

# IGUALDAD DE GÉNERO EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS PROGRESA

Nora Nagels\*  
Adriana Pozos Barcelata\*\*  
Universidad de Quebec

## RESUMEN

El Programa de Transferencias Condicionadas Progresas fue diseñado con un componente de género: transferir dinero directamente a las madres, otorgando mayores recursos para la escolaridad de las niñas y de las adolescentes. Entre sus objetivos estaba aumentar el empoderamiento de las mujeres para luchar contra la pobreza. En este artículo argumentamos que las instituciones, los actores y las ideas fueron claves para explicar la integración del objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresas. En ese sentido, demostramos que fueron algunas personas emprendedoras, políticas, femócratas, portadoras de conocimientos feministas y adscritas a instituciones proclives a la igualdad de género quienes empujaron este objetivo en el diseño del Programa.

**PALABRAS CLAVE:** programa de transferencias condicionadas, Progresas, feminismo institucional, política social, México.

## GENDER EQUALITY IN THE DESIGN OF CONDITION CASH TRANSFER PROGRAM PROGRESA

## ABSTRACT

The Mexican's Conditional Cash Transfer program, Progresas, included gender equality and empowerment of women as part of its original design goals. Progresas's gender approach was implemented in two ways. First, the program allocated a larger cash incentive for girls to attend school than for boys and mothers, rather than fathers, received the cash payments to alter intra-household relations and promote gender equality. This article argues that institutions, actors and ideas could explain the Progresas gendered design. Policy entrepreneurs –femocrats, convinced by gender equality ideas and integrated in gender mainstreaming institutions– have designed Progresas with gender equality objectives.

**KEYWORDS:** Conditional Cash Transfer Programs, Progresas, gender mainstreaming, social policy, Mexico.



## INTRODUCCIÓN

Progresía<sup>1</sup>, creado en 1997 en México, es el primer Programa de Transferencia Condicionada (PTC) federal en el mundo. Transfiere dinero a las madres, el cual está condicionado a la educación y al seguimiento de la atención en salud de sus niños y niñas. Su primer objetivo es interrumpir el círculo vicioso de la pobreza a través de la inversión en capital humano, específicamente en la infancia. Otro de sus objetivos para luchar contra la pobreza es disminuir las desigualdades de género y empoderar a las mujeres. A pesar de que estos objetivos no se lograron en su implementación y el programa fue criticado por ser *maternalista* (González de la Rocha 168; Molyneux, *Mothers* 436; Nagels, *Social* 489), en su diseño, Progresía tiene un objetivo de igualdad de género para que «las mujeres puedan adquirir oportunidades auténticamente igualitarias» (Diario Oficial de la Federación (DOF), artículo 2.2.4). Este objetivo se concreta en dos instrumentos. Primero, transferir 10% mayores recursos a las niñas y adolescentes que a los niños en la secundaria, para prevenir la deserción escolar (DOF, artículo 2.2.4). Segundo, se transfiere dinero únicamente a las madres, para que ellas se empoderen y para modificar las relaciones de género al interior del hogar (DOF, artículo 15.2). Este artículo busca entender cómo y por qué estos objetivos de igualdad de género fueron introducidos en el diseño de Progresía.

Se argumenta que el rol de algunas personas emprendedoras políticas (*policy entrepreneurs*), portadoras de conocimientos feministas y adscritas a instituciones proclives al enfoque de género, fueron fundamentales en este proceso. Mientras la literatura académica (Behrman *International* 1474; Hevia 89-90; Teichman 453; Tomazini 58) destaca sobre todo el papel del tecnócrata Santiago Levy, como subsecretario de Hacienda, para modificar la estrategia de los subsidios generales, esquivar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y diseñar una política basada en las transferencias en efectivo para invertir en el capital humano, este artículo cuenta una historia menos conocida. Se trata de subrayar el logro del feminismo liberal expresado a través del *gender mainstreaming* para impulsar el objetivo de igualdad de género en políticas públicas en las cuales el primer objetivo no es disminuir las desigualdades de género, es decir, que no son políticas feministas. A pesar de que el movimiento feminista no estuvo directamente involucrado para introducir el objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresía, su «tecnocratización» y su institucionalización desde los años 1980 (Ulloa 17) permitieron que una parte de las personas emprendedoras políticas, tecnócratas y académicas, involucradas en el equipo de diseño del programa, se convencieran del vínculo entre disminución de la pobreza y de las desigualdades de género.

---

\* E-mail: [nagels.nora@uqam.ca](mailto:nagels.nora@uqam.ca), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3094-9041>.

\*\* E-mail: [adrianapozosb@gmail.com](mailto:adrianapozosb@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2597-7902>.

<sup>1</sup> El nombre del programa cambió en cada sexenio: la administración de Fox lo llamó Oportunidades y la de Peña Nieto lo llamó Prospera. La de López Obrador no le dio continuidad.



A través del análisis de documentos oficiales y de entrevistas realizadas con actores que participaron en el diseño de Progresá, este artículo documenta cómo el objetivo de igualdad de género fue integrado. El análisis documental permitió ubicar a los principales actores que participaron en el proceso. Después, utilizamos el método «bola de nieve» para identificar a otras personas interlocutoras. En 2016 y 2017 hicimos 18 entrevistas con estos actores en la Ciudad de México y en Washington D.C. (en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID). Se realizaron seis entrevistas a personas empleadas y exempleadas del Banco Mundial que habían publicado sobre Progresá, siete a personas que participaron en su elaboración y cinco a personas que hicieron consultorías durante la etapa de elaboración o de evaluación del programa. El análisis del discurso de estas entrevistas da acceso a la narrativa de la introducción de la igualdad de género en el diseño de Progresá y a la racionalización hecha por los actores sobre el proceso de esta introducción. Las citas están anonimizadas por ética y sus interpretaciones son de nuestra entera responsabilidad.

Este artículo se divide en tres secciones. La primera analiza la literatura sobre el institucionalismo feminista, así como de género y de los PTC. Las otras dos secciones exploran los factores que contribuyeron a que se incluyera el objetivo de igualdad de género en Progresá. El primer factor concierne a los legados institucionales de la tecnocratización y de la institucionalización de movimientos feministas. El segundo trata sobre los actores, es decir, sobre las personas emprendedoras políticas, provenientes de instituciones influenciadas por perspectivas feministas. El tercer factor concierne a las ideas, es decir, al conocimiento de género previamente adquirido por estas y estos actores.

## GÉNERO, INSTITUCIONALISMO Y POLÍTICAS SOCIALES

Existen dos enfoques de la literatura que nos son útiles para entender cómo y por qué el objetivo de igualdad de género fue integrado en el diseño de Progresá. El primero trata del «institucionalismo histórico feminista» del cual forma parte el segundo que se concentra en las características de género de los PTC. El «institucionalismo histórico feminista» permite acercarnos a los factores explicativos del diseño: las instituciones, los actores y las ideas, tomando en cuenta las relaciones de género propias a cada institución. Por su parte, la literatura feminista sobre los PTC subraya los efectos de género mixtos, consecuencia de los PTC.

Para el institucionalismo histórico, las instituciones moldean los objetivos de los individuos y de las coaliciones de interés. Los intereses sólo tienen sentido en su contexto institucional (Fioretos, Falleti y Sheingate 8). Las instituciones, como estructuras, priman sobre los individuos y son reales, materiales y no conjuntos cognitivos compartidos. El institucionalismo histórico tiene rasgos materialistas y estructuralistas (Blyth, Helgadóttir y Kring 147-148). Contempla que no sólo las instituciones limitan a los actores, también pueden dotarlos de recursos. Las personas son percibidas al mismo tiempo como «rules-followers and strategic self-interested actors» (Mackay, Kenny y Chappell 575). Los actores pueden influir en las institu-



ciones a las cuales pertenecen para introducir nuevas normas (Guerrina, Chappell y Wright 1038). Es el caso de Progresá, en el cual algunas y algunos actores introdujeron la nueva norma de la igualdad de género en su diseño.

El «institucionalismo feminista» (p. ej. Guerrina, Chappell y Wright 1037-1040; Jacquot y Mazur 294-295; Kenny 96-97; Mackay, Kenny y Chappell 584; Mazur, *Mouvements* 336-7, *Theorizing* 35) demuestra que las relaciones de género estructuran las instituciones como «reglas de juego» –formales e informales– y que las instituciones estructuran, a su vez, las relaciones de género y los comportamientos políticos (Gains y Lowndes 525). El objetivo aquí es analizar las prácticas sociales y las jerarquías estructurales que incorporan las normas de género en la construcción de políticas públicas (Guerrina, Chappell y Wright 1038). Las instituciones de elaboración de políticas públicas son estructuradas por normas y prejuicios de género (Mackay, Kenny y Chappell 582), como lo veremos en el caso del diseño de Progresá.

En el institucionalismo feminista, el «feminismo de Estado» analiza las agencias (ministerios, secretarías, etc.) del gobierno que, en relación con movimientos de mujeres y feministas, pueden producir resultados, como políticas o leyes, explícitamente feministas (Mazur y McBride 244). Identifican diversos factores que han llevado a la adopción de políticas feministas como es el porcentaje de representación de los intereses feministas dentro del Estado; la fuerza de los movimientos feministas; las estructuras institucionales de oportunidades; los regímenes de bienestar de género; la bonanza económica; las agencias de género dentro del Estado; así como la influencia de las personas femócratas; de las emprendedoras políticas y de actores transnacionales (Mazur, *Mouvements* 339-340). Se concentra en el análisis de políticas que explícitamente promueven la igualdad de género con una atención particular en la definición de los problemas públicos y de la puesta en la agenda (Mazur, *Mouvements* 330). Esta literatura nos permite identificar factores explicativos a la integración del objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresá como son las estructuras institucionales de oportunidades y el papel de individuos críticos como es el caso de personas emprendedoras políticas y femócratas.

El concepto de femócratas identifica a las personas feministas desde el interior del Estado, en relación con actores al exterior del Estado, y sus posibilidades de promover la igualdad de género y el feminismo (Eisenstein 87-103; Mazur y McBride 248). Como lo veremos, las principales personas diseñadoras de Progresá comparten estas características de emprendedoras políticas. En ese sentido, las femócratas –emprendedoras políticas– pueden crear o participar en la puesta en marcha de las políticas o participar en la elaboración de su diseño e instrumentos. Se definen como personas que:

[Q]uieren invertir recursos (tiempo, conocimiento, dinero, etc.) para respaldar el cambio y exhibir agudeza estratégica, una capacidad para definir los problemas y para crear equipos y redes en sus entornos. [...] Son capaces de captar la atención de la opinión pública, de obtener el apoyo de las elites políticas, de relacionar las políticas con valores compartidos y neutralizar la oposición política (Paquet 1821).

En el institucionalismo histórico feminista, los actores políticos, así como las personas emprendedoras políticas, y las instituciones, se crean y permanecen por



factores cognitivos como son las normas, los paradigmas o los repertorios (Béland y Cox 5-6; Hall 287-292; Jenson 239; Muller 533-539). Las ideas son pensadas como entidades materiales. Según Fioretos, Falletti y Sheingate:

Viewing institutions as carriers of ideas that guide action by shaping how individuals and organizations see the world and define their preferences, the emphasis on ideas provided a link between institutional structures and cognitive factors (9).

Sin embargo, para el institucionalismo histórico, las ideas no son, en sí, factores causales. Las ideas reflejan la distribución de recursos materiales que estructuran los conflictos a largo plazo (Blyth, Helgadóttir y Kring 148). Las ideas no vuelan libremente, son incorporadas dentro de contextos históricos e institucionales y son movilizadas y cambiadas por actores que son moldeados, a su vez, por las instituciones (Béland 11). En el caso de Progresá, que es una política basada sobre evidencias (*evidence based-policy*), el conocimiento experto –moldeado por las instituciones– fue fundamental en su diseño. Como veremos, las ideas incorporadas en el conocimiento sobre género y pobreza fueron claves para integrar el objetivo de igualdad de género en el programa.

La literatura feminista sobre los PTC demuestra los efectos mixtos que éstos han tenido sobre las relaciones de género en América Latina. Por ejemplo, señalan que hubo efectos positivos en favor de mayor igualdad entre hombres y mujeres porque el programa transfirió el recurso monetario a las mujeres (Adato *et al.* 87; González de la Rocha 168; Holmes y Jones 85; Molyneux, *Change* 37; Nagels, *Social* 481). Sin embargo, estos efectos positivos se limitan al nivel individual y del hogar. Los PTC reproducen las desigualdades estructurales de género y la división sexual del trabajo porque los PTC «are not cognizant of women's dual roles as caregivers and productive workers, and do not consider the costs of having to collect transfers... often at the expense of other income generating activities» (Holmes y Jones 73). Para estos programas, el trabajo reproductivo y doméstico gratuito de las madres está «al servicio del Estado» y ellas no son reconocidas como ciudadanas iguales o como actores productivos (Molyneux, *Mothers* 437-440). Esta literatura (Cookson 148-159; Molyneux, *Mothers* 425-449; Nagels, *Social* 481) se concentra sobre todo en los efectos de género de los PTC, pero poco reflexiona sobre su elaboración y diseño. Por ejemplo, se sabe que ningún PTC en América Latina se diseñó en colaboración con las agencias nacionales de género (Cookson 49-52; Molyneux y Thomson 23; Nagels, *Social* 490; Tabbush 452), incluido México, a pesar de que en este diseño sí se incorporó el enfoque de género (Molyneux, *Change* 28). Muy pocas publicaciones se interesan en este aspecto del diseño de Progresá –con la excepción de De la Paz y Salles (175-183)–, es decir, al cómo y el por qué se introdujo el enfoque de género en este PTC, lo que será la contribución de este artículo.



## LOS LEGADOS INSTITUCIONALES DE GÉNERO

Mientras que el primer objetivo de Progresá (1997) fue romper el círculo de la reproducción intergeneracional de la pobreza, otro de los objetivos fue el de promover la igualdad de género: «Progresá reconoce que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades sociales que prevalecen entre hombres y mujeres» (DOF, artículo 2.2.4). Este objetivo se operacionaliza al transferir mayores recursos a las niñas, y transferir subsidios únicamente a las madres, para coadyuvar a modificar las relaciones dentro del hogar y promover la igualdad de género (DOF, artículo 2.2.4 y 15.2). De acuerdo con Molyneux, este diseño demuestra el reconocimiento de la importancia de mejorar las actividades de creación de ingresos para las mujeres y de su integración política. Progresá tenía el objetivo:

[T]o improve the situation of women and strengthen the decisive role that they play in family and community with the aim of empowering them [...] by empowering women and improving their opportunities and capabilities (potencialidades) the program will have a positive impact on the quality of life of all family members (Poder Ejecutivo Federal 6, en Molyneux, *Conditional* 23).

¿Cómo se elaboró el diseño de Progresá para llegar a este resultado? Esta primera parte destaca el papel de las trayectorias institucionales de quienes diseñaron el programa.

La crisis económica de 1994-1995 en México y la transición presidencial de Salinas de Gortari a Zedillo fue un periodo de debates políticos sobre el modelo de régimen de bienestar y sobre las políticas de lucha contra la pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual centraba sus acciones desde 1989 en el combate a la pobreza para alcanzar a los *outsiders* del régimen de bienestar dual mexicano, centrado en los trabajadores formales urbanos, era fuertemente criticado por sus características clientelistas. Además, los 15 subsidios generales a la alimentación, sobre todo a la leche y a la tortilla, eran, cada vez más, percibidos como ineficaces, utilizados con fines de corrupción y no estaban focalizados en las personas más pobres que vivían en áreas rurales (Hevia 92; Levy, *Progress* 4-21; Teichman 448; Tomazini 35).

En este contexto, durante los primeros años del gobierno de Zedillo dos grupos de funcionarios que compartían este diagnóstico pugnaban por un cambio de orientación en la política social. El primer grupo, principalmente vinculado a SEDESOL y a miembros de «izquierda» del Partido Revolucionario Institucional (PRI), promovía un programa tipo PRONASOL en el cual la comunidad tendría el poder de decisión sobre la orientación de los apoyos. El segundo grupo, liderado por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Santiago Levy, estaba en favor de un programa «focalizado en los pobres, menos costoso en términos de administración, más transparente y menos sujeto a la corrupción [...] y basado entre varias formas de inversión en capital humano» (Behrman *International* 1473-4).

Las ideas de este último grupo fueron las que lograron posicionarse, en un contexto de ajuste fiscal derivado de la crisis económica de 1994-1995 y del interés de



racionalización y de eficiencia del gasto público. La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público era muy poderosa, ya que tenía los recursos financieros y políticos para lograr la eliminación de los subsidios alimentarios. A este grupo se sumó el equipo de José Gómez de León, exdirector del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que ya tenía una coordinación informal con la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Behrman *International* 1474; Hevia 89-90; Teichman 453). Gómez de León estaba de acuerdo con Levy respecto a la ineficacia de los subsidios a la alimentación y compartía con él la preferencia por subsidios monetarios (Jenson y Nagels 325). Fue también quien incorporó el objetivo de igualdad de género al diseño de Progresá, gracias a su trayectoria en CONAPO. De hecho, según varios diseñadores de Progresá, el peso institucional del CONAPO fue clave en el diseño:

En términos generales algunos de los rasgos más importantes de Progresá nacieron en el CONAPO [...] el instrumento con el que se perseguía que se asignaran recursos de educación, de salud. [...] Pero como nosotros no, en CONAPO, no asignamos recursos, más bien influimos en las dependencias para que asignaran recursos con esa óptica [...] porque considerábamos que pues eran medidas que contribuirían al propósito último de mejorar la condición social de las mujeres (Entrevista anonimizada).

CONAPO fue la primera institución del país en incorporar la perspectiva de género a través del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) (Ulloa 21). Efectivamente, como resultado de la participación de México en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se creó en México en 1996 el PRONAM, coordinado desde CONAPO (Cerna 255). En la elaboración del PRONAM colaboraron varias personas que, pocos años después, diseñarían Progresá, y varios de sus componentes (Cerna 262), los cuales pueden verse reflejados en el diseño del primer PTC de México, incluido el de la igualdad de género.

Desde su creación en 1974, CONAPO centró parte de su estrategia en el papel de la mujer en el hogar y en su empoderamiento para liderar la planificación familiar, vinculándose a las discusiones internacionales en la materia (Cerna 262; Welti 29-30). Según Hernández:

Los trabajos preparativos y la realización de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995 había logrado subrayar en algunas esferas de la función pública la relevancia de introducir 'de origen' la perspectiva de género en las políticas gubernamentales (33).

En ese sentido, si bien desde PRONASOL existía un componente con perspectiva de género (Cerna 257), no es hasta la puesta en marcha del PRONAM (1996-2000) cuando la perspectiva de género se percibe como una necesidad de inversión en capital humano, para que, por ejemplo, las niñas permanezcan en la escuela por más tiempo y, por ende, tengan más oportunidades de desarrollo. Los principales objetivos del PRONAM, en materia del mejoramiento de la educación, de la salud y de las oportunidades laborales de las mujeres, se reflejan en el diseño



de Progresá, el cual comenzará a gestarse poco después de la puesta en marcha del PRONAM (Cerna 263).

Finalmente, la tercera institución clave en el diseño de Progresá fue el International Food Policy Research Institute (IFPRI), con el objetivo de darle legitimidad y alejarlo de la percepción de los programas sociales como PRONASOL y de los subsidios alimentarios vistos como clientelistas, ineficaces y utilizados con fines de corrupción: «I think the role of the institute was in part to just make sure the designs were right, but also to really get buying from the government (...) Well I know that researchers were involved in the design» (Entrevista anonimizada).

Así, mientras la literatura sobre la elaboración del diseño de Progresá (Hevia 89-90; Teichman 453; Tomazini 56) subraya el papel de actores individuales, esta sección mostró que los actores y sus intereses son moldeados por las instituciones. El contexto institucional es clave para entender los intereses y las acciones de los actores. El diseño de Progresá es el resultado de una pugna institucional entre SEDESOL y la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta última logró imponerse porque era muy potente en un contexto de crisis económica y de recorte presupuestal. CONAPO se sumó a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público para elaborar el diseño de Progresá e introdujo la igualdad de género en los objetivos del programa. Ello porque CONAPO es la institución en la cual se consolidó el feminismo institucional, vinculado con el movimiento feminista mexicano y global. Finalmente, el IFPRI se sumó al equipo de diseño para incorporar la parte técnica. Así, en la próxima sección analizaremos el margen de maniobra que tienen los actores individuales en las instituciones para crear nuevas políticas.

## LOS ACTORES: ¿PERSONAS EMPRENDEDORAS POLÍTICAS FEMÓCRATAS?

Si México fue capaz de innovar a nivel mundial con un programa que transfería dinero en efectivo a mujeres, bajo la perspectiva de que reducir las brechas de desigualdad entre los sexos iba a tener un impacto en la pobreza, fue gracias a algunas personas emprendedoras políticas y a sus trayectorias institucionales, académicas, profesionales y personales. Entre las dos personas a las que se les reconoce la autoría del programa, Levy y Gómez de León, este último había estudiado carreras universitarias en sociología y demografía en las cuales los estudios feministas son, hasta un cierto punto, reconocidos. Había laborado en instituciones como CONAPO, en las cuales ya se identificaba la desigualdad de género como factor de inequidad social. Había preparado y participado en la Conferencia de Beijing, en la cual el análisis del vínculo entre la pobreza y el género fue parte central de la agenda. Finalmente, su entorno personal, como su esposa —reconocida feminista—, era parte del feminismo institucional mexicano.

Por su parte, Levy había estado a cargo de la evaluación final del PRONASOL (Vite y Rico 110), del cual mantuvo una postura crítica por su ineficacia y sus rasgos clientelistas como, por ejemplo, los subsidios alimentarios (Levy, *Progress* 6-7). Formado en economía en Boston y en Cambridge, a partir de 1993 fue director del





Programa de Desregulación Económica en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, desde donde impulsó la desregulación estatal y la liberalización del servicio público. Levy, durante todo el periodo del zedillismo, fungió como subsecretario de Hacienda y Crédito Público, desde donde estuvo a cargo de los ajustes presupuestales durante la crisis económica de 1994-1995. Controlando el presupuesto de los subsidios alimentarios que se fueron eliminando, pudo argumentar en favor de la focalización sobre las personas en extrema pobreza y en la idea de corresponsabilidad (Jenson y Nagels 326). Frente a la crisis económica, Levy y su equipo convencieron al presidente Zedillo de hacer un programa piloto de transferencias condicionadas para reemplazar los subsidios alimentarios. En octubre de 1995 se creó el Programa Alimentación, Salud y Educación (PASE), que distribuía los recursos a través de tarjetas bancarias (Tomazini 184), iniciado en Campeche porque:

Estaba lejos de Ciudad de México, y porque yo convencí al gobernador que me dejara hacerlo sin decir nada a nadie, ni a la prensa ni a nadie y le ofrecí una carretera. Había habido un huracán en Campeche y el huracán había barrido una carretera y yo tenía el control del presupuesto. Entonces yo le ofrecí al gobernador una carretera si me dejaba hacer en 3 ciudades un programa piloto sin decirle nada a nadie. [...]. Sí, no quería yo la prensa, no quería al Congreso, no quería a nadie. No le dije al presidente (Entrevista anonimizada).

Esta cita muestra el poder y el margen de maniobra de uno de los diseñadores de Progresá como empresario político en el diseño y la implementación del programa piloto.

El PASE fue muy criticado porque había problemas, específicamente de focalización (Tomazini 184-185). Entonces, se pidió al equipo de Gómez de León del CONAPO colaborar con el equipo de Levy para rediseñar el programa, tal como lo relata una de las investigadoras que participaron en el diseño de Progresá:

Algo que también nos tocó ver fue cuando ya era claro que el PASE no iba a ir y que el programa piloto no iba a funcionar y que se nos dio la tarea como CONAPO de colaborar con todos, pero nosotros como responsables (Entrevista anonimizada).

Los miembros del CONAPO utilizaron sus datos sociodemográficos para construir la focalización sobre los hogares (y no sobre los municipios, como fue el caso en el PASE), según su grado de marginación dentro de un marco de comparabilidad nacional (Hernández 98). Además, su conocimiento sobre la heterogeneidad al interior de los hogares permitió dirigir el dinero a las mujeres (Hernández 14; Tomazini 185).

Sin embargo, antes del vínculo institucional, hubo relaciones interpersonales entre el presidente Zedillo y el director del CONAPO, Gómez de León. Mientras Levy construía el PASE, el presidente Zedillo pidió a Gómez de León la redacción de una nota sobre nuevas políticas de lucha contra la pobreza, como relata alguien de su círculo cercano: «Yo recuerdo cuando el doctor Zedillo le pide a Pepe hacer una nota sobre, a ver cómo podemos realmente tener algo distinto para abordar el tema de la pobreza rural, ¿no?» (Entrevista anonimizada).



La integración de los equipos de Levy y de Gómez de León se hizo de manera consensual porque compartían la idea de la necesidad de una política focalizada (y no universal) de transferencias en efectivo (y no en especie) y condicionada para mejorar el capital humano, tal como lo relata una de las investigadoras que participaron en el diseño de Progresá:

Cuando llega Pepe, gradualmente el equipo se empieza a enriquecer de manera mutua [...]. Cada quien, llevando sus ideas al plano de la operación probable de un programa de combate a la pobreza [...] de ahí salió un programa [...] que el presidente Zedillo vio muy favorablemente sobre todo por esta idea del combate intergeneracional [...]. Entonces fue más bien una construcción colectiva (Entrevista anonimizada).

El segundo diseñador del programa, José Gómez de León, tuvo una trayectoria más académica y de servidor público que de tecnócrata. Cercano al presidente Zedillo (Hevia 90), Gómez de León convenció al presidente de la importancia de las evaluaciones de las políticas de lucha contra la pobreza, como lo relata una de las investigadoras relacionadas con el diseño de Progresá:

Él tenía una relación muy cercana con el presidente y quería enseñarle resultados [que] le permitieran maniobrar para escalar a una estrategia nacional [...] a quien también se lo escuché decir muchas veces fue a Santiago Levy, ¿no? El hecho de poder llegar con los diputados y enseñarles y decirles, miren es que este es el resultado (Entrevista anonimizada).

Según Bate (*BID, Noticias*), Gómez de León se incorporó a Progresá una vez que el PASE ya estaba en marcha, cuando ya se había integrado la dimensión de la transferencia monetaria condicionada. Sin embargo, hasta entonces, la perspectiva de igualdad de género aún no estaba presente. Gómez de León y su equipo integraron el objetivo de igualdad de género al diseño de Progresá, como relata María de la Paz López y Vania Salles:

Gómez de León, quien teniendo presente que el avance en la igualdad de género y en la condición social de las mujeres tiene entre sus requisitos prioritarios la ampliación de sus libertades y opciones, insistió en poner en el centro del programa (Progresá) a las mujeres y en incluir mecanismos transitorios de acción afirmativa que permitieran reducir las desigualdades entre hombres y mujeres buscando de esta manera otorgar a éstas mayores oportunidades para elegir, imprimiéndole así un sello especial a este programa (9).

Esta incorporación de la perspectiva de la igualdad de género fue el resultado del trabajo político a largo plazo del actor colectivo feminista liberal que permitió la institucionalización del enfoque de género en el Estado y de la difusión de su conocimiento, como lo relata una de las diseñadoras de Progresá: «¿Por qué aparece todo esto en el 97? Yo creo que lo que hay detrás es una larga historia del movimiento de mujeres en México. Me parece que eso es fundamental porque explica esta adopción desde el gobierno federal de la visión de género» (Entrevista anonimizada).



Más precisamente, el actor colectivo del feminismo global, en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que se celebró en 1995 en Beijing, tuvo una influencia importante en la integración del enfoque de género en el equipo de Gómez de León y del CONAPO. Fue CONAPO la institución encargada de liderar la preparación de México para su participación en esta Conferencia y de crear una agenda de trabajo entre organizaciones feministas y de mujeres y funcionarias para representar al país.

En la delegación de México en Beijing, conformada por 50 personas, sólo participaron 2 hombres, funcionarios públicos de CONAPO y actores centrales en la creación de Progresá, Rodolfo Tuirán y Gómez de León. Este último fue quien tuvo a su cargo el proceso de preparación y quien encabezó la delegación. Los grupos feministas, de académicas, de ONG o de movimientos sociales, pudieron transmitir sus reivindicaciones y demandas a Gómez de León, como cuenta una de las investigadoras vinculadas con el diseño de Progresá:

Yo creo que definitivamente sí fue muy importante el hecho de que el doctor Gómez de León estuviera encabezando la delegación de México en la Cuarta Conferencia Mundial porque, [...] hubo oportunidad [...] de llegar a la consolidación de la plataforma de acción de Beijing, [...] [Uno] haber estado en los trabajos preparatorios de toda esa agenda. Dos, el haber estado en las discusiones, ¿no? Con muchísimas organizaciones. (...) O sea, como él traía mucha claridad, yo creo que sí fue determinante el hecho que estuviera ahí en ese momento (Entrevista anonimizada).

Beijing estableció un parteaguas en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género, dado que antes de celebrarse esta Conferencia la preocupación por las problemáticas propias de los roles de género se limitaba a un pequeño grupo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a CONAPO (Cerva 258)

Otra persona clave que introdujo y sensibilizó a Gómez de León en las problemáticas vinculadas con la igualdad de género y el feminismo fue su viuda, la demógrafa María de la Paz López, quien tiene una trayectoria importante en empleos que promueven la equidad de género, como lo relata una de las investigadoras vinculadas con el diseño de Progresá:

Bueno, entonces la doctora Paz muy insistente en el género y ella muy conocedora de estadísticas porque había tenido trabajo en el INEGI durante mucho tiempo también, y luego su formación de académica en demografía en la maestría en el Colegio [de México], es un personaje que fue crucial. No se daba un paso si el género no estaba presente (Entrevista anonimizada).

Por su formación en demografía y su participación en Beijing, Gómez de León tenía amigas feministas, según su propio círculo cercano:

Pepe era una persona que leía de todo y una mente muy abierta a muchas cosas. Entonces cuando va a Beijing es porque él ya tenía... Es que el tema es que cuando uno estudia demografía, se pasa por los estudios de la fecundidad y pasa por los estudios de la mortalidad. No hay forma de que uno no pueda ver que en este mundo hay mucha desigualdad de género [...] cuando falleció y le hacían algunas ceremo-



nias así para recordarlo y demás pues estaban ahí mis, y no mis amigas, ahora son mis amigas feministas, pero primero fueron amigas de él (Entrevista anonimizada).

Que sea por sus trayectorias académicas, profesionales, institucionales y personales, Gómez de León y miembros de su equipo pueden ser identificados como femócratas porque introdujeron e institucionalizaron el objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresá, como lo relata uno de los consultores vinculados al diseño de Progresá:

Porque hay tomadores de decisiones varones que acepten, o mujeres por supuesto pues, pero que acepte una perspectiva de género. Lo que pasa es que el doctor Gómez de León [...] estaba rodeado de gente con esa perspectiva [...] O sea, ya estaba alfabetizado en feminismo desde antes de entrar al gobierno (Entrevista anonimizada).

Así, esta sección mostró que las personas diseñadoras de Progresá pudieron introducir un objetivo de igualdad de género, volviéndose femócratas, porque el actor colectivo feminista había logrado la institucionalización del enfoque de género y porque era muy fuerte en el contexto de la Conferencia Mundial de Beijing. Además, las relaciones personales, de amistades y de pareja, contaron. A partir de estas trayectorias, como veremos a continuación, las personas diseñadoras de Progresá estaban convencidas de la idea de la igualdad de género.

## IDEAS: EL CONOCIMIENTO DE GÉNERO

Esta última sección demuestra que las personas emprendedoras políticas femócratas se basaron en fuertes ideas enraizadas en conocimientos que vinculaban disminución de la pobreza e igualdad de género. Sin embargo, la perspectiva de conocimiento que fue privilegiada para el diseño de Progresá sólo retomó una visión instrumental –neoliberal– y de capital humano de la igualdad de género, la cual evacúa una reflexión sobre las estructuras sociales –por ejemplo, el capitalismo y el patriarcado– que originan la pobreza de las mujeres.

Uno de los requisitos de Progresá era estar basado en conocimientos y evaluaciones científicas para evitar, entre otros, su uso clientelista, para garantizar su continuidad aumentando su legitimidad y para racionalizar los gastos públicos en un contexto de ajustes fiscales después de la crisis económica de 1994-1995 (Behrman *International* 1474; DOF, artículo 15.2; Hernández 106). Para construir su legitimidad y diferenciarse de la política social «tradicional» asociada a la SEDESOL y al clientelismo, los emprendedores políticos imitaron lo que se hacía en materia económica basándose sobre «un cuerpo técnico altamente calificado y con continuidad» (Hernández 14). Levy y Gómez de León estaban convencidos de que Progresá tenía que basarse sobre evidencias científicas e impulsieron esta idea en el equipo diseñador, como lo destacó uno de los investigadores vinculados con su diseño:

Pepe siempre estuvo convencido de que era la mejor manera de garantizar que el programa sobreviviera, de que el programa cumpliera con sus propósitos [...] desde



el origen sí se invitó a muchos grupos, pero sobre todo de investigación y evaluación [...]. Y eso fue una mentalidad clara [...] hace 20 años en México no era la regla utilizar información y conocimiento fundado científicamente para definir intervenciones y programas (Entrevista anonimizada).

Para influir en el diseño del Programa, el equipo del CONAPO construyó y movilizó conocimientos con respecto a la pobreza y la marginación social, como lo subraya una de las investigadoras de este equipo:

Dado que no había muchas condiciones para ir adelante, lo que se trabajó en el transcurso de los años siguientes fue un poco hacer el análisis, el diagnóstico a profundidad. En México no teníamos medición oficial de la pobreza, entonces había varias mediciones hechas, ¿no?, desde distintos ángulos y había que hacer un consenso respecto de eso, pues para identificar (Entrevista anonimizada).

Entre estos datos, una parte trató sobre la pobreza, la desigualdad social y de género, como lo relata una de las investigadoras del CONAPO:

Yo estuve a cargo de generar básicamente un diagnóstico muy sencillo que consistía en identificar la inasistencia escolar de niños, niñas, adolescentes y cómo se comportaba esa inasistencia escolar [...] no solamente sobre [...] la desigualdad social, económica sino sobre la desigualdad de género, [...] a lo que llegamos fue identificar que realmente las diferencias eran muy evidentes a partir de la conclusión de la educación primaria y, entonces, en respuesta el diseño del programa lo que hacía era dar becas superiores a partir de la secundaria para las niñas en comparación con las de los niños (Entrevista anonimizada).

Esta producción de conocimiento sobre las relaciones de género se puede explicar por la tradición de investigación del CONAPO que reflexionaba desde los años 1970 sobre el vínculo de las desigualdades de género con la pobreza y sobre la necesidad de implementar políticas de reducción de la tasa de natalidad (Welti 26-29), como lo relata uno de los miembros del equipo de diseño de Progresas:

CONAPO tenía una, [porque] había habido [...] muchos años atrás todo un problema en México demográfico porque la tasa de fertilidad [...] era muy alta. El crecimiento de la población en México era, en los setenta y en los ochenta, era altísimo. Entonces había una preocupación en los demógrafos en México en general de que el crecimiento de la población y que había que entender un poquito las tasas de la fertilidad tan altas (Entrevista anonimizada).

Este conocimiento fue útil a las personas emprendedoras políticas, especialmente a Gómez de León, para empujar el objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresas. Además, su formación lo acercó a las problemáticas de género, como lo narra una de las investigadoras vinculadas con el diseño de Progresas:

Mira, el tema de la preocupación, [...] por el género con Gómez de León derivaba muchísimo de su formación en las áreas de humanidades [...] él era sociólogo y además demógrafo. Bueno, era economista y sociólogo y demógrafo. Entonces, estos



temas son muy familiares a las disciplinas, desde el punto de vista de la sociología, pero también desde el punto de vista de la demografía. O sea, el tema del [...] control de la natalidad [...] el tema de empoderamiento de las mujeres como control de sus propios cuerpos y de la posibilidad de decidir su fecundidad eran temas muy familiares (Entrevista anonimizada).

Por otra parte, la temática de las relaciones de género al interior del hogar era también conocida por Levy, que desde los años 1990, cuando era profesor en la Universidad de Boston y realizaba una pasantía en el Banco Mundial, había reflexionado y publicado sobre la pobreza. En su publicación sobre la *Pobreza Extrema* (47-89), Levy identifica las relaciones de poder al interior del hogar como clave para entender la pobreza:

Y en este *paper* había mucho [...] de que sí importa la composición de género del hogar y sí importa la distribución de poder al interior del hogar. Entonces sí quedó claro que había esta dimensión de fortalecer el papel de las madres y de las mujeres por todas estas razones (Entrevista anonimizada).

Sin embargo, en esta publicación, Levy (*Pobreza Extrema* 68-70) relaciona los índices de pobreza con los de nutrición y fecundidad con una perspectiva neo-malthusiana de control de natalidad y no de emancipación de las mujeres (Riquer 289-96). Si bien es cierto que este texto afirma que la reducción de la tasa de natalidad libera a las mujeres de las tareas domésticas, el único papel que se les asigna es de reproductora, protectora de la infancia.

Gómez de León, por su lado, tenía una preocupación por las relaciones de género más cercana a la perspectiva de la autonomía y del empoderamiento de las mujeres como se refleja en sus publicaciones, en torno a la creación de indicadores para medir el «empoderamiento de la mujer». Por ejemplo, en 2000 publicó, con Suzan Parker, un artículo sobre pobreza y jefatura femenina en México en donde se clasificaban los niveles de empoderamiento de las mujeres (De la Paz López y Salles 187).

En resumen, dentro de sus reflexiones y trabajos académicos sobre la pobreza, Levy y Gómez de León habían leído la literatura sobre las relaciones de poder al interior del hogar, como lo relata una investigadora del IFPRI que apoyó técnicamente el diseño de Progresá:

Ellos habían leído los *papers* de Richard Birdsall y los otros sobre las esferas de decisión en los hogares y el intra *household bargaining (power)*. [...] Eran tipos que habían entendido que lo que pasa al interior de los hogares no es neutral [...]. Había esta noción de [...] *female empowerment* y sobre el hecho que dar dinero a las mujeres en un ambiente como México, no era mala idea porque permite a las mujeres defenderse mejor en la vida (Entrevista anonimizada).

Dentro de esta literatura, la producción de conocimiento del IFPRI fue importante para diseñar Progresá. Como lo destaca Behrman, *Policy*:

IFPRI did not directly participate in the PROGRESA design (...). Nevertheless, prior IFPRI research and research by IFPRI evaluation team members apparently



directly (in the sense of direct citations) and indirectly (in the sense of contribution to evolving conventional wisdom) on topics including food subsidy programs, nutrition, health, gender, intrahousehold allocations, and related policies played some role in the design process (ix).

Por ejemplo, Haddad (citada en Behrman, *Policy*) recuerda que Levy le contó que el hecho de que IFPRI «trabaja en los ingresos de las mujeres influenció la decisión de transferir incentivo a las madres» (16). De igual manera, Skoufias (citado en Behrman, *Policy*) menciona que «en varias conversaciones, José Gómez de León (dijo que) la decisión de dar dinero a las mujeres fue influenciado por la investigación previa del IFPRI sobre la asignación de los recursos dentro de la familia» (17). Además, Levy, en su publicación para el Banco Mundial *Pobreza Extrema* cita a 14 investigadores del IFPRI sobre 71 referencias (Behrman, *Policy* 17). Finalmente, una investigadora del IFPRI, quien publicó mucho sobre las relaciones de género en el hogar, considera que esta literatura tuvo peso sobre el diseño del programa:

(In) the policy documents written by Gómez de León and Susan Parker [...] they make a lot of references to the early intra household literature, which shows that putting resources in the hands of women had better outcomes in terms of child health, nutrition, education. So this was motivated by a lot of the intra household literature, I would say, in the early 1990s [...] that research was very influential in the design of the program (Entrevista anonimizada).

Así, fue el conocimiento sobre las relaciones de género, los datos, las evidencias lo que permitió, más que el movimiento feminista en sí, que se introdujera el objetivo de igualdad de género en el diseño de Progresá, como lo relata uno de los consultores contratados para el diseño de Progresá:

Los datos señalaban los rezagos de la mujer frente al hombre en las dinámicas incluso de cuestiones de marginación o violencia en los hogares. Había que empoderar a las mujeres en el hogar, ¿sí? Pero no porque tuviéramos una manifestación de feministas, no, no, no, nada de eso (Entrevista anonimizada).

Estos datos demográficos permitieron al equipo del CONAPO identificar, por ejemplo, las brechas de género en educación (Hernández 59), como relata una de las investigadoras relacionadas con el diseño de Progresá:

Nosotros, ya desde la investigación en demografía, desde la encuesta nacional de ingresos y gastos, qué podíamos hacer, pues podíamos ver qué situación tenían las mujeres, quiénes eran las mujeres que sí tenían niños chiquitos, quiénes eran las mujeres en primaria, quiénes eran las mujeres que tenían ya hijas en secundaria, quiénes eran las mujeres que sostenían ellas, que se les llama nuestro país, por cierto, mujeres solas (Entrevista anonimizada).

Así, en el marco de este conocimiento, se privilegiaron los datos que argumentan que invertir en las mujeres es efectivo para disminuir la pobreza, como lo narra uno de los investigadores sobre Progresá:



Este grupo, además, estaba muy consciente [...] de que había mucha evidencia ya, de que invertir en las mujeres de manera temprana, era mucho más costo-efectivo para lograr impactos, no nada más porque las mujeres eran las que tenían mayores brechas [...], sino [...] por el lado las mujeres la calidad del gasto era mejor, por el lado [...] de las amas de casa [...] y en el caso de las niñas, además de que había una brecha mayor, tenía mucho sentido porque esas niñas cuando fueran madres, pues iban a tener un impacto mucho mayor en la calidad del capital humano de sus hijos ¿no? Y eso estaba desde el inicio, porque pues, basado en la evidencia internacional que había sobre eso (Entrevista anonimizada).

Según varias autoras feministas (O’Laughlin 21-45; Jackson 105-127), esta idea de que las mujeres gastan su ingreso, más que los hombres, en la educación y la nutrición de sus niños y niñas es un mito creado a partir de publicaciones internacionales, sobre todo del IFPRI (por ejemplo, Quisumbing y McClafferty 1-22). Este mito fue difundido, específicamente por el Banco Mundial, porque se basa en reflexiones de economistas dominantes «for whom gender disaggregation and comparison is methodologically more tractable than researching the relational significance of gender» (Jackson 107). Estos economistas todavía piensan «género» como categoría «mujeres», separada de la categoría «hombres», sin entender que el concepto de género trata de relaciones sociales de poder.

Por consiguiente, el objetivo central del programa nunca fue la igualdad de género sino la reducción de la pobreza, como lo relata uno de los consultores vinculados con el diseño de Progresá: «Ahora, el programa no está diseñado para enganchar igualdad de género, ni va a transformar las estructuras patriarcales y la cultura machista de este país, por sí mismo y como objetivo central» (Entrevista anonimizada).

Como lo señala una investigadora del IFPRI, el enfoque de la igualdad de género fue utilizado en parte de manera instrumental para llegar a otros objetivos que la igualdad de género:

At least for many implementers who are primarily concerned, it’s not so much about gender issues, they’re using the women beneficiaries primarily to achieve a different goal for children and, you know, not necessarily in a *bad* way, but it’s kind of more instrumental (Entrevista anonimizada).

Las personas diseñadoras de Progresá utilizaron de manera instrumental el objetivo de igualdad de género que no da cuenta de la complejidad del concepto de género, el cual subraya el carácter interseccional, histórico y muy dependiente del contexto de las relaciones de género (Buss 381; Cookson 12-16; Liebowitz y Zwingel 367). El conocimiento sobre las relaciones de poder en el interior del hogar está estructurado por la economía neoclásica que modela las relaciones dentro del hogar produciendo resultados estadísticos y cuantitativos (O’Laughlin 23). Es un conocimiento simplificado y cualitativo, mientras que el conocimiento feminista es mucho más cualitativo y dependiente del contexto porque los comportamientos de las mujeres son dependientes de las relaciones de género y no de las características de género (Buss 382-85; Cookson 3-5; Liebowitz y Zwingel 385). Progresá, como





política basada en evidencias, sólo retoma un objetivo de igualdad de género instrumental en su diseño que puede explicar el carácter maternalista de su implementación (Molyneux, *Change* 39). De la misma manera, Progresá sigue confiando en que la inversión en la escolaridad de las mujeres se traduzca en una unión conyugal más tardía, en tener un menor número de hijos e hijas, en periodos más espaciados, y que estén mejor nutridos. Esto, a pesar de que no hay evidencia convincente de que mayores alcances educativos permitirían a las mujeres pobres remontar los obstáculos sociales que tienen por el solo hecho de ser mujeres (Riquer 303-305).

## CONCLUSIÓN

Este artículo demuestra que la perspectiva de la igualdad de género fue integrada al diseño de Progresá por razones institucionales, por intereses de algunas personas emprendedoras políticas que se hicieron femócratas, y por la fuerza de algunas ideas del conocimiento de género y del feminismo liberal, en particular. Estos tres factores son coconstitutivos: las personas emprendedoras políticas son enraizadas en instituciones y portadoras de ciertas ideas que son institucionalizadas.

Exploramos también cómo las trayectorias profesionales, personales e institucionales de algunas personas emprendedoras políticas pueden ser determinantes para que se elija una vía y no otra. Así, mientras que la literatura sobre la historia de la elaboración del diseño de Progresá subraya sobre todo el rol de Santiago Levy en su diseño (Hevia 89; Teichman 453; Tomazini 56), en este artículo, al focalizarnos en el objetivo de la igualdad de género, pudimos demostrar el rol de Gómez de León en la introducción de esta perspectiva en el diseño del programa. Éste último, a su vez, estuvo influenciado por su institución de pertenencia, CONAPO, en la cual se institucionalizó el feminismo liberal en México, cuya visión institucional —a su vez— fue influenciada por el contexto internacional de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer de 1995. Así, este artículo contribuye a la literatura en tres sentidos.

Primero, aunque aquí no se reconstruye la historia de la elaboración del diseño de Progresá cronológicamente, reitera que el tiempo y la temporalidad cuentan (Béland y Cox 17; Hall 291; Pierson 1-17). La creación de una nueva política de transferencias condicionadas, reemplazando las antiguas —PRONASOL y los subsidios alimenticios— fue posible en un contexto de crisis económica y política. Además, la integración del objetivo de igualdad de género, que es una nueva norma en el diseño de esta nueva política social, se hizo en una coyuntura particular, en la cual un empresario político, Gómez de León, se encontraba como director del CONAPO, al mismo tiempo que encabezaba la preparación de la delegación mexicana para la Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing, y era cocordinador del equipo técnico de elaboración de Progresá.

Segundo, este artículo contribuye a la literatura sobre el «feminismo de Estado» y sobre la noción de femócratas. Efectivamente, el «feminismo de Estado» afirma que las femócratas son las burócratas al interior del Estado que impulsan una agenda feminista en las políticas públicas, sobre todo promoviendo igualdad de género. Sin embargo, no es muy precisa sobre quiénes son estos actores (Mazur y



MacBride 249). En este artículo, se demuestra que las y los femócratas pueden también ser hombres y que no necesariamente tienen que trabajar en las secretarías de las mujeres o de género, ni en el entorno de políticas feministas. En el caso de Progres, las personas femócratas son emprendedores políticos que fueron convencidos de la relación entre desigualdades de género y pobreza, por su socialización en las ideas feministas a través de sus trayectorias académicas, institucionales, laborales y personales. Por consiguiente, son el resultado de logros del feminismo institucional –liberal– y de su estrategia de *gender mainstreaming*. La igualdad de género fue efectivamente integrada en una política no feminista, aunque fue a costa de la dilución del concepto de género en una forma instrumental y liberal.

En eso radica la contribución de este artículo a la literatura feminista sobre los PTC. Si esta literatura demuestra el carácter maternalista de los PTC, poco (Cookson 40-49; Molyneux y Thomson 24; Nagels, *Gender* 679;) se interesa en investigar la elaboración de sus diseños para entender este carácter. Así, aquí se demuestra que el objetivo de igualdad de género fue integrado al diseño de Progres siguiendo una concepción sobre todo instrumental. Se invierte en las niñas y en las mujeres no en sí, para promover su emancipación de las estructuras patriarcales y capitalistas, pero para, *in fine*, luchar contra la pobreza aumentando el capital humano de las generaciones futuras. Entonces, la igualdad de género en Progres se convierte en «smart economics»: «win/win synergies [are] assumed to exist between gender equality and efficient economic development» (Chant y Sweetman 519). La igualdad de género como «smart economics» está basada en la suposición de que las mujeres trabajan más, son más productivas e invierten mejor que los hombres. Entonces, el objetivo de igualdad de género es instrumental para incrementar la participación de las mujeres, y de las futuras niñas, en el mercado laboral para aumentar el crecimiento económico (Nagels, *Gender* 691; Wilson 807). Este razonamiento económico, de invertir en las mujeres para reducir la pobreza, es problemático porque elude las estructuras –el patriarcado y el capitalismo, por ejemplo– en las cuales las relaciones de género están enraizadas (Nagels, *Gender* 692).

RECIBIDO: 13-3-22; ACEPTADO: 12-10-22



## REFERENCIAS

- ADATO, Michelle; DE LA BRIÈRE, Bénédicte; MINDEK, Dubravka y QUISUMBING Agnes. «The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intrahousehold Relations». *Final Report*. Washington: International Food Policy Research Institute, 2000.
- BEHRMAN, Jere R. *Policy-Oriented Research Impact Assessment (PORIA). Case Study on the International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican Progresa anti-poverty and Human Resource Investment Conditional Cash Transfer Program*. Washington D.C: International Food Policy Research Institute, 2007.
- BEHRMAN, Jere R. «The International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican PROGRESA Anti-Poverty and Human Resource Investment Conditional Cash». *World Development*, 38 (10) (2010), pp. 1473-1485.
- BÉLAND Y COX, Robert Henry. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010.
- BLYTH, Mark, HELGADÓTTIR, Oddný y KRING, William. «Ideas and Historical Institutionalism». *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Editado por Fioretos, Orfeo, Falletti, Tullia G. y Sheingate, Adam. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- BUSS, Doris. «Measurement Imperatives and Gender Politics: An Introduction». *Social Politics* 22 (3) (2015), pp. 381-389.
- CERNA CERVA, Daniela. *Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Editado por LIX Legislatura Cámara de Diputados. México: Santillana, 2006, pp. 253-271.
- CHANT, Sylvia y SWEETMAN, Caroline. «Fixing women or fixing the world? 'Smart economics', efficiency approaches, and gender equality in development». *Gender & Development*, 20 (3) (2012), pp. 517-529.
- COOKSON, Tara Patricia. *Unjust Conditions. Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. Oakland: University of California Press, 2018.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). *Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, 1999. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=4944430](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4944430).
- DE LA PAZ LOPEZ, María y SALLES, Vania. *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México DF: Oportunidades/Unifem/El Colegio de México, 2006.
- FIORETOS, Orfeo, FALLETI, Tullia G. y SHEINGATE, Adam. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. «Los hogares en las evaluaciones cualitativas: Cinco años de investigación» *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México: Ediciones de la Casa Chata, 2006, pp. 87-170.
- GUERRINA, Roberta, CHAPPELL, Laura y WRIGHT, Katharine A.M. «Transforming CSDP? Feminist Triangles and Gender Regimes». *Journal of Common Market Studies*, 56 (5) (2018), pp. 1036-1052.
- HALL, Peter A. «Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics*, 25 (3) (1993), pp. 275-296.



- HERNÁNDEZ FRANCO, Daniel. *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe José. «El programa Oportunidades y la construcción de la ciudadana. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México». Tesis doctoral. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007 (<https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/848>).
- HOLMES, Rebecca y JONES, Nicola. *Gender and Social Protection in the Developing World. Beyond Mothers and Safety Nets*. London: Zed Books, 2013.
- JACKSON, Cecile. «Resolving Risk? Marriage and Creative Conjuality». *Gender Myths & Feminist Fable. The Struggle for Interpretative Power in Gender and Development*. Editado por Cornwall, Andrea, Harrison, Elizabeth y Whitehead, Ann. Oxford: Blackwell Publishing, 2008, pp. 105-126.
- JACQUOT, Sophie y MAZUR, Amy. «Genre et politiques publiques». *Dictionnaire des politiques publiques*. Editado por Boussaguet, Laurie *et al.*, Paris: Presses de Sciences Po, 2019, pp. 289-297.
- JENSON, Jane. «Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, xxii (2) (1989), pp. 235-258.
- JENSON, Jane y NAGELS, Nora. «Social Policy Instruments in Motion. Conditional Cash Transfers from Mexico to Peru». *Social Policy & Administration*, 52 (1) (2018), pp. 323-342.
- JENSON, Jane y SINEAU, Mariette. *Who Cares? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- KENNY, Meryl. «Gender, Institutions and Power: A Critical Review». *Politics*, 27 (2) (2007), pp. 91-100.
- LEVY, Santiago. «La pobreza extrema en México: una propuesta de política». *Estudios Económicos* 6 (1) (1991), pp. 47-89.
- LEVY, Santiago. *Progress against poverty: sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2006.
- LIEBOWITZ, Debra J. y ZWINGEL, Susanne. «Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession». *International Studies Review*, 16 (2014), pp. 362-389.
- MACKAY, Fiona, KENNY, Meryl y CHAPPELL, Louise. «New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?». *International Political Science Review*, 31 (5) (2010), pp. 573-588.
- MAZUR, Amy G. *Theorizing Feminist Policy*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2002.
- MAZUR, Amy G. «Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative». *Revue française de science politique*, 59 (2) (2009), pp. 325-351.
- MAZUR, Amy G y MCBRIDE, Dorothy E. «State feminism». *Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology*. Editado por Goertz, Gary y Mazur, Amy G. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 244-269.
- MOLYNEUX, Maxine. «Mothers at the Service of the New poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme». *Social Policy and Administration*, 40 (4) (2006), pp. 425-449.
- MOLYNEUX, Maxine. «Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?». *Gender and development*. Geneva: United Nation Research Institute for Social Development, 2007.



- MOLYNEUX, Maxine. «Conditional Cash Transfers: A Pathway to Women's Empowerment?». *Pathways of Women's Empowerment*, 5, 2008.
- MOLYNEUX, Maxine y THOMSON, Marilyn. «CCT Programmes and Women's Empowerment in Peru, Bolivia and Ecuador». *Policy paper*. London: CARE, 2011.
- MULLER, Pierre. «Référentiel». *Dictionnaire des politiques publiques*. Editado por Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline. París: 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540272-278.
- NAGELS, Nora. «The Social Investment Perspective, Conditional Cash Transfer Programs and the Welfare Mix: Peru and Bolivia». *Social Policy and Society*, 15 (3) (2016), pp. 479-493.
- NAGELS, Nora. «Gender, the World Bank, and conditional cash transfers in Latin America». *International Feminist Journal of Politics*, 1-23. (2021), doi: <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1895862>.
- O'LAUGHLIN, Bridget. «A Bigger Piece of a Very Small Pie: Intrahousehold Resource Allocation and Poverty Reduction in Africa». *Gender Myths and Feminist Fables: The Struggle for Interpretative Power in Gender and Development*. Editado por Cornwall, Andrea, Harrison, Elizabeth y Whitehead, Ann. Oxford: Blackwell Publishing, 2008, pp. 21-44.
- PAQUET, Mireille. «Bureaucrats as Immigration Policy-makers: The Case of Subnational Immigration Activism in Canada, 1990–2010». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (11) (2015), pp. 1815-1835.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2004.
- QUISUMBING, Agnes y McCLAFFERTY, Bonnie. *Food Security in Practice: Using Gender Research in Development*. Washington, DC: IFPRI, 2006.
- RIQUER FERNÁNDEZ, Florinda. «Las pobres de Progresá: reflexiones». *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO, 2000.
- TABBUSH, Constanza. «Latin American Women's Protection after Adjustment: A Feminist Critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina». *Oxford Development Studies*, 38 (4) (2010), pp. 437-459.
- TEICHMAN, Judith. «Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America». *World Development*, 36 (3) (2008), pp. 446-460.
- TOMAZINI, Carla. «L'État et ses pauvres: la naissance et la montée en puissance des politiques de transferts conditionnels au Brésil et au Mexique». Tesis doctoral, Université Paris II, París; Universidade Estadual de Campinas, Brasil, 2016 (theses.fr/175833389).
- ULLOA PIZARRO, Citlalin. «La institucionalización de la perspectiva de género en México: una política pública en transición». *Revista Análisis Público*, 2 (2) (2013), pp. 15-35.
- VITE PÉREZ, Miguel Ángel y RICO MARTÍNEZ, Roberto. *Neoliberalismo y urbanización popular en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés, 2001.
- WELTI CHANES, Carlos. «El Consejo Nacional de Población a 40 años de la institucionalización de una política explícita de población en México». *Papeles de Población*, 20 (81) (2014), pp. 25-58.
- WILSON, Kalpana. «Towards a Radical Re-appropriation: Gender, Development and Neoliberal Feminism». *Development and Change*, 46 (4) (2015), pp. 803-832.



