciones están orientadas a lograr la integración de la mujer al campo productivo a través del otorgamiento de los créditos en primera instancia, y como consecuencia, a través del



acompañamiento y capacitación dirigida, por un lado a generar un proyecto exitoso, y por otro lado, con la sensibilización, orientación e interacción con los grupos en temas de desarrollo humano con perspectiva de género.

Asimismo se puede considerar que las líneas estratégicas están orientadas al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Las acciones del programa buscan asegurar la equidad de géneros y también resolver la problemática que justifica la razón de ser del programa. Definitivamente el programa busca atender una problemática específica, y las acciones mencionadas están orientadas en esa dirección: la integración de la mujer a las actividades productivas. Es importante observar que el resto de las acciones deberán tener pesos específicos para que puedan ser medidas por lo menos en su nivel de eficiencia, de manera individual y en conjunto, por ejemplo, la capacitación, es fundamental saber su peso específico dentro del programa, y a partir de éste, la forma en qué podrá ser medido su impacto, y no sólo orientar los resultados a créditos otorgados.

También podemos considerar que existe la suficiente congruencia entre los objetivos que busca cumplir el programa y los servicios que proporciona. La falta de oportunidades para financiar un proyecto, se constituye en un obstáculo para que mujeres puedan comenzar y fortalecer una actividad productiva. En este sentido el brindar un servicio de financiamiento con un interés tan bajo, permite el acceso a las mujeres a mecanismos fundamentales para alcanzar los objetivos del programa.

Para concluir este tema, comentaremos que No fue posible detectar la definición de criterios de calidad ni indicadores formalmente establecidos, pues en las reglas de operación no se especifican criterios o métricas de calidad en los elementos que se entregan a los beneficiarios, ya sea en los créditos, acompañamiento, seguimiento o capacitación.



Diseño y Definición de cobertura

En este tema se busca establecer de qué forma se han elaborado las especificaciones del alcance geográfico, poblacional, regional y/o estadístico del programa.

A partir de esta definición se podrán construir indicadores que permitan valorar el comportamiento del programa a lo largo de su operación y al final de cada ciclo, así como la valoración de condiciones externas que afecten su comportamiento.

Desafortunadamente el programa no especifica cuáles fueron los criterios, modelos, algoritmos, modelos, etc. Que fueron utilizados para la definición de la cobertura, actual; la cual se corresponde solamente a los municipios de Morelia, Uruapan, Maravatío, La Huacana, Lázaro Cárdenas y Jiquilpan.

A partir de la información recabada no se puede establecer que exista un criterio formal para definir el alcance que pretende lograr el programa a través del otorgamiento de créditos. No se establece criterio alguno que determine la estrategia de apoyar cierta área o región geográfica, o a nivel municipio o localidad, y tampoco toma en cuenta variables que determinen situaciones particulares de cada municipio. El programa se encuentra en un proceso de maduración, por lo que todavía no se aplica en todo el estado; los lugares donde opera actualmente permiten identificar las mejoras que requiere antes de promoverlo a nivel estatal.

Dada esta situación tampoco se puede afirmar que las localidades que han recibido los beneficios del programa cumplan con la cobertura establecida, por lo tanto las localidades beneficiadas sólo consideran la promoción y vinculación con los municipios que han recibido la promoción del programa.



Población objetivo

De la misma forma que la cobertura nos permite visualizar el impacto del programa, la población objetivo también cumple con esa misión, es decir, al establecer claramente la población la que se busca beneficiar con el programa, se pueden diseñar los indicadores que permitan medir la eficiencia en este tema.

Desde el diseño del programa se establecen las condiciones de inicio y eso ayuda determinar, junto con otras variables, la población objetivo, y es desde este punto de diseño y concepción, donde inicia la evaluación de este tema.

El programa tiene los criterios para definir la población potencial y objetivo, pues las reglas de operación establecen claramente los requisitos y criterios de selección para ser sujetos al financiamiento:

“Podrán ser beneficiarias de microfinanciamiento, las mujeres que presenten proyectos productivos viables y que reúnan los requisitos siguientes:

1. Ser preferentemente jefas de familia;
2. Mayores de 18 años;
3. Desarrollen una actividad productiva o de nueva creación siempre y cuando tengan experiencia en la actividad a desempeñar;
4. Ingresos diarios en lo individual, no mayores a 4 salarios mínimos;
5. Desarrollen la misma o diferente actividad o sean integrantes de un mismo proyecto productivo;
6. Sin posibilidad de acceder a créditos bancarios;
7. Sin adeudos con otros fondos públicos estatales que otorguen microfinanciamiento, salvo en los casos en que se demuestre su capacidad de pago;
8. Disponibilidad y condiciones para administrar y operar el proyecto en forma eficiente.
9. Preferentemente vivan en la misma colonia o colonias cercanas.

Serán elegibles para microfinanciamiento los proyectos que cumplan con los siguientes aspectos:

1. Generen fuentes de empleo y/o fomenten el autoempleo;
2. Propicien el empoderamiento económico de la mujer; y,
3. Viabilidad, licitud y rentabilidad del proyecto.”

Ambas poblaciones están definidas en términos cuantitativos. No se cuenta con información que permita establecer la ubicación geográfica y datos estadísticos más precisos de estas poblaciones.

Sin embargo en su diseño, no se consideraron controles e indicadores que permitan conocer des un punto de vista cuantitativo y cualitativo la población objetivo. No se han incorporado este tipo de controles y mediciones al programa. A partir de las entrevistas y la información recopilada se concluye que si bien se



conoce el aproximado de mujeres que son susceptibles de ser beneficiadas, y se considera un aproximado de créditos por año, no existe una identificación y menos control de estas poblaciones. Es decir, no se conoce dónde se encuentran las mujeres y en qué situación se encuentran, para de esta forma priorizar, al menos geográficamente, y enfocar de manera eficiente los recursos y esfuerzos del programa.

Enfoque de Género

El tema principal de esta evaluación gira en torno al enfoque de género, es por ello que a continuación incluimos una breve reseña de la explicación del concepto “enfoque de género” que al ser un tema universal, nos pareció que este documento explica de manera muy ágil y de fácil comprensión elementos que son importantes de exponer; fue tomado del documento “Enfoque de Género, Eje de Formación Sociopolítica” del Banco de Desarrollo de la Mujer, BANMUJER, del Gobierno Bolivariano de Venezuela:

“Todas las sociedades tienen un modelo muy arraigado de cómo debe ser una mujer y de cómo debe ser un hombre. Nuestra cultura fomenta estos modelos y enseña determinadas actitudes, conductas, valores, creencias y necesidades, mientras que otras son condenadas y sancionadas limitando finalmente nuestra forma de ser, pensar, evaluar, sentir y actuar. Con ello genera un sistema jerárquico, desigual y discriminatorio de relación entre hombres y mujeres.

Estos modelos se han ido formando con el tiempo y, en general, no son cuestionados, lo que nos lleva a comprender que es en la aceptación de estos modelos, como parte de nuestra concepción del normal desarrollo de la vida en sociedad, en donde residen su éxito y permanencia.

Lo primero que haremos será diferenciar los conceptos de sexo y género y luego veremos con mayor profundidad qué son los estereotipos de género para reconocerlos y desafiarlos.

El sexo no es el género, se utiliza la palabra sexo para designar características estrictamente biológicas y anatómicas de las personas. El sexo define las diferentes funciones y formas que adquieren los órganos sexuales de las mujeres y los hombres. En cambio, género es un conjunto de características sociales y culturales de lo femenino y lo masculino. Está relacionado con los comportamientos, valores, actitudes y sentimientos que la sociedad considera como propios de los hombres o de las mujeres, y que colocan a unas y otros en posiciones desiguales.

Las Características de la construcción del género son:

Es un fenómeno histórico: esto significa que se construye a lo largo del tiempo y se transmite de generación en generación, pero que no es igual en cada época y por lo tanto es cambiante.

Jerárquico: implica relaciones de poder asimétricas que oponen lo masculino a lo femenino, a través de un sistema de dominación que promueve la subordinación y la exclusión de la mayoría de las mujeres, y de algunos hombres.



Se reproduce en lo cotidiano: se siente, se piensa y se vive en función del género durante todo el día: en la calle, la escuela, el trabajo, en casa, en compañía de nuestra familia, amigos y amigas, con personas conocidas o desconocidas.

Variable: según la cultura, etnia, edad, grupo social, religión, relaciones familiares y comunitarias, mujeres y hombres vivimos de manera diferente el "deber ser" masculino y femenino. No es lo mismo ser mujeres u hombres si somos personas jóvenes o adultas, si vivimos en la ciudad o en el campo, si somos indígenas, afrodescendientes o mestizas/mestizos, o si nacimos en Francia, Perú, México o Venezuela.

Relacional: es decir, involucra tanto a hombres como mujeres en relación unos con otros, no de manera separada. Las diferencias de género se evidencian cuando interactuamos.

Modifiable: como toda construcción social y cultural, de la misma forma que se construye y se aprende también se puede desconstruir y desaprender, eligiendo ser y vivir como hombres y como mujeres de manera diferente a los modelos tradicionales establecidos.

Los Estereotipos de género son aquéllas creencias o pensamientos que "etiquetan" las conductas y características de mujeres y hombres. Estas creencias son fruto del aprendizaje en la familia, la escuela, los centros de trabajo, las religiones y las sostenidas por los medios de comunicación, y son entendidos como "normales" por las personas que forman parte de ese grupo social.

Sabemos que la idea de género es una construcción cultural que desde el principio de los tiempos ha distinguido lo masculino de lo femenino. Pero lo central de esto es que siempre lo ha hecho de una manera desigual y jerárquica que ha resultado desventajosa para las mujeres. Esto ha influido en toda nuestra cultura, el lenguaje y el conocimiento.

Lo masculino quedó asociado a: la ciencia, lo racional, la inteligencia, la actividad y la fuerza. Lo femenino quedó asociado a: la naturaleza, las emociones, los afectos, lo maternal, lo emotivo y lo intuitivo.

A la mayoría de los hombres, cuando eran niños les dijeron que para ser un "varón de verdad" debían hacerse cargo de su familia económicamente. Que serían jefes del hogar, y que como buenos jefes deberían tomar las riendas de su familia, decidir lo importante, y tener la autoridad sobre su esposa y sus hijas e hijos.

Se les enseñó que deberían velar por mantener la moral familiar, cuidar la conducta de sus integrantes y sancionar cuando algo se descarrilara. Es decir, que eran los representantes casi únicos de mantener su casa y llevar a su familia hacia adelante.

Se les exigió seguridad, fuerza, responsabilidad, capacidad de trabajo y de mando.

Se les dijo que los hombres no lloran, que para emocionarse están las mujeres, y que debían mantener esa conducta rígida de por vida, para no parecer "debiluchos".



Por su parte, a la mayoría de las mujeres se les enseñó que la única y mayor aspiración de su vida pasaba por ser madres, que debían ser buenas, honestas, y hacer caso a lo que les dijeron sus padres, sus hermanos y, cuando se casaran, sus esposos. Fueron persuadidas de que no había mayor placer que servir a los demás y sacrificarse por su familia sin importar lo que ellas necesitaran; que ellas serían las “reinas del hogar” y ése sería el ámbito en el cual se moverían. Se les educó para ser amables, obedientes y cuidar de su familia las 24 horas, inculcándoles que su lugar era el de apoyar a su esposo, manteniéndose en segundo lugar y que si salían de su casa para trabajar o estudiar estas actividades no debían interferir en su responsabilidad hogareña.

Como podemos apreciar, estas ideas artificiales de que hay una “naturaleza” de la mujer y del hombre, sólo han limitado las condiciones de vida de las personas que deben cumplir con estas pautas. Debemos mencionar que tales condiciones son injustas para ambos, ya que impiden el desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales coartando la libertad de manifestarse, expresarse y reconocer sus verdaderas necesidades; pero debe tenerse claro que a quien afecta es a las mujeres.

El problema no es que hombres y mujeres sean diferentes (que lo son), el problema es que esta diferencia se ha traducido en desigualdad social y política. La opresión hacia las mujeres está profundamente arraigada en nuestra cultura. Mujeres y varones finalmente somos víctimas de estos valores impuestos que condicionan nuestras relaciones personales, laborales, sociales y políticas.”

Finalmente, dos conceptos:

El enfoque de género en política pública, es el proceso teórico-práctico que permite analizar diferencialmente los roles entre hombres y mujeres, así como las responsabilidades, el acceso, uso y control sobre los recurso, los problemas o las necesidades, propiedades y oportunidades, con el propósito de planificar el desarrollo con eficiencia y equidad de que la mujer exprese sus necesidades y preferencias. Es decir, este enfoque permite analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes.

Ahora bien, la transversalidad de género significa que se debe prestar atención constante a la igualdad entre las mujeres y hombres en las políticas, las estrategias y las intervenciones de desarrollo. La transversalidad de género no significa únicamente el asegurar que las mujeres participen en un programa de desarrollo previamente establecido. También pretende asegurar que tanto las mujeres como los hombres participen en la definición de objetivos y en la planificación de manera que el desarrollo cumpla con las prioridades y las necesidades de ambos sujetos.



En el caso de del programa Con Mujer, no se encontraron elementos probatorios que demuestren que se consideraron marcos normativos nacionales o internacionales que se tengan firmados por México en materia de equidad de género, ni específicamente en lo referente a la participación económica de la mujer en el sector rural y/o urbano.

En la documentación formal del programa no se especifica ninguna referencia leyes, reglamentos o documentos oficiales nacionales e internacionales en materia de equidad de género.

Sin embargo, aunque de manera parcialmente fundamentada, el programa busca romper los patrones socioculturales e institucionales que existen sobre lo que implica que las mujeres se integren a la participación económica.

Con su orientación dirigida a mujeres y su complemento de capacitación con un enfoque de género, se busca coadyuvar en la creación de nuevos paradigmas socioculturales que den un nuevo rol a las mujeres en su participación económica. No obstante lo anterior, el programa no identifica el contexto socio cultural y las necesidades específicas de las mujeres con relación a la información que se les otorga. No existen mecanismos que permitan identificar el contexto sociocultural ni las necesidades de las mujeres solicitantes y beneficiarias del programa. Tampoco se han desarrollado paquetes de información que tengan una orientación a las diversas necesidades y contexto sociocultural.

No considera tampoco criterios y procedimientos diferenciados para atender a las mujeres de zonas urbanas y de zonas rurales

Desde la solicitud, durante el desarrollo del proyecto y hasta su conclusión, no se tienen definidos procedimientos que distingan la procedencia o el tipo de proyecto de mujeres de zonas urbanas o rurales.

El diseño del programa no considera acciones orientadas a prevenir, sancionar y canalizar actos de violencia en contra de las mujeres en sus diferentes ámbitos y modalidades. Las reglas de operación del programa especifican lo siguiente:

“9. DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS

9.1 MECANISMOS, INSTANCIA Y CANALES.

La población objetivo podrá realizar las quejas y denuncias que considere conveniente, a las instituciones responsables de este Programa, a través de la Coordinación de Contraloría o al teléfono 070 sin costo, utilizando los medios que para este fin se tienen establecidos por las instituciones del Gobierno.

Las/os coordinadoras/es y las/os oficiales de financiamiento serán los encargados de dar seguimiento a la operación del Programa Con Mujer, aprovechando las reuniones que para tal efecto se realicen recabando las observaciones, quejas y sugerencias que estimen pertinentes.

Una vez que se ministren los recursos crediticios, se llevará a cabo el seguimiento y control de la operación para vigilar la correcta aplicación de los recursos, el



desarrollo del proyecto apoyado su efectiva recuperación, para lo cual la SEPSOL, la SME y SI FINANCIA, se responsabilizarán de realizar estas acciones y destinarán personal para efecto de las mismas.”

Queda claro que está orientado a la función del programa y no especifica en cuanto a la presencia de actos de violencia en contra de las mujeres.

Finalmente en términos del lenguaje está sustentado desde el enfoque de género, ya que no utiliza términos sexistas, estereotipos tradicionales de la feminidad y la masculinidad, no discrimina y no sustenta las relaciones de poder entre los géneros.

El programa establece claramente la población a la que está dirigido, por lo que el lenguaje con que está desarrollado se apega a lo que la perspectiva de género señala, en cuanto a nombrar y distinguir a los géneros.

Tampoco discrimina, pues su planteamiento está enfocado a proporcionar micro créditos a grupos de mujeres, sin importar su estado civil, clase social, nivel educativo, etc.

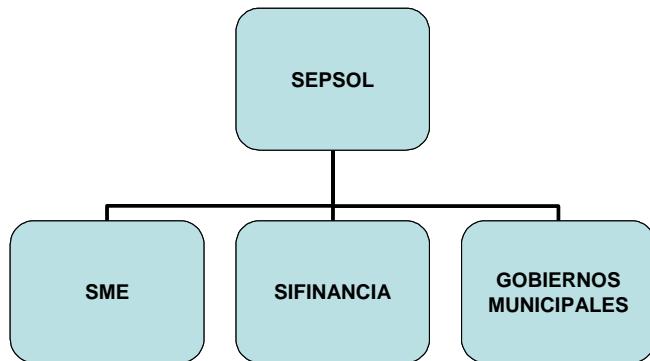


Organismos y/o Entidades responsables y participantes en la operación del programa

A través de este indicador se podrán identificar los niveles de responsabilidad y corresponsabilidad en la operación del programa. Conviene una clara identificación de responsabilidades para, por un lado, evitar duplicidad de funciones que podría derivar en inactividad, por el otro evitar lagunas de responsabilidad, que de igual forma podría provocar inactividad.

Las dependencias u organismos que participan en el programa son:

SME Secretaría de la Mujer
SEPSOL Secretaría de Política Social
SI FINANCIA
Gobiernos Municipales



Sus responsabilidades están definidas de manera muy general en el decreto de creación del programa, el cual señala:

Artículo 9º. El FOMICH como instancia ejecutora y responsable de la administración y operación de los recursos financieros del Programa «Con Mujer», tendrá el ejercicio de las facultades siguientes:

- I. Validar los antecedentes crediticios de cada integrante del grupo solidario en los programas, fondos y fideicomisos a los que tenga acceso;
- II. Integrar los expedientes de las solicitantes al financiamiento;
- III. Efectuar la entrega de los financiamientos, con base en la evaluación y validación realizada;
- IV. Aprobar una vez reunidos los requisitos señalados en las Reglas de Operación, el microfinanciamiento solicitado;
- V. Realizar la formalización de los financiamientos otorgados;



- VI. Llevar la contabilidad de los microfinanciamientos contratados con el fin de conocer el monto de los recursos comprometidos y la disponibilidad de los mismos;
- VII. Recibir de las beneficiadas del Programa los pagos por los financiamientos otorgados, de acuerdo al procedimiento establecido en el contrato respectivo;
- VIII. Emitir mensualmente el estado de cuenta de los financiamientos de cada Grupo Solidario; y,
- IX. Informar al Comité Técnico del manejo de los recursos.

Artículo 11. La difusión y promoción del Programa «Con Mujer» la realizarán SEPSOL, SME, SI FINANCIA y los Ayuntamientos que participen, utilizando los medios y recursos disponibles en cada una de ellas.

Artículo 12. La SEPSOL, SME y SI FINANCIA, para el cumplimiento del objeto del Programa «Con Mujer» realizarán las actividades siguientes:

- I. Promover la incorporación de grupos de mujeres en condiciones de pobreza, como sujetas prioritarias de financiamiento de carácter productivo y de generación de empleo;
- II. Realizar la capacitación integral pre y post-financiamiento que abarque temas empresariales básicos de administración, contabilidad, mercadotecnia, así como desarrollo humano y perspectiva de género;
- III. Brindar el acompañamiento correspondiente a los grupos solidarios durante el uso de su financiamiento;
- IV. Realizar acciones de promoción y gestión de aportaciones económicas al Programa «Con Mujer»; y,
- V. Las demás que le señale las Reglas de Operación del Programa.

No obstante estas definiciones, es necesario contar con manuales de procedimientos, normas, políticas y estándares que permitan definir de manera específica cada una de las funciones de las entidades y organismos que participan. También se concluye que se requiere más personal, pues se ha aumentado el volumen de beneficiarias y la infraestructura sigue siendo la misma; es notoria esta situación particularmente en el tema de capacitación



Recursos financieros

Ahora el tema es con respecto a las cuestiones financieras, el fundamento económico del programa, para su justificación y permanencia. La importancia de este tema porque nos permitirá conocer la justificación y criterios que permitieron la aprobación de su presupuesto, así como los ajustes que se presentan comúnmente durante la operación.

Partimos de la conclusión de que el presupuesto asignado y aprobado para el ejercicio del programa no está justificado.

No está determinada la justificación en términos del impacto que se espera como resultado de la aplicación del programa. Por ejemplo, no se encontró en la documentación recabada una justificación de los montos otorgados para cada ciclo.

Tampoco se logró justificar el monto del presupuesto con elementos que demostrarían un enfoque de género.

Las reglas de operación no especifican los indicadores que se utilizaron para la determinación del presupuesto autorizado para la ejecución del programa. Tampoco se señalan en los convenios de participación de los gobiernos municipios, los factores que determinaron los montos comprometidos.

Para la operación 2009, no se logró obtener información sobre los ajustes presupuestales, su justificación, etc.



Recursos humanos

El presente tema pretende identificar las características generales del personal que participa en el programa, y principalmente conocer el estado de sus perfiles académicos y experiencia laboral, evidentemente orientado a evaluar el enfoque de género en esos aspectos.

No se cuenta con información referente al número de personas que participan por entidad, tampoco en cuanto a su composición por género y edad.

En el aspecto del perfil académico y experiencia laboral, no recibimos los currículum vitae de al menos el personal gerencial.

En materia de capacitación para el personal que opera el programa en temas específicos de enfoque de género no se han propuesto, solicitado ni implementado.

No se cuenta con información que fundamente que la especialización y experiencia de los coordinadores y operadores hayan garantizado la implementación del programa, sin embargo la parte de capacitación tiene el nivel adecuado para los cursos que se imparte.



CAPITULO 2: ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y RECOMENDACIONES

ÁREAS DE OPORTUNIDAD	RECOMENDACIONES
El diseño técnico del programa no está documentado ni formalizado.	<p>Definir formalmente el diseño técnico del programa.</p> <p>Establecer el escenario, contexto, cuantificar el universo de atención, definir las metas, así como las variables e indicadores de operación, eficiencia e impacto.</p> <p>Es recomendable realizar un estudio de diagnóstico para conocer la situación "antes" del programa y revisar los avances al final de cada ciclo.</p> <p>Incluir definiciones formales de cobertura geográfica y poblacional, incluir variables para recopilar información en materia sociocultural y socioeconómica de los beneficiarios</p>
Se debe fortalecer la estructura operativa.	<p>Definir y documentar los manuales de procedimientos de toda la operación del programa, incluyendo los diferentes roles y responsabilidades, normas, políticas y estándares; así como las relaciones interinstitucionales, sus fronteras y líneas de comunicación.</p> <p>Establecer los techos presupuestales para efecto de operar el programa, guardando una adecuada proporción entre el monto a financiar a las beneficiadas y el gasto por operar el programa.</p> <p>Asimismo, realizar un estudio de cargas de trabajo y determinar las áreas que requieren de personal adicional en proporción a la carga de trabajo generada con el incremento de grupos de beneficiarias.</p> <p>Definir y documentar los perfiles del personal que participa en el programa y establecer programas de capacitación que incluyan temas en materia de enfoque de género.</p> <p>Establecer los mecanismos para la recopilación de información de la operación del programa.</p> <p>Desarrollar un sistema que integre la información multi institucional, que permita la administración y control del programa, y genere reportes para todos los niveles y que apoye la toma de decisiones.</p> <p>Formalizar el manejo de información digital.</p> <p>Implementar el uso de expedientes electrónicos.</p>



Es necesaria la recopilación de información y el cálculo de indicadores, tanto de la operación diaria, como al final de cada ciclo.	Se recomienda la implementación de sistemas de control y medición de la operación. Es fundamental la incorporación del cálculo de los indicadores definidos en la formalización del diseño, así como el establecimiento de los valores máximos y mínimos de cada uno de ellos, para facilitar la identificación de variaciones y desviaciones.
Se debe formalizar y fundamentar los presupuestos de cada una de las entidades participantes del programa.	Sólo a través del diseño formal y la definición de las métricas del desempeño del programa se podrán fundamentar los recursos financieros y humanos que soportan la operación, así como el apoyo de modelos y algoritmos para el cálculo respectivo.
Es necesaria la ponderación de componentes, para definir criterios de aplicación del beneficio y apoyen la evaluación del programa	Para apoyar el cálculo de presupuestos y el diseño de indicadores, es recomendable incluir la ponderación a través de la definición de pesos específicos a cada componente del programa, desde la selección de beneficiarios hasta la evaluación final de proyectos y del programa en su conjunto.
Capacitación dinámica y evolutiva para las beneficiarias del programa	Diseñar el programa de capacitación con temáticas dinámicas, que permitan la inclusión de conceptos determinados por el mismo avance y condiciones de los proyectos
Seguimiento a las evaluaciones de las capacitaciones	Fundamental es la retroalimentación en las evaluaciones a cada una de las capacitaciones que se imparten. Esta medición no sólo debe considerar el tema y el expositor, sino las condiciones físicas y climáticas de las instalaciones, horarios y requerimientos específicos de los grupos de beneficiarias.
Dar seguimiento a la capitalización del conocimiento adquirido en las capacitaciones	Desarrollar e implementar esquemas de seguimiento, validación y certificación de las capacitaciones impartidas. Verificar la aplicación de los conocimientos adquiridos en los proyectos correspondientes mediante el diseño de instrumentos de evaluación
Evaluación de proyectos	Registro y control de resultados de la evaluación de proyectos, así como el seguimiento a los autorizados, creación de históricos, consulta de casos de éxito y de fracaso, etc.



Incluir encuestas de beneficiarias en las evaluaciones	Es muy importante diseñar encuestas de final de ciclo para que cada beneficiaria exprese desde su punto de vista. Asimismo los mecanismos de seguimiento y evaluación para su implementación.
Contar con un diagnostico actualizado	Generar un diagnostico estatal donde se identifique el universo potencial de atención; las condiciones en las que se encuentran; se calculen los indicadores de impacto que se buscan mejorar y geográficamente se prioricen territorios de atención
Desarrollo de programas de difusión	Nuevamente se recomienda el diseño, desarrollo e implementación de programas de difusión del programa.



CAPITULO 3: CONCLUSIONES

Sobre el diseño del programa

Sin lugar a dudas el programa se deriva de conceptos teóricos que resultan fundamentales de incorporar en nuestra sociedad, como lo es la equidad de género y la atención a grupos vulnerables en el Estado de Michoacán; y en este sentido la justificación del programa está más que dada. Sin embargo la necesidad de integrar un diseño técnico resulta fundamental para:

- Identificar los indicadores que permitan medir la situación actual que viven las posibles beneficiarias y definir los niveles que deben alcanzar
- Identificar las metas a cubrir para generar el impacto deseado, a nivel beneficiaria y a nivel social
- Identificar geográficamente a las posibles beneficiarias
- Definir los indicadores que medirán la eficiencia del programa y la operación del mismo

Sobre la operación del programa

El diseño y documentación de los procesos para integrar los manuales de procedimientos del programa también son requeridos. Aunque actualmente cada dependencia realiza su trabajo; no existen puntos de intersección de sus actividades que permitan el intercambio de información y sinergias que permitan la mejora continua. Por ejemplo los capacitadores ignoran el estado que guarda el crédito de las beneficiadas.

Es necesario integrar roles que den seguimiento a los proyectos de las beneficiadas; para garantizar la capitalización del conocimiento que se genera en las capacitaciones, mismas que deberán verse como el componente central y de mayor valor dentro del programa; por encima del crédito mismo. Este mismo rol deberá motivar a los grupos solidarios para que cumplan sus ciclos e inicien nuevos.

Resulta importante generar esquemas que permitan la difusión del programa, así como la constitución de grupos solidarios, de forma ágil y sin que esto implique incrementar significativamente los costos operativos del programa; esto normalmente se puede lograr aprovechando a las beneficiarias más



comprometidas con los objetivos del programa para realizar este tipo de labores y recibiendo a cambio, nuevas capacitaciones o acceso a créditos de montos mayores. Otra alternativa es analizar las estructuras de gobierno al interior del estado, para identificar posibles promotores del programa que actualmente trabajan para otros programas sociales y cuyas cargas de trabajo les permitan realizar estas tareas.

Sobre el análisis de Expedientes

A partir de la información proporcionada por el Gobierno del Estado, sobre la operación del programa y que abarca el periodo del 1 de enero al 20 de Noviembre del 2009; se valoraron 1,268 proyectos, que representan alrededor de 250 grupos solidarios.

El 75% de los proyectos se destinan al sector comercial, seguido del 22% a servicios; solo el 2% van al artesanal y el 1% al industrial. Esto refleja la necesidad de generar estrategias para incrementar los apoyos destinados a los sectores de servicios e industrial; toda vez que el programa busca la incorporación de la mujer en los sectores de la economía donde la falta de equidad de género es evidente.

Otro indicador interesante se refiere a la cantidad de empleos generados, que hace a 116 y que representa el 10% de las beneficiarias del programa; resultaría importante crecer esta proporción dada la sentida y creciente necesidad de empleo entre las mujeres. De los 6 municipios donde actualmente opera el programa, en Lázaro Cárdenas y la Huacana se logró que alrededor del 12% de las beneficiarias obtuvieran un nuevo empleo; pero vale la pena destacar que en el municipio de Jiquilpan este importante indicador llegó al 53%, contrario a Uruapan con apenas un 1% y Maravatío con 0%; esto refleja la necesidad de revisar las estrategias seguidas en los municipios para buscar como ya se mencionó el incremento de este índice, pero también su homologación entre los municipios.

Si bien se otorgaron créditos por un poco más de 5.5 millones de pesos; no se han implementado instrumentos que permitan determinar si los proyectos apoyados han tenido el éxito esperado o no; ni si quiera, si el préstamo se ha utilizado como se solicitó o no. De aquí la necesidad de incorporar nuevos instrumentos que permitan:



- Conocer datos fundamentales sobre el ingreso, el acceso a servicios de educación y salud; ANTES y también DESPUES de haber concluido un ciclo, con miras a poder valorar el impacto de las acciones sobre indicadores de bienestar como lo es el índice de desarrollo humano.
- Generar un instrumento que permita dar seguimiento a los proyectos presentados, conocer como se aplicó el recurso y de esta forma valorar si el apoyo tuvo el impacto esperado en el proyecto correspondiente.

A continuación se anexa la tabla que muestra los resultados citados anteriormente.

Operación del Programa CONMUJER Enero - Noviembre 2009							
SECTORES	NUMERO DE EMPRESAS APOYADAS	% APOYOS POR SECTOR	BENEFICIARIAS	MUNICIPIOS	EMPLEOS CONSERVADOS	EMPLEOS GENERADOS	INDICE NUEVOS EMPLEOS
Industrial	3	0,24%	470	Morelia	443	27	5,74%
Comercial	319	25,16%					
Servicios	135	10,65%					
Artesanal	13	1,03%					
Industrial	2	0,16%	286	Uruapan	283	3	1,05%
Comercial	217	17,11%					
Servicios	60	4,73%					
Artesanal	7	0,55%					
Industrial	1	0,08%	32	Maravatío	32	0	0,00%
Comercial	28	2,21%					
Servicios	2	0,16%					
Artesanal	1	0,08%					
Industrial	1	0,08%	133	La Huacana	116	17	12,78%
Comercial	104	8,20%					
Servicios	28	2,21%					
Artesanal	0	0,00%					
Industrial	2	0,16%	279	Lázaro Cárdenas	246	33	11,83%
Comercial	235	18,53%					
Servicios	42	3,31%					
Artesanal	0	0,00%					
Industrial	7	0,55%	68	Jiquilpan	32	36	52,94%
Comercial	49	3,86%					
Servicios	11	0,87%					
Artesanal	1	0,08%					
	1268		1268	6	1152	116	10,07%
							5.558.500,00



Bibliografía

- Enfoque de Género, Eje de Formación Socio Política. BANMUJER.
- Guía para incorporar el enfoque de género en proyectos de desarrollo rural, Basada en Experiencias con Proyectos de Riego. Servicio HolandCs de Cooperacion a1 Desarrollo. (SNV-Peru). Lima 1999.
- Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo. Anne-Marie Urban. Rosa Bernal. M. Clotilde Charlot. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Washington, D.C.
- Revista de Ciencias Sociales vol.11 no.2 Maracaibo May 2005. Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. Matos Bazó, Ruth.
- “Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook por Policymakers, Managers and Researchers”. Edited by Joseph Valadez and Michael Bamberger. EDI- WORLD BANK. Washington D.C. November 1994.



Anexo 1.

**Publicación en el Periódico Oficial del Programa de Microfinanciamiento
Confianza en las Mujeres “CONMUJER”**

Anexo 2.

Publicación en el Periódico Oficial de las Reglas de Operación del Programa