

Anahely Medrano Buenrostro^a y Pilar Berrios Navarro^b

Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas

a. Doctora en Política Social. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora de asignatura en la Universidad Nacional Autónoma de México.

b. Maestra en Políticas Públicas. Profesora Investigadora Definitiva, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

1. Introducción

En el caso de países latinoamericanos, el análisis del papel de las entidades subnacionales en la política social es un área todavía poco explorada, especialmente en el caso de México. Este vacío en la investigación en la materia, se contrasta con los cambios registrados en las últimas décadas en México. En este país, se han registrado modificaciones importantes en materia de política social en el ámbito subnacional. En particular destaca el caso de la Ciudad de México. En la última década, las autoridades de esta entidad han promovido programas sociales que, al margen de su efectividad o resultados obtenidos, tienen un enfoque de protección de derechos (Laurrell, 2005; 2008; Ziccardi, 2005). Entre otras iniciativas destaca la implementación de programas como la pensión universal para adultos mayores, el seguro de desempleo, las transferencias monetarias para madres jefas de familia de escasos recursos para personas con alguna discapacidad, acceso universal a servicios de salud, entre otros.

Distintas entidades federativas han implementado al menos algún programa similar a los anteriores, incluso, el gobierno federal ha puesto en práctica programas dirigidos a los mismos grupos de población. Entre estas iniciativas que han ganado popularidad recientemente están los programas de transferencias monetarias dirigidas a jefas de familia de escasos recursos. En México, este tipo de programas son innovadores. Sin embargo, los programas de ayuda a las madres o padres solos —o en general a familias con hijos—, no son recientes ni exclusivos de los gobiernos nacionales. Desde principios del siglo XX varios países tenían diferentes programas de asistencia para este grupo de población (Mink y O'Connor, 2004: 160; Torremocha, 2006: 27, 29; Evans y Williams, 2009: 153). No obstante, en la década de 1970, los principales grupos beneficiarios comenzaron a ser las mujeres divorciadas o separadas con hijos y las mujeres solteras con hijos (Torremocha, 2006: 29).¹

En América Latina son pocos los programas destinados específicamente a las madres o padres solos u hogares en general. Entre ellos destacan, el Plan Jefas y Jefes de Familia de Argentina que surgió en 2002, que tiene como población objetivo a padres jefes de familia desocupados (Altschul, 2010: 49). Al inicio de este Plan, el 50 por ciento de los beneficiarios eran jefas de hogar y un “alto porcentaje de hogares carecían de cónyuge” (Andrenacci y

¹ En general, en los estados de bienestar de países desarrollados se contemplan este tipo de asistencia social. Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1935, se puso en práctica el New Deal's Aid to Families with Dependent Children, el cual, en 1996, se reemplazó con el Temporary Assistance for Needy Families, que otorgaba una transferencia a las madres solteras y a sus niños (Mink y O'Connor, 2004: 160).

Abramovich, 2005: 192). En Chile, se puso en marcha, entre 1992 y 2001, el Programa Mujeres Jefas de Hogar, que tenía el objetivo de brindar capacitación gratuita para el trabajo a mujeres de escasos recursos que fueran jefas de familia, se otorgaba además el servicio de instancias infantiles mientras durara la capacitación y se apoyaba económicamente a las mujeres para cubrir los gastos de transporte y alimentos (Contreras *et al.*, 2001: 170; García-Huidobro, 2002: 22-23; Arriagada y Aranda, 2004: 254). En Colombia surgió, en 1991, el Programa Desarrollo de Familias con Jefatura, una de sus características era que las mujeres beneficiarias no necesariamente eran mujeres sin compañero (Pineda, 2000: 5). En 1993, en Costa Rica, se creó el programa “Formación Integral para las Mujeres Jefas de Hogar”, el cual, en 1998 se transformó en ley (INAMU, S/F).

En México, a diferencia de la mayoría de experiencias latinoamericanas y en otros países, la iniciativa por atender a grupos de mujeres solas o en situación vulnerable comenzó por el ámbito subnacional. Estos programas parecen ser particularmente populares entre los gobiernos de entidades federativas. En parte, la adopción de estos programas parece responder al reconocimiento de que la participación de población femenina en la actividad laboral extra-doméstica se ha incrementado notablemente en las últimas tres décadas. Asimismo, se ha presenciado un aumento notable del número de hogares que cuentan con una contribución económica de las mujeres. Según datos recientes, casi la mitad de hogares mexicanos (11.6 millones) recibe contribuciones económicas de una o más de sus integrantes de sexo femenino (como única o principal receptora de ingreso) (INEGI, 2007).

Sin embargo, la intención y enfoque del diseño de estos programas no necesariamente son los mismos. Esta variación, entre otros efectos, tiene diversas implicaciones tanto en la población objetivo (madres solas o jefas de familia de escasos recursos) como en distintos aspectos o procesos sociales. Una de estas implicaciones puede ser la manera en que el conjunto de supuestos y valores subyacentes en los diseños de programas sociales puede reproducir ciertas creencias o prejuicios entorno a las mujeres o los grupos de población en situación de pobreza en general, así como en la propia forma en que dichos grupos se perciben y participan en la sociedad (Schneider e Ingram, 1993; 2005; Ingram, Schneider y de Leon, 2007; Schneider y Sidney, 2009). Asimismo, el diseño particular de los programas determina tanto el alcance del programa como el acceso real de la población objetivo a los beneficios de estos programas sociales.

Por ello, conocer el conjunto de supuestos teóricos y normativos que están implícitos en el diseño de políticas públicas, es decir, su dimensión ideacional, permite tener un mejor entendimiento de por qué ciertas acciones de gobierno tienen los efectos —planeados e intencionados—, así como por qué los tomadores de decisiones tienen preferencias por ciertas ideas de política públicas, mientras que otras son sistemáticamente desechadas u obviadas. Así, el principal objetivo de esta investigación es identificar y comparar distintos diseños de los programas de transferencias monetarias dirigidos a mujeres en condicione vulnerables en tres entidades federativas en México.

Estos programas son los siguientes: “Mujeres que logran en grande del Estado de México”, “Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia del Distrito Federal”, “Apoyo a Mujeres Jefas de familia de Jalisco”. De esta forma, se busca ubicar la dimensión ideacional que está implícita en el diseño de estos programas. En particular, se busca

identificar la forma en la que se construye el problema y la población objetivo en cada diseño, lo cual influye en otros aspectos del diseño, tales como el objetivo del programa, así como en las reglas de acceso y permanencia en el programa.

Además, este trabajo hace una propuesta para analizar el diseño de programas sociales concretos, especialmente, en la parte ideacional, el cual permite hacer ejercicios comparativos. Esta propuesta se hace a partir de los principales supuestos teóricos de los enfoques ideacionales aplicados al estudio de políticas públicas, especialmente de los que se han abocado a la definición de problemas públicos (Stone, 1989; 1997; Weiss, 1989; Rochefort y Cobb 2005; Loseke, 2011) y la construcción social de poblaciones objetivo (*social construction of target populations*) (Schneider e Ingram, 1993; 2005; Ingram, Schneider y deLeon, 2007; Schneider y Sidney, 2009). Así, se parte del supuesto de que el núcleo del diseño de un programa social se conforma de la forma en la que se construye la población objetivo y el problema que busca atender el mismo, el cual moldea en gran medida otros elementos que integran dicho diseño. El propósito de este marco es identificar los aspectos fundamentales del diseño que rinden cuentas de la naturaleza e intención específica de los programas sociales objetos de este estudio.

El presente trabajo se compone de los siguientes apartados. El segundo apartado incluye la descripción del marco teórico que guía la presente investigación, así como la metodología seguida para realizar el mismo. El tercer, cuarto y quinto apartados reportan los principales resultados del análisis del diseño del programa de cada entidad federativa (Estado de México, Distrito Federal y Jalisco). En el sexto apartado, se hace un estudio comparativo de los tres programas. Finalmente, se incluyen las conclusiones del estudio.

2. Marco teórico-metodológico

2.1 Enfoques ideacionales y políticas públicas

En el ámbito de las políticas públicas, y, en particular, del análisis de políticas sociales, han ganado terreno distintos enfoques que retoman el paradigma constructivista o interpretativista. En general, este paradigma parte de un enfoque ontológico relativista, según el cual la realidad —y lo que se puede considerar como verdad— depende del contexto, en particular de la percepción que los sujetos tienen del mismo (O'Connor y Netting, 2011: 58).² En línea con la perspectiva constructivista, se deriva que el conocimiento en general es socialmente construido, por lo que está sujeto a la “tradición”, “consenso” y “prejuicio” (Lejano, 2006, citado en O'Connor y Netting, 2011: 13). Esta alusión a la tradición, consenso y prejuicio es una manera de enfatizar que la dimensión subjetiva que implica la agencia humana —la actuación de actores o sujetos— es inherente a los procesos sociales. Así, al mismo tiempo, hay conocimiento compartido —construido socialmente— y decisiones individuales, aunque influidos por lo primero, reflejan distintos grados de autonomía e

² El concepto construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1966) ha sido ampliamente retomado en este paradigma, el cual se refiere, esencialmente, a que las personas y grupos que interactúan en un sistema social crean conceptos o representaciones mentales de las acciones de los demás, y que estos conceptos con el tiempo se convierten en patrones reflejados en los roles que las personas —actores o sujetos sociales— interpretan en su sociedad.

interpretación personal. En el ámbito de políticas públicas, a esta dimensión subjetiva se ha denominado *ideacional* —que es un calco del inglés *ideational*—. Otra manera de hacer a este aspecto es dimensión cognitiva y normativa, dimensión intelectual o “la caja de ideas” de las políticas públicas (Palier y Surel, 2005). Así, el término ideas también se ha aplicado para aludir a diversos elementos en los que se podría categorizar lo que compone lo cognitivo —o subjetivo— de la políticas públicas.³

A partir de esta perspectiva constructivista, hay varios enfoques y líneas de investigación que se han aplicado al campo de políticas públicas, especialmente al área de política social, tales como el llamado institucionalismo *ideacional* (*ideational institutionalism*, por ejemplo, Béland, 2005; 2007; 2009; Blyth, 2002; Campbell, 2004; Hay, 2002; Schmidt, 2002; Schmidt and Radaelli, 2004; Schimidt, 2010). Mucha de esta literatura ha estado interesada en estudiar procesos de cambio. Otros enfoques también han partido en esta mirada constructivista, pero que de manera más explícita se han ocupado más de los procesos implicados en la formulación o diseño de políticas públicas. Entre estos enfoques destacan los estudios sobre construcción social o definición de problemas públicos (Stone, 1989; 1997; Weiss, 1989; Rochefort y Cobb 2005; Loseke, 2011) y la construcción social de poblaciones objetivo (*social construction of target population*) (Schneider e Ingram, 1993; 2005; Ingram, Schneider y deLeon, 2007; Schneider y Sidney, 2009).⁴

Así, en el ámbito de políticas públicas, los enfoques ideacionales parten del reconocimiento de que este aspecto subjetivo inherente a los procesos sociales es fundamental para entender la hechura y práctica de políticas públicas. De hecho, casi desde los inicios de los estudios de políticas públicas se ha reconocido que los procesos para crearlas implican siempre aspectos relacionados con valores. No obstante, el papel de esta dimensión quedaba generalmente relegado o subsumido por otros factores —por ejemplo, intereses materiales—. En contraste, los enfoques ideacionales, no sólo resaltan el papel de esta dimensión en los procesos de políticas públicas, sino ofrecen marcos teóricos que, además de complementar otros análisis, proveen de conceptos que permiten problematizar y ordenar el análisis de esta dimensión.

2.2 Conceptos básicos para analizar la dimensión ideacional de programas sociales

A partir de los enfoques ideacionales antes mencionados, se desarrolla un marco para analizar el diseño de programas sociales específicos, especialmente los estudios sobre definición de problemas públicos y construcción de poblaciones objetivo. Para ello, se retoman algunos supuestos y nociones básicos desarrollados en esta literatura. La dimensión ideacional puede identificarse en diversos momentos o aspectos de los procesos de políticas públicas, tales como la existencia de múltiples verdades o interpretaciones —generalmente en pugna— entorno a un asunto de interés público, así como que el papel determinante del factor político

³ En cuanto que la ideas se pueden definir como construcciones mentales y, en consecuencia, todo tipo de cognición puede estar en esta categoría, quizá se ha prefiero este término a otros más restrictivos, como valores, o más abstractos, como subjetividad.

⁴ En este trabajo, se denomina de manera genérica a estos enfoques como *ideacionales*. No obstante, es importante notar que estos enfoques son diversos y no integran una escuela de pensamiento único.

o de poder en la toma de decisiones de los actores, además de la interpretación del contexto específico en las que toman tales decisiones (O'Connor y Netting, 2011: 141). Por ello, de manera general, se puede decir que los enfoques ideacionales se centran en analizar lo relacionado con significados, creencias, cultura o aspectos interpretativos implícitos en los procesos de la hechura y práctica de políticas públicas (Bevir y Rhodes, 2003).

Sin embargo, esta dimensión ideacional no tiene una dimensión de "sustancia fácilmente identificable empíricamente y teóricamente" (Palier y Surel, 2005: 16). Según la perspectiva de la que se parte o el objeto o proceso que se quiera analizar, se puede incluir distintos conceptos y herramientas, tales como paradigmas de políticas públicas, o los propios conceptos de construcción de problemas sociales o poblaciones objetivo, entre otros. Para el presente trabajo, se retoman estos conceptos, los cuales se definen a continuación.

Paradigmas de políticas públicas: El concepto de paradigma de políticas públicas tiene varias definiciones. Más aún hay varias nociones similares a las de paradigma, que al igual que ésta se engloban bajo el término genérico de idea o de idea de política pública (ver Medrano, 2009).⁵ Sin embargo, tales definiciones generalmente comparten dos rasgos. En primer lugar, un paradigma de política pública consta de un conjunto relativamente coherente de supuestos científicos, técnicos y normativos que establecen directrices para definir un problema principal al que está dirigido una política pública determinada, así como para delimitar los elementos prescriptivos correspondientes para hacerle frente, como "principios de acción" y "recetas metodológicas y prácticas" (Surel, 2000). En general, los paradigmas se identifican con un sector determinado, por ejemplo, política social, energía o problemas amplios, como pobreza. En segundo lugar, los paradigmas son más o menos compartidos por un grupo de actores, lo que limita la gama de alternativas "que puedan ser percibidas como útiles y valgan la pena ser consideradas" un sector determinado (Campbell, 2004: 385). En consecuencia, los paradigmas constituyen los marcos clave "de referencia" o "camino a seguir" (Béland, 2005: 8). De esta forma, los paradigmas influyen las percepciones de los actores al momento de definir problemas públicos y ofrecer alternativas de solución. No obstante, tales percepciones no necesariamente tienen como única ni principal fuente de influencia a los paradigmas.

En este trabajo, se parte de la propuesta de Surel para ofrecer una definición de paradigma de política social. Surel (2000) identifica cuatro elementos constitutivos de los paradigmas de políticas públicas, los cuales son los siguientes: principios básicos o creencias "ontológicas" que definen el núcleo de una política pública; principios específicos que implican la elección de una acción general; mecanismos, técnicas y métodos, e instrumentos específicos o decisiones concretas sobre la aplicación de los mecanismos (Surel, 2000: 497-98). Así, para efectos del presente trabajo, se define paradigma de política social como al conjunto de principales elementos teóricos y principios normativos que constituyen el marco de referencia o guía de la política social en un país o entidad federativa. Este paradigma se integra de tres elementos principales: 1) principales principios normativos, es decir, normas

⁵ Algunos de estos términos son: "référentiels" o marcos de referencia, "la dimensión ideacional del discurso político" (Schmidt, 2002), "ideologías" (Anderson, 2005), "sistemas de creencias", "las ideas de tercer orden" o "paradigmas" (Hall, 1993), "marcos cognitivo y marcos normativos" (Surel, 2000), marcos cognitivos y normativos, Palier Surel (2005) (ver Medrano, 2009).

o referentes que rige la política social y que está vinculado a valores sociales; 2) objetivos y estrategias principales, las cuales se refieren a las líneas o estrategias generales de acción, según se plantean instrumentos de planeación en materia social, y 3) principales programas sociales, los cuales se consideran los principales mecanismos, en cuyo diseño se pueden apreciar técnicas o instrumentos específicos para hacer posible tales mecanismos. Así, en general, el paradigma de política social sirve como marco de referencia para formular políticas públicas en una sociedad dada.

Programas públicos: Los programas constituyen la materialización de las ideas de políticas públicas en las propuestas concreta de acción. Los programas son, por tanto, "prescripciones políticas" o "estrategias" aplicadas o institucionalizadas (Campbell, 2004: 98). Dado que los programas sintetizan los objetivos y las recetas principales de la política pública en un sector de política pública determinada, a menudo son la variable dependiente. De hecho, con el fin de detectar las ideas dominantes que prevalecen en un sector dado, la principal fuente a observar son generalmente programas concretos. Por lo tanto, los programas constituyen la unidad de análisis por antonomasia en los estudios de políticas públicas. En general, los marcos de análisis se usan indistintamente para analizar políticas públicas y programas específicos. De hecho, en la literatura anglosajona normalmente no se distingue entre políticas y programas públicos (Cardozo, 2006: 26), usándose con frecuencia de manera indistinta ambos términos. Incluso, en la literatura de políticas públicas, es común que se tome como variable de estudio una política pública, aunque en la práctica la unidad de análisis sean programas públicos en particular.

En este trabajo, se parte de que un programa público es un curso de acción con objetivos operativos explícitos, en el cual también se incluyen "los medios para alcanzar los mismos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo" (Cardozo, 2006: 26). En este sentido, un programa puede ser un componente de una política pública, ya que ésta puede "incluir un conjunto complejo de programas, procedimientos y regulaciones que concurren a un mismo objetivo general (Kressler *et al.*, 1998, citado en Cardozo, 2006: 26). Es decir, una política puede integrarse de varios programas públicos, mientras que un programa es más acotado en sus propósitos y explícito en sus componentes.

Definición de problemas públicos: La definición del problema es un conjunto de ideas que incluye, al menos implícitamente, un recuento de las "causas y consecuencias adversas" entorno a una condición social (por ejemplo, pobreza), así como una "teoría" o propuesta acerca de cómo mejorar dicha condición (Weiss, 1989: 97). Así, la definición del problema tiene que ver con la atribución de causas, culpas y responsabilidades (Stone, 1989: 282). Una de las principales funciones de esta definición implica delimitar analíticamente la forma en la que se percibe el problema, así como la manera en la que se considera se debe atenderse el mismo (Weiss, 1989). Esta función se relaciona con lo que Stone (1989) denomina creencias entorno a las causas del problema (*causal stories*). Estas creencias generalmente se enmarcan o se expresan mediante una narrativa que describe y enmarca las causas del problema. Estas historias o narrativas tienen un sustento empírico y normativo, es decir, recurren a datos o estadísticas pero también a valores o principios sociales. Por ejemplo, en el caso de pobreza, en el sentido empírico, las causas de las mismas se presentan aludiendo a ciertos indicadores (por ejemplo, acceso a educación), al mismo tiempo, en un sentido normativo, se emplea una narrativa que implica una posición para indicar —explícita o

implícitamente— sobre quién recae en última instancia la responsabilidad de resolver la pobreza (por ejemplo, los pobres mismos) (Stone, 1989: 283).

Construcción de poblaciones objetivo: Este concepto se refiere a la forma en que las actitudes y opiniones con respecto al grupo de población al que está dirigido una política pública que prevalecen en una sociedad dada, se incorpora y moldea el diseño de dicha política pública. Esta construcción implica relacionar un grupo de personas con (o describirlas a partir de) imágenes, estereotipos o atributos particulares, así como la asignación de ciertos valores, de tal manera que se les considera o no candidatas para recibir los beneficios (o castigos) de una política pública (Schneider e Ingram 1997: 75). Así, a partir de la construcción de una población objetivo, específicamente, su caracterización en términos positivos o negativos, se determina los grupos que son considerados merecedores de recibir los beneficios (o castigos) de una política pública.⁶ Para efectos de este estudio, la construcción de la población objetivo de un programa social se observa, primero, a partir de la propia descripción que se hace al respecto en los documentos oficiales que sustentan el programa, así como los recursos retóricos o narrativos a los que se recurre para ello. En segundo lugar, también se identifica dicha población a partir de las delimitación concreta que se hace de la población objetivo a partir de las reglas de elegibilidad, es decir, los aspectos que deben cumplir los potenciales beneficiarios del programa.

Así, este trabajo parte de la premisa de que tanto la construcción del problema social como de la población objetivo al que está dirigido un programa social determina su diseño. En este sentido, estos dos aspectos constituyen el corazón del diseño de un programa social, que en gran medida van a moldear otros aspectos específicos y técnicos de dicho diseño. Además, dicho diseño también contribuyen a que continúen o refuercen ciertas maneras en las que se perciben las poblaciones objetivo en una sociedad dada. Es decir, los diseños de políticas públicas tienen efectos en la continuación o institucionalización de ciertos valores vinculados una población objetivo. Por ello, se dice que el diseño de una política pública suele reproducir la cultura dominante o institucionalizada que persiste sobre ciertos grupos de población, así como las relaciones de poder (Schneider e Ingram 1997: 97).⁷

2.3 Marco para analizar el diseño de programas sociales

En términos generales, se puede decir que el diseño de una política pública comprende la definición de un modelo causal por parte de los actores públicos, a partir de ella, se establece el programa de actuación política-administrativa, que consisten en los objetivos,

⁶ Con base en lo anterior, Schneider e Ingram (1997; 2005), proponen cuatro tipos ideales de grupos de población objetivo: aventajados (*advantaged*), quienes conforman este tipo de población tienen poder y tiene una construcción positiva (por ejemplo, académicos); contendientes (*contenders*), quienes tienen poder pero está construido en términos negativos; dependientes, quienes no tienen poder pero tienen una construcción positiva (por ejemplo, menores de edad o todos a los que se considera vulnerables o desposeídos, como las viudas o mujeres en situación de pobreza), y (*deviants*), quienes no tienen poder y se es percibe de manera negativa (por ejemplo, criminales) (Schneider e Ingram, 1997: 102). Se debe notar que esta tipología está hecha con base en la sociedad norteamericana.

⁷ En otras palabras, el mecanismo de dependencia de sendero (*path dependency*) —o efectos de retroalimentación— que han popularizado estudios neoinstitucionales se describe a partir de políticas públicas concretas con base en conceptos como construcción social de problemas públicos y poblaciones objetivo.

instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema definido (Subirats *et al.*, 2008: 44). Desde un criterio de racionalidad, el diseño de una política pública se podrían considerar las restricciones o bases legales, políticas, administrativas, tecnológicas, culturales, las limitaciones fiscales y económicas, entre otros aspectos (Aguilar, 1996: 62). Estas descripciones de lo que constituye el diseño de una política pública, si bien, aluden de manera general a los que aquí se considera es la esencia del diseño de programa público, no permiten identificar los elementos esenciales del mismo.

Con el fin de lograr lo anterior, se parte de la definición de Schneider y Sydney (2009) de diseño de política pública para proponer una definición de trabajo aplicable a programas sociales concretos. De acuerdo con estas autoras, el diseño de políticas públicas consiste en los siguientes elementos: la definición del problema y los objetivos; los beneficios y cargas que distribuye la política pública en cuestión; la población objetivo; las normas; herramientas; las estructuras de ejecución; construcciones sociales; fundamentos; los supuestos que subyacen a las causas del problema (Schneider y Sydney, 2009: 104-105). Esta lista es relativamente exhaustiva porque las autoras han desarrollado el esquema del diseño de políticas públicas en un marco general que intenta incluir prácticamente toda unidad de análisis que se puede usar para estudiar políticas públicas, desde programas específicos hasta leyes y estatutos.

A partir de lo anterior, para este trabajo, se propone la siguiente definición de diseño de programa social, así como sus principales elementos. En este trabajo, el diseño de un programa social se define como la concepción o la manera en la que delinean aspectos fundamentales que definen su esencia y sentido como curso de acción gubernamental, los cuales son los siguientes: (1) definición del problema que busca atender el programa, incluyendo su diagnóstico, la cual sirve de base para justificar la creación del programa; (2) definición de población objetivo; (3) objetivo explícito; (4) características de los bienes o servicios prestados; (5) reglas de elegibilidad; (6) características de las condiciones (contraprestaciones) que se exige a los beneficiarios para continuar en el programa, y (7) mecanismos de implementación, en particular, la agencia encargada de ponerla en práctica y los medios para brindar el bien y servicio. Los tres primeros elementos moldean en gran medida el resto del diseño, el cual se compone, en general, de características técnicas o más específicas del programa, aunque también implica ciertos supuestos o valores que, al menos en principio, se alinean con los otros elementos del diseño.

Con base en este marco, se estudia el caso concreto de los programas de transferencia para mujeres en tres entidades federativas en México. A partir de este marco, se busca identificar el sustento teórico y normativo presente en su diseño. Sin embargo, a diferencia de los estudios sobre construcción social de población objetivo, en las que no se parte de identificar si una población objetiva está construida en términos positivos o negativos en general, en este trabajo se pretende identificar el sentido y contenido de la dimensión ideacional que subyace en el diseño de los programas estudiados. Al respecto, cabe enfatizar que, de acuerdo con la literatura de construcción de poblaciones objetivo (Schneider y Sydney, 2009), la población a la que están dirigidos los programas analizados en este trabajo —mujeres en situación vulnerable—, se percibe generalmente en términos positivos, en el sentido de que se consideran merecedoras de recibir asistencia social, pues, en principio, se concibe como un grupo vulnerable o dependiente, según la literatura antes referida. En consecuencia, se

podría pensar que todos los diseños son exactamente los mismos, lo cual, como pretende mostrar este trabajo, no necesariamente es así.

Además, en cuanto que lo que se pretende es identificar de los supuestos teóricos y normativos –incluyendo valores, creencias o prejuicios— que están implícitos en tanto en la manera en que se plantea las causas del problema como en la población objetivo en el diseño de cada programa estudiado, se parte de un referente normativo que permita identificar mejor dichos supuestos. Así, como un referente general para identificar mejor dichos supuestos, se retoman algunos de los principales principios y conceptos de la perspectiva de género y derechos humanos para las políticas públicas.

En particular, se retoma una característica fundamental de las políticas públicas de y con perspectiva de derechos humanos y de género: el empoderamiento de las personas, en particular, de las mujeres (Vázquez, 2011: 41). De esta forma, se puso atención en determinar si el diseño partía del reconocimiento de brechas de género o desigualdad de género, así como si, de manera explícita, planteaba como propósito empoderar a las mujeres susceptibles de ser beneficiarias. En particular, y a partir de lo anterior, se buscó determinar si los programas están más cercanos o no de ser iniciativas sensibles a una perspectiva de género. Para ello, se retomó, la clasificación de políticas públicas de Inchaústegui (2004). De acuerdo con esta autora, desde una perspectiva de género, las políticas públicas se pueden dividir en dos categorías: las políticas específicas para mujeres y políticas género-sensitivas, donde las primeras hacen poco o nada para revertir los roles tradicionales de género, mientras que las segundas están dirigidas, entre otros aspectos, a redistribuir la carga doméstica e impulsar procesos que favorezcan el empoderamiento.⁸

Las brechas de género se asocian con las relaciones de poder. En éstas existe una valoración diferenciada de las cualidades femeninas y masculinas, que se presentan como dicotomías excluyentes y jerarquizadas (InMujeres, 2008: 60). Asimismo, se tomaron en cuenta los principales estándares en materia de derechos humanos que se deben cumplir para que un bien y servicio incorpore un enfoque de derechos, según lo estipulado por los comités de Naciones Unidas en las Observaciones generales, tales como disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad, aceptabilidad. Además, en términos generales los principios de los que parte la institucionalidad del enfoque de derechos humanos son: a) igualdad y no discriminación; b) empoderamiento de las personas; c) participación; d) articulación intra e inter gubernamental, y e) transparencia y rendición de cuentas (Vázquez, 2011).

⁸ Las políticas específicas para mujeres son las que “ven a las mujeres como usuarias y como un agregado numérico sin considerar sus necesidades y la transformación de los roles tradicionales. Políticas como éstas creadas expresamente para mujeres, incluyen acciones que perpetúan las desigualdades y los estereotipos” (Inchaústegui, 2004: 38). Por su parte, las políticas género-sensitivas son aquellas que “toman en cuenta las necesidades de mujeres y hombres, introduciendo cambios en los desequilibrios de poder”, de tal manera que buscan “redistribuir la carga doméstica, modificar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral, impulsar procesos que favorezcan el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones y, en general, garantizar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres” (Ibidem)

En resumen, la definición del problema y la construcción de poblaciones objetivo se pueden considerar como la columna vertebral del diseño de un programa social, el cual permea o moldea el resto de los elementos del diseño. Por ello, resulta fundamental entender la base ideacional en la que se basan estos dos aspectos. Este análisis permite obtener una radiografía del diseño de un programa social, así como apreciar las variaciones en distintos programas sociales, aun cuando estén dirigidos a la misma población objetivo. Aunque este trabajo no busca evaluar la medida en que se incorpora la perspectiva de género o derechos humanos, se parte de algunos conceptos presentes en ambas perspectivas con el fin de ubicar mejor los presupuestos teóricos y normativas que subyacen en los diseños de los programas sociales seleccionados para este trabajo.

2.4 Metodología

En esta sección, se exponen los objetivos de la investigación, así como las herramientas metodológicas utilizadas para el estudio –análisis de gabinete y entrevistas a profundidad.

2.4.1 Objetivo de la investigación

El principal objetivo de esta investigación es comparar distintos diseños de los programas de transferencias monetarias dirigidos a mujeres en condicione vulnerables en tres entidades federativas, con el fin de identificar su principal fundamento teórico-normativo –o dimensión ideacional—, el cual determina el carácter y sentido de dichos diseños.

A pesar de que los programas están dirigidos esencialmente a la misma población objetivo, su diseño no es idéntico. La variación en los diseño manifiesta, en principio, diversidad en cuanto a la base ideacional que radica en cada diseño. Este análisis parte del supuesto que, en general, las diferencias en el diseño atiende, en una medida importante, a las diferentes ideas que los actores involucrados en el diseño e implementación de dichos programas en torno a cuestiones como la manera de definir el problema y la población objetivo que busca atender cada programa. Asimismo, estas ideas se pueden vincular con distintos paradigmas de política social que parecen estar emergiendo en el país, a consecuencia del mayor protagonismo de gobiernos subnacionales en materia de política social en México, especialmente en la últimas dos décadas.

Con base en lo anterior, el presente trabajo busca dar respuesta a las siguientes interrogantes vinculadas con los programas sociales antes mencionados:

¿Cuáles son las características de la base teórica-normativa implícita en el diseño de los programas de transferencia para jefas de familia de escasos recursos en las entidades federativas de México?

¿Se pueden identificar enfoques de política social distintos en estos programas? Si es así, ¿cuáles son las principales características de dichos enfoques?, ¿cuáles son las principales diferencias y similitudes?

¿Cómo se construye en cada programa el problema y la población que se busca atender?

¿Están presenten algunos conceptos y principios derivados de la perspectiva de género para políticas públicas en el diseño del programa?

¿Están presenten algunos conceptos y principios derivados del enfoque de derechos humanos para políticas públicas en el diseño del programa?

2.4.2 Herramientas metodológicas

El análisis del diseño de programas sociales se hizo con base en el marco de análisis descrito en la sección anterior. La identificación de la dimensión ideacional se realizó a partir de análisis de gabinete de dos fuentes de información: documentación gubernamental y, en su caso, académica y hemerográfica, disponible, y la recabada mediante entrevistas a profundidad. Para cada tipo de fuente, se realizó un instrumento con el fin recabar y clasificar información específica en función de las necesidades del estudio. Para tal efecto, se elaboró un guión de entrevista que permitió obtener la información relevante para realizar el análisis (ver anexo 1), así como un formato para recabar información de los documentos oficiales vinculados directamente al programa, especialmente la reglas de operación (ver anexo 2). De esta forma, la información recabada por las distintas fuentes –documental y entrevistas— se complementaron para realizar el estudio.

La documentación gubernamental se buscó en páginas oficiales disponibles, además de solicitar de manera personal o mediante oficinas de transparencia, como en el caso del Distrito Federal. También se revisó la base de datos que ha conformado el IPRO (Iniciativa para el Fortalecimiento de Institucionalidad de Programa Sociales en México). Esta plataforma de información ha sido desarrollada en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y Transparencia Mexicana, y cuenta con información de las 32 entidades federativas del país y de dependencias federales que cuentan con programas sociales. Esta revisión también se usó para identificar el marco legal-normativo que sustentan programas sociales específicos de las entidades federativas contempladas por el estudio. Finalmente, en el caso también se requirió información.

El análisis de gabinete contempló dos aspectos fundamentales, de los cuales el principal fue el diseño de los programas sociales objeto del presente estudio, a partir de las fuentes documentales y las entrevistas. Como parte de este análisis también se analizaron las modificaciones a reglas de operación, en su caso, de cada programa estudiado. El segundo aspecto del análisis de gabinete se refiere a la identificación de las características más relevantes del paradigma de política social en cada entidad federativa, según la definición propuesta. Para este análisis, además de información académica relevante, se analizaron las leyes de Desarrollo Social de cada entidad federativa, así como de los instrumentos generales de planeación, los cuales, en el caso de los estados es el Plan Estatal de Desarrollo (PED), así como, en su caso, el plan sectorial relativo al desarrollo social. De esta forma, los objetivos y estrategias de política social se identificaron esencialmente a partir de estos documentos. En el caso de los principales instrumentos, es decir, programas sociales, con base en los definición antes mencionada, sus principales características se retomaron de las reglas de operación de cada programar, así como de la ley específica, en su caso, en la que fundamenta cada programa.

Dadas las necesidades de información, también se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas individuales con distintos funcionarios y, en su caso, académicos que han participado en el diseño o implementación del programa en cada entidad. Para las realizar las entrevistas, se elaboró una guía (ver anexo 1) con el fin de garantizar que los temas clave fueran explorados. Para identificar los informantes potenciales, en primer lugar se definió el conjunto de potenciales informantes en cada entidad. Posteriormente, se identificaron las personas que, en efecto, pudieran estar disponibles en cada entidad. Así, se procedió a

contactarlas y solicitar una cita para realizar la entrevista. Casi todas las entrevistas fueron grabadas y sistematizadas para su análisis e interpretación (en un caso, el entrevistado solicitó llenar y enviar por su cuenta las preguntas del guión de la entrevista).

Con la intención de que los entrevistados pudieran expresar de manera libre y abierta, se les dijo que sus opiniones serían anónimas, por lo que cuando se hacen referencias textuales a los discursos de los actores se utilizan las iniciales del cargo (F, para funcionario, y A para académico), la inicial de la entidad en la que su ubican (E, para el Estado de México, D, Distrito Federal, y J, Jalisco) y el número de entrevista. La información obtenida y sistematizada de las entrevistas se incorporó con el análisis de gabinete, a fin de dar solidez e integralidad al documento. La transcripción de entrevistas se incluye en el anexo 3. Asimismo, los formatos que se usaron para recabar información documental en el anexo metodológico (ver anexo 4).

3. Estado de México: Programa Mujeres que Logran en Grande

3.1 Principales características del paradigma de política social en el Estado de México

El Estado de México es estado más poblado de país, con más de quince millones de habitantes, que representa 13.51% de la población total del México (INEGI, 2010). Es una de las entidades con más actividad industrial y de las que más contribuye al PIB nacional. En el año 2009, el Estado de México contribuyó 9.30%, situándose detrás del Distrito Federal cuya aportación al PIB fue de cerca del 20.42%. Como en el resto del país, prevalece gran desigualdad y pobreza en la entidad. En 2012, 45.3% vivía en situación de pobreza, según cifras oficiales (Coneval, 2013), y el índice de Gini, era de .43 (INEGI, 2012). En cuanto a la participación de las mujeres en la economía, más de la tercera parte (35.6%), en 2000, se encontraban ocupadas y ganaban más de dos salarios mínimos, frente al 48.3% de hombres (INEGI, 2000). Uno de cada cinco hogares mexiquenses estaba encabezado por una mujer (18.6%) (INEGI, 2000; 2010). Además, 67.7% de las mujeres que trabajan no tiene acceso a las instituciones que proporcionan servicios de salud, lo que sugiere la situación de informalidad laboral de estas mujeres.

A diferencia de lo que ha pasado en la mayoría de entidades federativas, en la que alternancia política y competencia electoral es común, especialmente en la última década, esta entidad federativa siempre ha estado gobernada por el Partido Revolucionario Institucional. Así, el Estado de México es el principal bastión político de este partido. El año pasado, Eruviel Ávila Villegas (2011-2017) ganó las últimas elecciones estatales para gobernador. Su predecesor fue Enrique Peña Nieto (2005-2011), actual presidente de México. A continuación, se hace una breve descripción de las características del paradigma de política social de estado de México, con base en la definición hecha en el apartado anterior. Aun cuando esta descripción se centra en el gobierno actual, es importante notar, como explica adelante, hay continuidad al respecto en los dos últimos periodos de gobierno, por lo cual se hace referencia al anterior gobierno.

Principios normativos

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Estado de México⁹ (LDSED, en adelante), los principales principios de la política social son: libertad (entendida como la capacidad de las personas para elegir y participar en los medios de desarrollo humano y social), justicia distributiva, solidaridad, respeto a la diversidad, sostenibilidad (entendido como la vigilancia de que la satisfacción de las necesidades del presente no comprometan las capacidades de las generaciones futuras), justicia conmutativa, que establece y garantiza que las personas reciban los beneficios del desarrollo comprometiéndolos al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los mismos, y *transparencia*.

Objetivos principales

En LA LDSED, se plantean los grandes propósitos en materia de política social en el estado. Según la LDSED, los objetivos de la misma es generar las condiciones que aseguren el desarrollo social y el disfrute de los derechos sociales; garantizar el derecho igualitario e incondicional de los mexiquenses al desarrollo social y a sus programas; superar la pobreza, la marginación y la exclusión social, entre otros (LDSED, 2004: Artículo 2). Además, la LDSED, se alinea normativamente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere al cumplimiento de derechos sociales como son la educación, la salud, el trabajo, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros. La LDSED también señala que los grupos que merecen especial atención son los que habitan en zonas que muestren atraso en los objetivos de la política de desarrollo social, la población indígena, mujeres, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes o que se encuentren en situación de vulnerabilidad social; los grupos que requieran atención especial según condiciones de desastre, dinámica geográfica y social del estado (LDSED, 2004: Artículo 12).

En cuanto a los objetivos en materia social para el gobierno actual, el PDE (2011-2017) resume la principal estrategia con la denominación de “Gobierno Solidario” (Gobierno del Estado de México, 2012a: 12-13), siendo el objetivo principal “ofrecer un elevado nivel de vida y una mayor igualdad de oportunidades” (Gobierno del Estado de México, 2012a: 36), centrándose en el combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad, y el fortalecimiento del núcleo social (el hogar, la familia) (Gobierno del Estado de México, 2012a: 14).

Principales estrategias y mecanismos

En cuanto a las principales estrategias en materia social, el PED vigente indica que son: alcanzar una educación de vanguardia; establecer como prioridad la prevención médica; promover la inserción laboral de la gente de menores recursos; cubrir las necesidades básicas de las personas que menos tienen; regularizar la tenencia de la tierra con un énfasis en las zonas marginadas; promover la cultura y el deporte; brindar una atención especial a personas discapacitadas; atender las necesidades sociales de los adultos mayores; apoyar a las mujeres que trabajan y a las madres solteras; brindar atención especial a los niños y los jóvenes; entre otras (Gobierno del Estado de México, 2012c).

En general, estas estrategias guardan una continuidad significativa con las del gobierno de la anterior administración (2005-2011). La estrategia más relevante del gobierno anterior se centró en programas focalizados, en la cual se enfatizaba la responsabilidad de los potenciales

⁹ La ley vigente se publicó el 31 de diciembre de 2004.

beneficiarios. Esta línea sigue el gobierno actual. De hecho, la mayoría de programas sociales (20 de 23) puestos en práctica en el gobierno anterior siguen en la presente administración, según se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1
Continuidad en programas sociales del Estado de México (2005-2013)

Programa	Dependencia	Año de inicio	Tipo de apoyo	Cambio de denominación	Continuidad
Promoción a la Participación Comunitaria “Comunidad DIFerente”.	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.	2005	Asistencia Social		Si
Atención a menores de cinco años (CAVIN)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	2005	Asistencia Social		Si
Gente Grande	Secretaría de Desarrollo Social	2006	Asistencia Social	Se cambió a Pensión Alimenticia Adulto Mayor	Si
Pie de Casa (Autoconstrucción de Vivienda Progresiva)	Secretaría del Desarrollo Urbano	2006	Vivienda		No
Apadrina a Un Niño Indígena	Secretaría de Desarrollo Social	2007	Asistencia Social		Si
Futuro en Grande	Secretaría de Desarrollo Social	2007	Asistencia Social	Cambio de nombre del programa Compromiso por el Futuro	Si
Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años	Secretaría de Desarrollo Social	2007	Asistencia Social	Se incorporó al Programa Gente Grande	No
Mujeres que Logran en Grande	Secretaría de Desarrollo Social	2008	Asistencia Social	Cambio el nombre de Mujeres Trabajadoras Comprometidas	Si
Colocación de Piso Firme	Secretaría del Desarrollo Urbano	2008	Vivienda		Si
Seguridad Alimentaria del Estado de México	Secretaría de Desarrollo Social	2010	Asistencia Social		Si
Insumos Alimentarios a Familias (Canasta Alimentaria Bicentenario)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	2010	Asistencia Social		No
Mujeres Trabajadoras Comprometidas	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	2010	Desarrollo Social		No
Coparticipación Comunitaria en Mejoras Complementarias de Vivienda	Secretaría del Desarrollo Urbano	2010	Vivienda		No
Despensa Alimenticia en Grande con la Discapacidad.	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.	2011	Asistencia Social		Si
Dotación de Insumos Alimentarios a Familias (Canasta Mexiquense)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	2012	Asistencia Social		Si
Otorgamiento de Zapato Ortopédico	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	2012	Asistencia Social		Si
Entrega de lentes oftalmológicos	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	2012	Asistencia Social		Si
Servicio social comunitario para el año 2012	Secretaría de Educación	2012	Educación		Si

Por una Infancia en Grande	Secretaría de Desarrollo Social	2012	Asistencia Social	Si
Por mi Comunidad	Secretaría de Desarrollo Social	2012	Asistencia Social	Si

Tabla 1. Elaboración propia con información de IPRO (2013).

En cuanto a las principales características de los programas sociales de la entidad, en la tabla 2 se resumen las mismas.

Tabla 2
Características de los principales programas sociales del Estado de México

Programa	Ley o Decreto	Focalizado o Universal	Condicionado o Incondicional	Gratuidad o cuota	Temporalidad	Tipo de apoyo
Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México ⁽¹⁾	Decreto	Focalizado a personas en condición de pobreza	Condicionado explícitamente a asistir a las reuniones de orientación nutricional o informativa del programa a las que se convoque y participar en actividades comunitarias cuando sea requerido	Hay una cuota de recuperación de \$30.00 en algunos casos	Los apoyos son hasta por un año.	En especie, canasta alimentaria (mensual)
Pensión Alimenticia Adulto Mayor (2)	Decreto	Focalizado a adultos mayores a partir de 70 años en pobreza extrema o alimentaria	Condicionado de manera implícita a “participar en actividades comunitarias cuando sea necesario”	Es gratuito	Permanencia si se cumple con lo establecido en las reglas	En especie, canasta alimentaria (mensual)
Programa Compromiso con el Futuro (3)	Decreto	Focalizado a mujeres menores de 20 años, en estado de gestación o madres de uno o más hijos, en condición de pobreza extrema o alimentaria	Condicionado a asistir a los talleres de orientación integral y cursos de capacitación para el trabajo; y a participar en actividades comunitarias cuando sea necesario	Es gratuito	Permanencia si se cumple con el criterio de extrema pobreza y edad	En especie, canasta alimentaria (mensual)
Mujeres que Logran en Grande (4)	Decreto	Focalizado a mujeres de 18 a 59 años de edad, que perciben menos de dos salarios mínimos, y que se encuentran en condición de pobreza multidimensional o de capacidades.	Condicionado participar en actividades comunitarias cuando sea requerida.	Es gratuito	Los beneficios serán hasta por cinco veces – meses-	Transferencia monetaria (mensual)
Despensa Alimenticia en Grande con la Discapacidad (5)	Decreto	Focalizado a niños, niñas, jóvenes, madres, adultos y adultos mayores con discapacidad y de	Incondicional (se contempla el requisito de asistir a recoger la canasta alimentaria)	Es gratuito	Cuando se observen cambios positivos en su condición socioeconómica	En especie, canasta alimentaria (mensual)

		escasos recursos económicos			a y en sus hábitos alimenticios
Por una Infancia en Grande (6)	Decreto	Focalizado a menores con discapacidad, invidentes, que vivan con VIH/SIDA, con diabetes y en situación de pobreza multidimensional)	Para algunos casos condicionado a acudir regularmente a una institución educativa o a acudir a alguna institución de salud para recibir atención médica	Es gratuito	En general si se mantienen las condiciones de focalización y edad (hasta 14 años). En especies, canasta alimentaria a y/o productos de aseo personal y/o transferencia monetaria (mensual)

Fuente: Elaboración propia con base en (1) Gobierno del Estado de México, 2013; (2) 2010b; (3) 2010c; (4) 2012b; (5) 2013b; (6) 2013c.

Las cuatro principales características de estos programas son las siguientes. La primera es que los programas están focalizados a grupos específicos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de pobreza multidimensional, y que corresponden a distintos grupos por grupo de edad o sexo, en una lógica de ciclo de vida. En segundo lugar, los programas establecen solicitar una contraprestación por parte de los beneficiarios, la cual consiste casi generalmente en “participar en actividades comunitarias”. Sin embargo, la gran mayoría de los programas sociales son gratuitos, con excepción del Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México, que solicita una cuota de treinta pesos por la canasta alimentaria. La tercera característica es que los programas no tienen un fundamento legal o ley específica, sustentándose de manera general en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México (2004). Es decir, la continuidad de la asistencia social que se brinda mediante estos programas no se garantiza por ley, sino que está sujeta a la decisión de cada gobierno.

La cuarta característica es que la mayoría de los programas sociales de la entidad se caracterizan por la entrega de apoyos en especie, o “canasta alimentaria” como se denominan en las Reglas de Operación de los programas, que consisten en alimentos básicos y/o productos de aseo personal. Una de las excepciones es el programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas (ahora “Mujeres que Logran en Grande”), cuyo apoyo consiste en transferencias monetarias. Finalmente, otro aspecto relevante de la política social del Estado de México es el aumento de la proporción de gasto social registrado en la última década. Este gasto pasó del 10% del PIB local en el 2003, al 16%, en el 2009, cuestión que tiene su explicación en la mejora de la capacidad recaudatoria de la entidad (PNUD, 2011: 91). (Ver anexo A)

En resumen, el paradigma de política social en el Estado de México, en cuanto sus principios, se caracteriza por alinearse en general al cumplimiento de derechos sociales consagrados en la Constitución Mexicana. Sin embargo, sus objetivos y estrategias muestran una dualidad en cuanto que, por una parte, se indica la aspiración de generalizar estos derechos, y, por otra, las acciones se enfocan únicamente a los grupos que se consideran más pobres. Además, la asistencia social, además de estar sujeta a prueba de medios, establece algunas condicionantes y su continuidad no se garantiza por ley, como sucede con los programas anti-pobreza federales. Por ello, sin bien se podría señalar que el alcance de los instrumentos de

la política social de la entidad es limitado debido a las características del pacto federal, la posibilidad de revertir la desigualdad y la pobreza se vuelve menos alentadora si se considera que la política social de la entidad reproduce la política social del ámbito nacional, principalmente en su carácter focalizado y asistencialista (PNUD, 2011).

3.2 El programa para Mujeres del Estado de México “Mujeres que Logran en Grande”

Antecedentes del programa

En el marco de la política social del Estado de México, el programa “Mujeres que Logran en Grande” tiene una importancia significativa, que deriva principalmente de su diseño innovador en el contexto del estado —se trata del primer programa que entrega transferencias monetarias—, así como por su relación con las iniciativas para promover igualdad de género en esta entidad. El antecedente de este programa es el Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas, puesto en práctica durante la administración anterior (2005-2011). También durante este gobierno, en 2006, se modificaron la denominación y atribuciones del organismo estatal para atender asuntos relacionados problemáticas de mujeres y desigualdad de género en la entidad: el Instituto Mexiquense de la Mujer (INMEN)¹⁰, el cual se convirtió en Consejo Estatal de la Mujer y de Bienestar Social del Estado de México (CEMyBS). En este contexto, en 2008, se creó el Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas. Para algunos analistas, su creación obedeció tanto para lograr el objetivo del CEMyBS como para satisfacer los compromisos asumidos durante la campaña a la gubernatura de Enrique Peña Nieto (Bejarano, 2011: 11).

En el PED vigente (2011-2017), se menciona la necesidad de atender problemáticas que enfrenta la población femenina, especialmente, lo referente a su participación el mercado laboral, reconociendo que dicha participación exige al gobierno brindar más servicios tales como “transporte y desayunos escolares, cuidados de salud preventivos, estancias infantiles, jardines de niños y Centros de Desarrollo Infantil” (Gobierno del Estado de México, 2012a: 20). Además, se señala que es importante conocer la situación de mujeres que desempeñan funciones de “jefes de familia”, pues en la entidad poco más de uno de cada cinco hogares es dirigido por una mujer (Gobierno del Estado de México, 2012a: 23). Así, el PED se plantea como objetivo “alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad”, mediante programas para “apoyar a las mujeres que trabajan y a las madres solteras” (Gobierno del Estado de México, 2012a: 37).

Las Reglas de Operación del programa (RO, en adelante) han tenido pocas modificaciones significativas a lo largo de su existencia, como se puede apreciar en la tabla 3.

¹⁰ El INMEN, creado en 2000, tenía el objetivo de “facilitar la incorporación plena y activa de la mujer en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad, bajo una perspectiva institucional que de orden, estructura y permanencia a dicho fin” (Gobierno del Estado de México, 2000: Artículo 4). Sin embargo, INMEN carecía de autonomía (Bejarano, 2011: 11), como tampoco lo tiene el actual organismo, que sigue siendo un organismo descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.

Tabla 3
Comparativo de las Reglas de Operación del programa de transferencia para mujeres en el Estado de México, 2008-2012

	Mujeres Trabajadoras Comprometidas	Mujeres que Logran en Grande	Diferencia o comentario
Decreto	Sí	Sí	
Reglas de Operación	2008	2012	En el 2008 surge el Programa, las reglas del 2013 aún están por publicarse
Derechos que atiende	Derecho a la igualdad.	Derecho a la alimentación, educación, salud y a la no discriminación.	En las primeras reglas NO se hacían explícitos los derechos que se atendían
Objetivo del Programa	Garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos en igualdad a los hombre	Complementar el ingreso de las mujeres beneficiarias para disminuir su condición de pobreza multidimensional o de capacidades.	Se cambia el objetivo de manera significativa, pasa de garantizar igualdad a complementar ingreso
Población Objetivo	Mujeres de 19 a 26 años que vivan en zonas en situación de alta y muy alta marginación	Mujeres de 18 a 59 años de edad que perciben menos de dos salarios mínimos, que se encuentran en condición de pobreza multidimensional o de capacidades.	Se agrega la condición de pobreza multidimensional y que perciban menos de dos salarios mínimos
Reglas de Elegibilidad			Las reglas son las mismas, se agrega únicamente la condición de pobreza multidimensional y la percepción de menos de dos salarios
Monto	El apoyo consiste en la transferencia de recursos hasta por cinco ocasiones a cada una de las beneficiarias	El apoyo consiste en la transferencia de recursos, hasta por cinco ocasiones, a cada una de las beneficiarias. Apoyo mensual de \$550 (población urbana) o \$450 (población rural).	En el 2008 no se especifica el monto
Focalización	Sí	Sí	Por las características de la población objetivo
Condicionalidad	No se especifican corresponsabilidades	La beneficiaria tendrá la corresponsabilidad de participar en actividades comunitarias cuando sea requerida	Es a partir del 2009 cuando se agregan las condicionalidades

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2010 y 2012 (Gobierno del Estado de México, 2008, 2010; 2012b¹¹).

¹¹ Se utilizan las Reglas de Operación hasta el año 2012 debido a que las reglas del presente año no han sido publicadas sino hasta una semana antes de la entrega de este documento (finales de noviembre de 2013).

Los principales cambios del Programa a lo largo de los años es que la edad de la población objetivo se amplía, pasando de 26 a 59 años, en 2008 no se especificaban los derechos que el Programa atendía, es hasta 2009 cuando aparecen. Un cambio importante es el del objetivo, pasando de la igualdad de género (2008) a complementar el ingreso de las mujeres (ocurre desde el 2009). A pesar de que se trataba del primer programa social de transferencias monetarias de la entidad, los montos de la transferencia no se especificaban en el 2008, es hasta el 2012 cuando estos se hacen explícitos. De igual forma en el 2008 las condicionalidades no aparecían sino hasta el año 2009.

Análisis del diseño del programa

Definición del Problema

En general, la definición del problema del este programa se centró en el reconocimiento de desigualdad de las mujeres, sobre todo, en los aspectos laboral y de acceso algunos derechos sociales. En las Reglas de Operación (en adelante RO) de 2008, se señalaba que la inserción creciente de las mujeres en el mercado laboral registrada en las últimas décadas, se hacía en condiciones desiguales, de subordinación y de discriminación, originadas por las costumbres sociales, así como a la pobreza y la exclusión social que enfrentan las mujeres trabajadoras (y no trabajadoras) (Gobierno del Estado de México, 2008: 11).

Cabe resaltar que para el diseño del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas, se partió en específico de la metodología de marco lógico, el cual utiliza la herramienta de árbol de problema (FE1, comunicación personal, septiembre de 2013). Según esto, los principales problemas son las limitaciones que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral (esencialmente, lo relativo a educación o capital humano), lo cual, a su vez, se asocia con desempleo y subempleo (Secretaría de Desarrollo Social, 2007). Esta definición del problema centrada en el aspecto laboral se reafirma en las RO de 2012, cuando se destacan algunos indicadores al respecto (porcentaje de participación, trabajo en el sector informal, prestaciones sociales de las mujeres), dejando de lado la desigualdad de género derivada de las costumbres o de otras instituciones, que pueden explicar en parte desigualdades en otros ámbitos, como laboral.

En cuanto al diagnóstico a partir del cual se diseñó el programa, aunque no se hizo un diagnóstico *ex profeso* para formular este programa, se contó con un diagnóstico general sobre la situación de las mujeres en la entidad (FE2, comunicación personal, octubre de 2013). Sin embargo, más adelante se realizó un análisis por parte del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social para determinar la focalización, índices de marginación, vulnerabilidad (la población potencial) para fines del programa (FE1, comunicación personal, septiembre de 2013). Asimismo, se reconoció que, si bien hubo un esfuerzo por incorporar una perspectiva de género en el diseño del programa, no había expertos en la materia en el equipo que participó en el mismo (FE2, comunicación personal, octubre de 2013). En suma, la definición del problema de este programa se concentra en la situación de pobreza y limitaciones para generar ingresos mediante la incorporación en el mercado laboral de las mujeres.

Objetivo del programa

En 2012, según las RO, el objetivo del programa era disminuir la “pobreza multidimensional” (Gobierno del Estado de México, 2012b). No obstante, el programa ha cambiado su objetivo casi cada dos años. En 2008, su objetivo era “garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos en igualdad a los hombres” y de “coadyuvar a disminuir la brecha de inequidad entre mujeres y hombres” (Gobierno del Estado de México, 2008; 2009). En 2010 y 2011, el objetivo del programa pasa a centrarse en “el ingreso de las mujeres beneficiarias para disminuir su condición de pobreza de capacidades” y “otorgar una transferencia mensual de recursos que mejoren el ingreso familiar” (Gobierno del Estado de México, 2010; 2011). En general, el objetivo se ha concentrado en aliviar parcialmente la situación de pobreza que enfrentan las mujeres y sus familias, más que en la situación de injusticia y en las condiciones sociales que subyacen a la desigualdad o inequidad.

A pesar de que el objetivo del programa se concentra principalmente en aliviar pobreza, se mencionan la atención a ciertos derechos sociales (o carencias) a partir del año 2010, cuando se señalan los derechos “a la alimentación, educación, salud e ingreso de las mujeres” (Gobierno del Estado de México, 2010), y en el año 2012 se agrega el derecho a la “no discriminación” (Gobierno del Estado de México, 2012b). En concordancia con lo anterior, los informantes, en general, señalan que, si bien el programa reconocía las desigualdades de género (que se materializaban en un ingreso diferenciado para hombres y mujeres), los objetivos del programa eran desde el principio permitir a las mujeres “brincar la línea de pobreza” o “apoyar el ingreso de la familia” (FE1, comunicación personal 23 de septiembre de 2013). De esta forma, se constata que, a pesar de lo mencionado en la justificación del programa, la noción de género se integra con un propósito muy acotado en términos de la problemática de desigualdades y exclusión que enfrentan las mujeres.

Población objetivo

En el PED 2005-2011, periodo en el cual surgió el antecedente de este programa, las mujeres son vistas como “el eje de la estabilidad de la familia; encarna un ejemplar sentido de defensa y cuidado de los hijos; asume, cuando se requiere, el compromiso del sustento familiar y actúa responsablemente como jefa de familia” (Gobierno del Estado de México, 2005: 32). Es decir, se resaltan los aspectos prácticamente heroicos que generalmente se asumen de las madres en el imaginario colectivo en México (Delgado *et al.*, 1999: 13; Alducin, 2010).

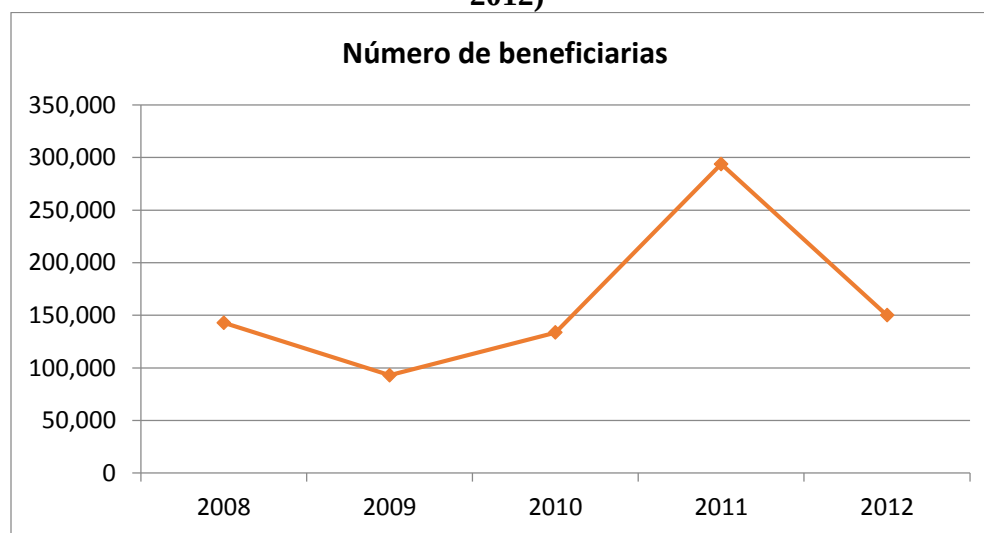
En específico, del universo de mujeres, el Programa busca apoyar primordialmente a aquellas que se consideran en situación de “pobreza” o “exclusión” (FE1, entrevista realizada 23 de septiembre de 2013). No obstante, de estas mujeres se enfatiza, además, el hecho de que trabajan —o intentan hacerlo— fuera del hogar, es decir, se esfuerzan por contribuir al ingreso familiar. Es decir, las mujeres son consideradas como merecedoras de apoyo gubernamental no sólo por considerarse necesitados en términos económicos, sino porque muestran que hacen —o capaces de hacer— trabajo doméstico, remunerado o asalariado y comunitario, es decir, trabajan mucho y a lo grande, por lo que son dignas de “impulsarlas más” (FE3, comunicación personal, octubre 2013).

En cuanto a las características específicas que deben cumplir las mujeres potencialmente beneficiarias, como la situación laboral, los informantes indicaron que el programa no

establece ningún criterio relacionado con la jefatura femenina, y en algunos años es ambiguo en cuanto a la situación laboral de las mujeres. Sin embargo, en el discurso de los informantes o de otros documentos oficiales, hay un constante énfasis en la condición de mujer jefa de familia o mujer trabajadora. No hay un criterio explícito que exija que estas mujeres se encuentren empleadas o buscando empleo (de hecho existe la posibilidad de que figuren como “ama de casa”) (Gobierno del Estado de México, 2008). En la práctica el programa no verifica la condición de jefatura femenina ni su situación laboral (FE1, comunicación personal, 23 de septiembre de 2013). La edad de las beneficiarias es un criterio que cambió año con año. En el 2008, la población objetivo eran mujeres de más de 19 años y hasta de 26 años de edad; a partir de 2010 el rango edad es de 19 a 59 años.

En lo que respecta a la cobertura de la población objetivo del programa, también se han registrado cambios. En el 2008, cuando inicia el Programa, se atendía a 142,909 beneficiarias, en 2009 baja a 93,000 beneficiarias, en 2010 fueron 133,575 beneficiarias, en 2011 se observa un incremento del 219% con respecto al año anterior, pasando a 293,752 beneficiarias, y en el año 2012 el número de beneficiarias es de sólo 150,000. Cabe señalar que en el año 2009 se estipulaba que sólo se “beneficiará a una mujer por hogar”, sin embargo este criterio desaparece en los siguientes años. El comportamiento de la cobertura del Programa puede observarse en figura 1.

Figura 1
Número de beneficiarias del programa para mujeres en el Estado de México (2008-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Estado de México (2008; 2009; 2010; 211; 2012).

Características técnicas

En cuanto a la reglas de elegibilidad, el programa actualmente contempla los siguientes¹²: ser mujer de 19 a 59 años; percibir menos de dos salarios mínimos al mes, y encontrarse en

¹² Los cambios más significativos son en los últimos años han sido los siguientes: la ampliación de la edad de las beneficiarias (de 26 a 59 años) (2010), el número de hijos pasa de dos a tres (2009). En 2009 se agrega “percibir menos de dos salarios mínimos al mes” y “sólo se beneficiará a una mujer por hogar”, criterio este

condición de pobreza de capacidades. En consideración de los recursos limitados, se establecen los siguientes criterios de priorización: ser “mujer indígena radicada en el Estado de México”, “no contar con casa propia”, y “cohabitar en una vivienda con alta densidad poblacional”, y sólo en 2011 aparece que se dará también prioridad a mujeres que no hayan sido beneficiadas en la promoción anterior, en el 2012 desaparece este criterio (Gobierno del Estado de México, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012b). Sobre estas reglas, los informantes señalan que, por un lado, el CEMyBS había propuesto criterios de prioridad más cualitativos (jefas de familia, viudas, esposas de migrantes, mamás de 3 hijos o discapacidad), mientras el CIEPS había considerado variables más cuantitativas (ingreso, grado de marginación, etc.) (FE2, comunicación personal, octubre de 2013).

En relación con el tipo de apoyo, los montos y su temporalidad, se trata de transferencias monetarias, y no contempla otro tipo de apoyo para las beneficiarias. Sin embargo, se informó que, de manera piloto se ha estado otorgando apoyos para actividades productivas a grupos de mujeres, así como la intención de seguir esta lógica para 2013 (FE1: entrevista realizada 23 de septiembre de 2013; FE3, octubre 2013). Sin embargo, al momento de hacer el presente análisis, no se tuvo acceso a las reglas de operación del presente año con el fin de observar este cambio en las RO.

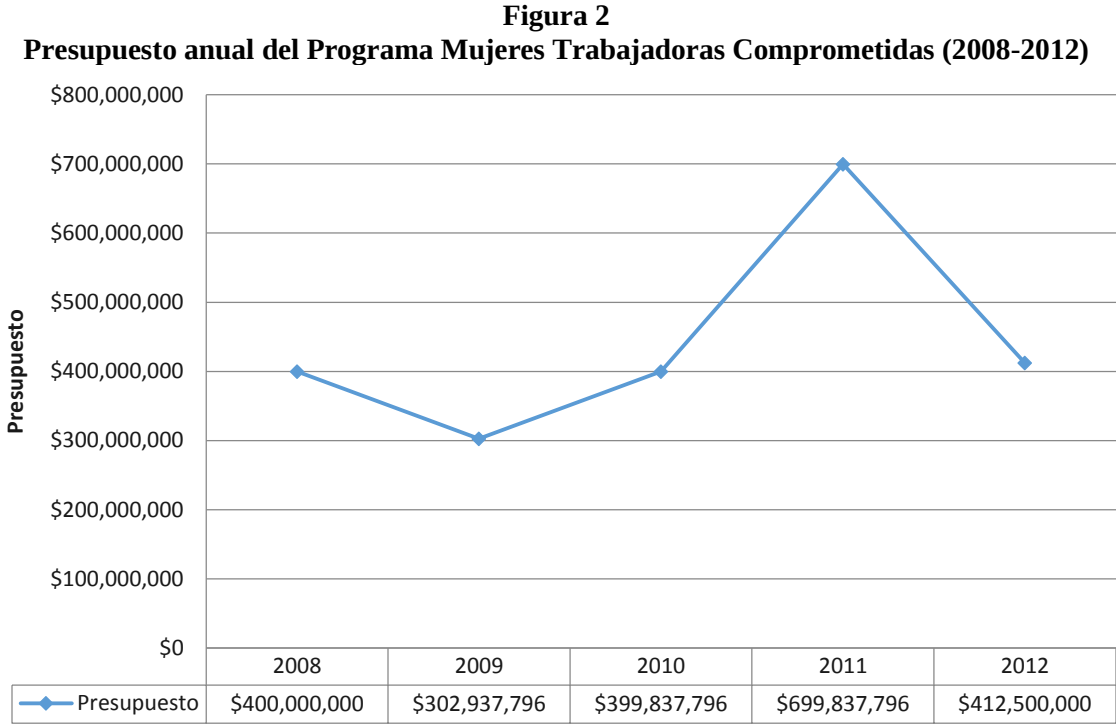
En cuanto al monto de los apoyos económicos, estos no se especifican en las RO hasta el año 2012, cuando se señala que el monto de los apoyos consistirá en \$550.00 en áreas urbanas y en \$450.00 en áreas rurales (Gobierno del Estado de México, 2012b). La temporalidad es también una característica interesante del programa, pues en todos los años se señala que los apoyos económicos serán otorgados “de manera mensual durante *un periodo de cinco meses*” a cada una de las beneficiarias (énfasis nuestro) (Gobierno del Estado de México, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012b). Los informantes reconocen que si bien la determinación del monto y la temporalidad obedecieron a limitaciones presupuestales, también existía el objetivo implícito de mandar el mensaje de que “si ese apoyo lo requieren, pues entonces, seguir esforzándose para poder conseguir un ingreso semejante” (FE1, Comunicación personal, 23 de septiembre de 2013). Esto está muy relacionado con la condicionalidad, lo cual se revela como un elemento fundamental del diseño del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas.

Una de las características de los programas sociales del Estado de México es que son condicionados, la única excepción es el Programa Despensa Alimenticia en Grande con la Discapacidad. El Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas se encuentra condicionado de manera explícita desde el año 2009 a “participar en actividades comunitarias cuando sea necesario” (Gobierno del Estado de México, 2009; 2010; 2011; 2012). Estas actividades consisten en la participación de las mujeres en el mejoramiento de las propias comunidades: en la escuela, en la iglesia, en la misma infraestructura de las comunidades (FE1; FE3). Los informantes enfatizan la importancia de las corresponsabilidades para

último que desaparece en los siguientes años probablemente por su incongruencia con los criterios de priorización (del 2009) que señalaban “No contar con casa propia” y “Cohabitar en una vivienda con alta densidad de población” (Gobierno del Estado de México, 2009), cuestión que podría excluir de facto a algunas posibles beneficiarias que se ven en la necesidad de habitar en hogares con familias extendidas. En el 2010 se agrega “Encontrarse en condición de pobreza de capacidades”. Para el año 2011 se mantienen los mismos criterios del 2010, y para el 2012 se agrega como criterio de elegibilidad encontrarse en condiciones de pobreza multidimensional (Gobierno del Estado de México, 2012b)

cumplir el objetivo del programa; las corresponsabilidades se consideran una forma de “terminar con ese paternalismo”, “de acabar con ese ‘clientelismo’”; con la idea de que “el Gobierno me tiene que dar” (FE3, comunicación personal, octubre 2013).

EN cuanto al presupuesto disponible para el programa, éste está sujeto a disposición presupuestal anual del gobierno. Así, a lo largo de los años se observan variaciones en el presupuesto, y estas variaciones influyen evidentemente en el número de beneficiarias que atiende el programa (ver figura 2). En 2001, que fue año electoral, se registró el presupuesto más alto.



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Estado de México (2008; 2009; 2010; 211; 2012).

Otro aspecto que hay que destacar es el relacionado con la participación ciudadana o de las beneficiarias. En cuanto a la participación de la ciudadanía se señala que la sociedad civil será “considerada” en la operación y evaluación del programa a través de un integrante en el Comité de Admisión y Selección (que se encarga, entre otras cosas, de valorar y aprobar las solicitudes de las mujeres posibles beneficiarias), pero también se considera, en las mismas Reglas, que el representante puede ser de una institución académica (Gobierno del Estado de México, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012b). La participación de las beneficiarias, es aún más limitada, pues sólo se reduce a la posibilidad de presentar quejas (Gobierno del Estado de México, 2012b) y consideran la participación de las beneficiarias “en las acciones comunitarias a las que sean convocadas, contando con la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y la comunidad”. Sin embargo, esto se refiere a la condicionalidad del programa, como se explicó antes.

Finalmente, en cuanto las instancias encargadas de poner en el programa, el CEMyBS, el cual, como se mencionó, es un organismo descentralizado y adscrito a la Secretaría de

Desarrollo Social de la entidad, es el encargado de conformar un padrón de posibles beneficiarias es el Consejo Estatal de la Mujer y el Bienestar Social, pero el encargado de aprobar las solicitudes es el Comité de Admisión y Evaluación del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas. La aprobación de las solicitudes se lleva en función de los criterios de elegibilidad.

4. Distrito Federal: Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal

4.1. Principales características del paradigma de política social en D.F.

Sin lugar a dudas la Ciudad de México ha sufrido transformaciones relevantes en los últimos quince años, periodo en el que finalmente la población en el Distrito Federal puede elegir democráticamente a sus autoridades. Llevando a cabo una revisión de este recorrido, podemos indicar que la capital del país ha promovido políticas y acciones que guardan cierta distancia en términos de su orientación, con respecto a las que realizan tanto el gobierno federal como otras entidades, tales como Jalisco o el Estado de México.

Las tres administraciones en el Distrito Federal han tratado de posicionarlo como una capital de vanguardia, tanto en el ámbito nacional como internacional, en la que por lo menos, en términos de discurso y de determinadas acciones se promueve el enfoque de derechos, este planteamiento se ha cristalizado en algunos temas centrales como: la atención a personas adultas mayores;-pensión universal¹³- la inclusión en la agenda de temas referentes a la diversidad sexual;-ley de convivencia¹⁴- los intentos por transversalizar el enfoque de género;-programas¹⁵, presupuestos con esta perspectiva y la interrupción legal del embarazo¹⁶- y en algún momento, los temas sobre el hábitat¹⁷ también tuvieron un espacio importante a través de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.¹⁸

Con el propósito de brindar una panorámica de las condiciones de la Ciudad, se describen algunos datos respecto a su situación. En términos demográficos, el Distrito Federal, es una de las entidades con mayor población y densidad del país; el Censo de Población y Vivienda 2010, contabilizó 8 851 080, habitantes, de los cuales 4, 617,297 son mujeres y 4,233, 783 son hombres, lo que revela las dimensiones poblacionales, y por ende la magnitud en que esto se traducirá en nivel y tipo de demandas, respecto a bienes y servicios.

En términos socioeconómicos, de acuerdo a los datos emitidos por el INEGI (ENIGH 2010), entre 2008 y 2010, hubo una caída del ingreso promedio por hogar de 12.3% a nivel nacional y de 8.11% en el Distrito Federal. Pese a ello, la incidencia en la pobreza aunque se elevó a nivel nacional pasando de 80.3% a 82.9%, no tuvo el mismo comportamiento en la Ciudad ya que se mantuvo prácticamente igual al caer -0.1, pasando de 66.9% a 66.8%. No obstante,

¹³ Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes en el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O.18/11/2003.

¹⁴ Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O. D.F, 16 de noviembre de 2006

¹⁵ El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, es una muestra de la intensión por transversalizar la perspectiva de género.

¹⁶ En este sentido, se realizaron modificaciones a la Ley de Salud del Distrito Federal y al Código Penal en 2007 para despenalizar el aborto en el DF, hasta la semana 12 de gestación.

¹⁷ El 13 de julio 2010 se firma la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

¹⁸ Cabe mencionar que estos temas también son un logro de actores fundamentales y organizaciones de la sociedad civil que empujaron los temas y lograron colocarlos en la agenda.

de acuerdo al estudio, “Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010”: “pese la estabilidad en la incidencia de la pobreza en el Distrito Federal, se debe destacar que la intensidad de la misma aumentó más que a nivel nacional. En ese sentido aumenta la pobreza aunque no aumenta el número de pobres, los pobres se volvieron más pobres: por ejemplo: la pobreza extrema en la Ciudad se eleva 4.2 puntos, pasando de 30.7% a 34.9%.”¹⁹

Principales principios normativos

Se observan avances significativos en la construcción de un conjunto de normas que dan cuerpo al proceso de institucionalización de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en la política social. La política social en la ciudad de México ha recorrido un largo camino, ya que el GDF tuvo que hacerse de un cuerpo normativo que pudiera apoyarle en un nuevo proyecto político y social; en 1997, sólo existían aproximadamente 15 leyes, que correspondían esencialmente a normar cuestiones administrativas²⁰. Actualmente, se contabilizan 130 leyes y un Estatuto de Gobierno²¹; de las cuales al menos 57 corresponden a temas referentes al desarrollo social y tienen por objeto sustancialmente normar varias dimensiones de la PS (véase tabla 4)

Tabla 4
Leyes del Distrito Federal que reivindican derechos sociales

Educación:	Salud	Trabajo	Vivienda	Alimentación
Ley de Educación	Ley de Salud	Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal	Ley de Vivienda	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Ley de Bibliotecas	Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores	Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal	Ley de Aguas del Distrito Federal	Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios
Ley de la Infraestructura Física Educativa	Ley de Salud Mental		Ley de Extinción de Dominio	Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes
Ley del Seguro Educativo	Ley de Voluntad Anticipada		Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles	
Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar	Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama			
Ley que establece el derecho a contar con una Beca para los Jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de Educación Media Superior y Superior	Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas			
Ley que Establece el derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes	Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA			
	Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes			

¹⁹ Véase, “Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010”. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF, Consultado en: http://www.evalua.df.gob.mx/evolucionpob/evolu_bol.pdf, 14 de enero de 2012, p.1.

²⁰ Las leyes que se crearon antes de las elecciones de 1997 son: [Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal](#) 1997, [Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal](#), 1997, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, [Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal](#), 1996, [Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal](#), 1996, [Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público](#), 1996. Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal, 1996, [Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal](#) 1995, [Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal](#), 1995, Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, 1993 [Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal](#) 1991, Ley del Hospital Infantil de México "Federico Gómez" 1987., [Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal](#) 1986, [Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal"](#) 1956, y la [Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal](#), 1945.

²¹ Véase las leyes publicadas en la Asamblea del Distrito Federal. V Legislatura. Disponible en: [<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>]

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la publicación de leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Uno de los instrumentos que cobran mayor relevancia en términos de la institucionalización de la política social es la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, creada en 2000, ésta puede considerarse el marco axiológico representativo de lo que se pretende sea el Desarrollo Social y que es consistente con el discurso existente en el GDF al referirse a éste como: “el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”.²²

La inclusión en la ley de definiciones amplias respecto a los objetivos de la política social, así como la creación de instrumentos concretos para la planeación, programación y presupuestación, tales como el programa general de desarrollo (PGDDF), el programa de desarrollo social general (PDSDF), los programas delegacionales así como los programas sociales específicos de la Administración Pública del Distrito Federal, son parte de las herramientas establecidas para dar cumplimiento a los objetivos del desarrollo social.

Asimismo, se observa la existencia de una correspondencia en relación a la consecución de objetivos de lo señalado en ambos; en el PGD se establecen siete ejes de los cuales uno corresponde a equidad y desarrollo social, en él, se compromete el GDF a promover una ciudad democrática, que reconoce y garantiza el goce de los derechos para todos y todas. Para ello, propone entre sus estrategias que acción de gobierno en materia de desarrollo social como eje principal la equidad. Asimismo, en un intento de darle mayor racionalidad a la planeación y evaluación²³ establece elementos para refuncionalizarla.

Sin embargo, pese a los avances, en torno a lo normativo y la inclusión de dispositivos para implementar la política social, lo que es notorio es la brecha existente entre lo planteado, el discurso y su cristalización en materia de acciones; por tanto, en términos del enfoque de derechos y la perspectiva de género, uno de los retos más importantes para el GDF es materializarlo.

Por otra parte, hay asuntos pendientes en términos de armonización legislativa puesto que la existencia de 130 leyes, de las cuales aproximadamente 57 corresponden o tienen que ver directamente con el desarrollo social a estas alturas requieren de un ingeniería legislativa que contribuyan en ese puente tan deseado entre lo establecido en la norma y su aplicación. Respecto a ello es necesario pensar si algunos programas que se han convertido en ley son la opción para contribuir en la institucionalización de la política social ²⁴

Principales estrategias y mecanismos

Las estrategias durante el último período de gestión atraviesan por modificaciones en dos sentidos: para el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) y para implementar la política social. Respecto a la primera, hay un énfasis por la

²² Artículo 3. f. VI. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del DF el 23 de mayo de 2000.

²³ Como parte de las estrategias del eje de equidad y desarrollo social contemplado en el PGD se menciona la construcción de un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.

²⁴ El listado de programas que se han convertido en Ley es amplio entre ellas están: Ley que establece el derecho a contar con una Beca para los jóvenes; Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes en el Distrito Federal; Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal; Ley que Establece el derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes en el Distrito Federal, inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal, en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria y Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal.

modernización gubernamental, situación que es fundamental ya que los diagnósticos hasta ahora realizados sobre su funcionamiento, sostienen que se tienen problemas para el diseño de los programas sociales, los cuales han sido la estrategia sustancial para implementar la política social. Sobre este punto es necesario reconocer que existen programas sociales que por lo menos en términos del diseño intentan reivindicar los derechos sociales, económicos, sociales y culturales (Véase, tabla 5).

Tabla 5
Programas Sociales del GDF a Nivel Central por Tema y/o Derechos

Educación	Salud	Trabajo	Vivienda	Alimentación
Útiles escolares gratuitos	Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y medicamentos gratuitos a las personas residentes del DF que carecen de seguridad social.	Empleo juvenil de verano	Mejoramiento Barrial	Comedores comunitarios
Uniformes gratuitos		Empleo de invierno	Vivienda en conjunto	Comedores Públicos
Apoyos económicos a estudiantes de secundaria para el ciclo escolar 2010-2011	Apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis ortesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional	Seguro de Desempleo	Mejoramiento de vivienda	Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el DF
Acciones de inclusión y equidad educativa		Capacitación para el impulso de la economía social	Rescate de cartera inmobiliaria	
Actualización y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar.	Programa de Prevención y Atención a la violencia de género	Calidad y modernización	Sustitución de viviendas en riesgo	Comedores populares
Asistentes educativos	Cáncer de mama del DF	Entrega de chalecos a los trabajadores no asalariados que realizan la actividades de cuidadores y lavadores en el DF	Programa Social para las U. H de interés social Ollin Kallan	Desayunos escolares
Una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa	Detección oportuna de Cáncer de mama	Financiamiento a la micro y pequeña empresa	Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias	Cultura Alimentaria artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México
Estímulos para el bachillerato Universal -Prepa sí.	Atención a personas con discapacidad en las Unidades básicas de rehabilitación	Microcréditos para las actividades productivas de auto empleo		Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad
Seguro contra accidentes personales de escolares, (va segur@)	Apoyo económico a personas con discapacidad	Creación y fomento de sociedades cooperativas		
Becas del IEMS	Canalización de servicios para personas con discapacidad			
Becas escolares para niños y niñas en condición de vulnerabilidad social	Ciudad hospitalaria intercultural y de atención a migrantes de la ciudad de México			
Educación garantizada	Medicina tradicional y herbolaria de la Ciudad de México			
Niñas y niños talento	Programa de Apoyo económico a policías preventivos con discapacidad de la ciudad			
Potencialidades				
Otros				
Coinversión para el desarrollo social, Financiamiento para la asistencia e integración social, Registro Extemporáneo de nacimiento universal y gratuito, Contra violencia familiar, Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar, Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social, Jóvenes en impulso, Conformación de redes deportivas comunitarias, Estímulos económicos a deportistas del DF, Otorgamiento de becas de servicio social, Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la PS, Agrícola sustentable a pequeña escala de la Cd de México, De equidad para la mujer rural indígena, huésped y migrante, Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas, Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios de la Cd de México. Programa de Apoyo integral a madres solas en el DF, Hijos e hijas de la Ciudad, Atención a jóvenes en situación de riesgo				

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las Reglas de Operación 2011 de los Programas Sociales a nivel central.

Cabe subrayar que se han hecho esfuerzos para dar cumplimiento a derechos a través del diseño y operación de programas sociales tanto en la administración central como en las demarcaciones; para el año 2010 se habló de 350 programas.²⁵ En su diseño, la gran mayoría

²⁵ Del total de programas sólo una quinta parte corresponden a nivel central, y de ellos 15 se llevan el 80% del presupuesto total (Datos vertidos en entrevista con el Coordinador General de Modernización Administrativa de la Contraloría del Distrito Federal, Irak López Dávila)

señala que el propósito es contribuir en el cumplimiento de derechos, lo cual nos habla que por lo menos en términos de la transversalización del enfoque se han hecho esfuerzos por insertar el Enfoque de Derechos Humanos (EFDH) como la forma aceptada y hasta deseable de hacer política, aunque la congruencia entre las acciones y el discurso aún dista mucho de alcanzarse, ya que una perspectiva holística de estos principios requerirían de modificaciones en el diseño institucional y en la estructura de incentivos para consolidarla

En relación a las estrategias ha habido un despliegue de recursos en torno a la construcción de instituciones (organismos, presupuestos y mecanismos) que se han puesto en marcha a favor de la política social; Con éstas se busca darle mayor racionalidad a la toma de decisiones, sin embargo, concentrándose en instrumentos de política como las reglas de operación o el presupuesto por resultados que avanza más en términos de control del presupuesto que en el análisis sustancial de la calidad de programas, esto resulta evidente al analizar uno de los programas, que si bien, no es de los más relevantes dentro de la agenda gubernamental, permiten valorar el grado de internalización de los enfoques de derechos humanos y género: el Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal.

4.2 El programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal

Antecedentes del programa

El 1 de septiembre de 2009 entró en vigor la Ley que establece el Derecho a recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal. En dicha ley, quedó establecida la obligación de la administración local de otorgar un apoyo mensual en especie equivalente a cuatro días de salario mínimo a madres solas o casadas, en concubinato o en sociedad de convivencia, que acrediten su condición de jefas de familia, que tengan hijos o hijas menores de 15 años y cuyo ingreso diario no sea superior a los dos salarios mínimos.

Análisis del diseño del programa

Definición del Problema

El decreto de la ley mencionada establece con claridad y amplitud la problemática que motivó a generar dicha iniciativa. Para las comisiones que propusieron la misma, la mujer enfrenta rezagos importantes en materia de derechos sociales, agravándose, cuando la mujer se convierte en madre soltera, situación que se presenta con regularidad en edades de los 14 a los 18 años, según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística; edad en la que aún no cuenta con la mayoría de edad, ni con la capacidad física para poder emplearse, o bien cuando el conflicto familiar, la violencia o los factores sociales, la obligan a divorciarse o separarse de su pareja, quedando los hijos bajo su tutela en la mayoría de los casos, lo que la obliga a tener que conseguir empleo, enfrentándose a problemáticas como la inexperiencia laboral, la baja escolaridad que presenta, la falta de espacios para el cuidado de sus hijos; todo lo anterior, repercute en su economía, empleos en los que no rebasa la cantidad de un salario mínimo al día, con jornadas laborales de hasta 12 horas, resultando que el recurso obtenido por su jornada de trabajo, no alcanza para costear los estudios de sus hijos, el alquiler de un lugar donde habitar, la alimentación, el vestido y los gastos de transportación de su hogar al lugar de trabajo, además del pago de guarderías cuando los hijos son pequeños.

En México, abunda el diagnóstico elaborado en la ALDF, sea por viudez, divorcio, separación o soltería, aproximadamente la quinta parte de las más de 24.2 millones de

mujeres que tienen hijos vivos, son “madres solas”, de acuerdo con un diagnóstico del Consejo Nacional de Población (CONAPO), basado en el Censo de Población y Vivienda del 2000, según estos datos, las madres solas mexicanas, son cerca de 4.5 millones. En el Distrito Federal, reside la mayor cantidad de Mujeres Solas o Cabezas de Familia, las madres que son cabeza de hogar y que aportan la totalidad de los recursos para la manutención de los hijos, asciende a 661, 275 (seiscientos sesenta y un mil doscientos setenta y cinco) más o menos el 28% del total nacional de 5.7 millones.

La problemática que presenta la mujer del Distrito Federal, es el deterioro en su calidad de vida al ser madre soltera, que aun y cuando pueda colocarse en alguna oportunidad de empleo, éste es mal remunerado, incluso situado por debajo de lo que gana el hombre realizando las mismas actividades, generando que la mujer se encuentre en condiciones de marginación de gran magnitud, que si no corregimos se pueden convertir en factores delictivos, de salud, de alimentación e incluso de muerte.

En ese momento, el Gobierno del Distrito Federal no contemplaba un programa que claramente estuviera implementado como política pública para beneficiar o impulsar la calidad de vida de aquéllas mujeres solas que habitan en el Distrito Federal. La ALDF consideró también que era probable que muchas de las diversas actividades que el Gobierno del Distrito Federal ejecutaba en materia de Desarrollo Social, impactaran de manera positiva, pero no directa sobre ese segmento de mujeres solas, restándole así eficacia a esas acciones para calificarlas como impulsoras de una mejor calidad de vida para las mujeres solas. Es precisamente por ello que la propuesta pretendió ser contundente y focalizada.

A pesar de que el decreto es claro y preciso, los operadores acotan de la siguiente manera, confundiendo problemas con objetivos y acciones:

“El programa pretende enfrentar cuatro problemas específicos: a) mejorar las condiciones de vida de las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal a través del apoyo otorgado por el Programa; b) garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal; c) proporcionar asesoría jurídica, atención psicológica y de salud a las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal, y fomentar la no discriminación a las madres solas y a las familias con jefatura femenina a través del fortalecimiento de su participación social”.(Entrevista. Responsable de Programas Especiales DIF-DF)

Como puede apreciarse, esta confusión contribuye a un acotamiento desmesurado, manifestando una asimetría sustantiva en la definición que hace el legislativo del problema público en relación con la manera en la que lo perciben y definen los diseñadores y operadores. Asimismo, se propone garantizar únicamente el derecho a la alimentación; esto, la estrategia de focalización y el monto diminuto de los apoyos individuales, hacen observar una contradicción con los principios de universalismo e integralidad.

Objetivo del programa

De acuerdo a las RO del 2013, el objetivo del programa es “Promover y garantizar el derecho a la alimentación de las madres solas, que residen en el Distrito Federal. Asimismo, dar cumplimiento a “La Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal”.

Éste, se complementa con 4 objetivos específicos: i) Mejorar las condiciones de vida de las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal a través del apoyo otorgado por el Programa; ii)-Garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal; iii) Proporcionar asesoría jurídica, atención psicológica y de salud a las madres solas, sus hijas e hijos, residentes en el Distrito Federal, y iv) Fomentar la no discriminación a las madres solas y a las familias con jefatura femenina a través del fortalecimiento de su participación social.

El programa ha tenido 3 versiones sin cambios sustantivos, a no ser el de cobertura, la cual es similar para el año 2011 y 2013 (Tabla 8). El programa no contó con RO en 2012, dado que no se le asignaron recursos (Información proporcionada a través del INFODF). Así, que el argumento de que un programa sustentado en una ley *ex profeso* a pesar de su excesiva especificidad, garantiza su continuidad, es totalmente rebasado.

Tabla 6
Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal
Comparativo Reglas de Operación

	Reglas 2010	Reglas 2011	Reglas 2013
Dependencia	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, a través de: -Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez -Subdirección de Centros de Desarrollo Comunitario.	- Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (DEAA)	-Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez (DEAN) - Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (DEAA) -Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídico (DEAJ)
Objetivos	-Otorgar un apoyo alimentario equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el D.F -Brindar atención integral a las mujeres madres solteras de bajos recursos.	Promover y garantizar los derechos económicos, sociales y alimentarios de las madres solas jefas de familia que residen en el Distrito Federal.	-Promover y garantizar el derecho a la alimentación de las madres solas, que residen en el Distrito Federal. -Dar cumplimiento a “La Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal”.
Alcances	Promover el ejercicio al derecho alimentario, la equidad de género, el desarrollo humano, el ejercicio pleno de los derechos y de la ciudadanía, mediante la generación de procesos de participación e inclusión social. Así como proporcionar y gestionar asesoría jurídica, atención psicológica y de salud, para las madres solteras, sus hijas e hijos.	Este Programa garantizará a las madres solas residentes en el Distrito Federal, el derecho a recibir un apoyo alimentario, mismo que se les proporcionará en especie	Este Programa garantizará a las madres solas residentes en el Distrito Federal, el derecho a recibir un apoyo alimentario, mismo que se les proporcionará en especie.

Población objetivo		158,000 hogares del Distrito Federal, donde la jefatura recae en mujeres con hijas y/o hijos menores de 15 años y donde el ingreso percibido es menor a dos salarios mínimos.	158,000 hogares del Distrito Federal, donde la jefatura recae en mujeres con hijas y/o hijos menores de 15 años y donde el ingreso percibido es menor a dos salarios mínimos.
Cobertura	Al menos 10,000 mujeres	20,000 mujeres madres solas residentes del Distrito Federal	20,000 mujeres madres solas residentes del Distrito Federal
Programación presupuestal	En función de la disponibilidad de presupuesto.	En función de la disponibilidad de presupuesto.	\$600,000.00 (Seiscientos mil pesos 00/100 M. N.)

Fuente: Elaboración propia con base en RO 2010,2011 y 2013

Población objetivo

De acuerdo con datos arrojados por el Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010 por el INEGI, se consideran 749,744 hogares del Distrito Federal, en los cuales la jefatura recae en mujeres con hijas y/o hijos menores de 15 años y donde el ingreso percibido es menor a dos salarios mínimos. Por lo tanto, esta cifra es entonces el estimado de la población objetivo del Programa. La Ley visualizó el apoyar aproximadamente a las 158 mil mujeres que son cabeza de hogar con hijos, que ganan menos de dos salarios mínimos y que viven en el Distrito Federal de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2006. (Decreto de Ley de Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal.

El diseño del programa en los tres años analizados consideró la atención de 20,000 mujeres madres solas residentes del Distrito Federal, sin embargo, en 2013, el programa contempla en su padrón únicamente con 1,200 mujeres madres de familia (FD1, octubre 2013) ya que sólo cuenta con la asignación de 600,000 pesos para su operación. Las beneficiarias reciben cada mes el equivalente a cuatro días de salario mínimo. Para la oposición política en la Asamblea legislativa, la Ley que garantiza este tipo de apoyo es “letra muerta”, pues consideran que para que realmente genere el impacto esperado se requerirían mínimamente 454 millones de pesos (El Sol de México. 24 de julio de 2011)

Con lo anterior, podemos ubicar cómo el proceso de aterrizaje de un principio normativo al marco del diseño y operación de programas concretos pasa por el decremento dramático de las metas planteadas. Además, los criterios de selección son claros, no así los de asignación. Es necesario, trabajar en su mayor difusión y transparencia. Aunque, para los operadores esto significa un riesgo: crear una demanda que no serán capaces de satisfacer. Es necesario hacer una evaluación profunda de los alcances de este programa y en su momento, si se considera necesario, reformar la ley, en la búsqueda de aminorar la brecha existente entre su diseño e implementación.

Por otra parte, si bien, incorpora una perspectiva de derechos humanos, la intención de una atención integral y la participación de actores organizados de la sociedad civil, no establece

mecanismos suficientes para que la población no tenga un carácter “dependiente”. La aspiración, y eso queda mucho más clara en la ley, es dirigirse a una población “aventajada” que no existe en la realidad, y para la cual, el programa no cuenta con una estrategia para generar, tal y como se vislumbra al analizar específicamente el programa.

Características técnicas específicas del programa

Con el programa se pretende fortalecer la participación social y ciudadana de las mujeres madres solas y sus familias a través de la disponibilidad y accesibilidad de los Programas y servicios que presta el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF). De esta manera, contempla servicios de asesoría jurídica, psicológica y de salud para promover y garantizar la mejoría en las condiciones de vida de las mujeres y sus familias e incorporar la opinión, participación y organización de las madres solas en los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas –dicen-. Sin embargo, al ubicar como una limitante que las mujeres puedan acceder al mismo, el no ser acreedoras de otro tipo de apoyos, restringe su articulación con otros programas, a pesar de que las RO identifican una serie de sinergias entre éste y otros programas implementados por otras instancias del GDF, amén de no contar de mecanismos y espacios claros para su participación, más allá de una instancia de quejas.

El Programa se plantea bajo el principio de la universalidad, por lo que toda mujer madre soltera de bajos recursos que cumpla que cubran el perfil señalado en las RO y Mecanismos de Operación puede exigir su participación en el Programa, solicitando sus beneficios a cualquier instancia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, aunque se da prioridad a las habitantes de Unidades Territoriales catalogadas como de muy alta y alta marginación.

En términos de participación, como ya se adelantó, el diseño contempla un espacio para que las mujeres que participan en el Programa retroalimenten y mejoren el Programa y su operación. No existen obligaciones de contraprestación por parte de las beneficiarias, sin embargo, en el momento en que éstas establezcan una relación de pareja o bien incumplan alguno de los requisitos perderán su acceso al mismo. Esta restricción, puede transformarse en un incentivo negativo, que podría motivar a perpetuar la situación de “mujeres solas” de las destinatarias, o bien, a incorporar una dinámica de simulación.

Para acceder o bien manifestar alguna queja en torno a este programa se cuenta con dos instancias: la Contraloría interna y la Procuraduría Social. Si bien, el diseño plantea la relación con Organizaciones de la Sociedad Civil, éste no incorpora mecanismos claramente definidos para ello. En general, es una modalidad muy limitada de exigibilidad de derechos y un déficit de mecanismos para propiciar la participación y el empoderamiento de la población destinataria.

En resumen, el paradigma de la Política social en el Distrito Federal es complejo: en términos ideacionales, aspira a generar un régimen de bienestar, basado fundamentalmente en el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género; sin embargo, se contradice con los instrumentos y las condicionantes técnico políticas, manifestando una brecha amplia entre los principios normativos, el diseño de los programas y su consecuente proceso de implementación. Diseños ambiciosos, en un contexto institucional que evidencia inconsistencias profundas.

El Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal, es un ejemplo claro de esta situación. Diseñado a partir de su institucionalización, plasmada en una ley específica, se enfrenta a un contexto de restricción presupuestal que hace que el planteamiento de universalidad, garantía de derechos y empoderamiento de las mujeres, se vea reducido a una transferencia mínima en especie, en el marco de jornadas de atención psicológica y jurídica puntuales y coyunturales, que motiva preguntarnos sobre la coherencia entre las agendas legislativa y ejecutiva, ya que los programas en afán de cumplir la ley se manifiestan sumamente limitados. Se hace necesario profundizar en la generación de estrategias, mecanismos e instrumentos que permitan realmente transversalizar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en el quehacer gubernamental, y esto tiene que ver con la búsqueda de coherencia entre las asignaciones presupuestales, las capacidades organizacionales, la interacción de los múltiples actores por una parte, y los diseños y operación de los programas públicos, por otra.

Es un programa que sólo incorpora el criterio de “accesibilidad”, de manera altamente limitada; no contempla la calidad y la idoneidad. No puede considerarse que sea un curso de acción que por sí solo logre contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de mujeres solas con hijos, población a la que identifica como población objetivo, requiere sea contemplado dentro de una estrategia más amplia que incorpore el involucre otras instancias y otros programas.

5. Jalisco: Programa Madres Jefas de familia del Estado de Jalisco

5.1 Principales características del paradigma de política social en el Estado de Jalisco

Jalisco es la cuarta entidad federativa más poblada de México (en 2010, había más de siete millones de habitantes) y uno de los estados más desarrollados en el país en cuanto a actividades económicas, comerciales y culturales. En 2009, su PIB per cápita anual (102 976 pesos mexicanos) estaba muy cercano a media nacional (Inegi, 2009). Sin embargo, al igual que en el resto del país, también entidad con grandes problemas pobreza y desigualdad. De acuerdo con cifras oficiales, en 2012, 39.8% de la población del estado vivía en situación de pobreza (Coneval, 2013). El partido de derecha del país (Partido Acción Nacional) gobernó el estado de 1995 a 2012. Esto cambió en marzo de 2013, cuando el actual gobernador, Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2019) proviene del Partido Revolucionario Institucional, ganó las elecciones estatales. Su predecesor fue Emilio González Márquez (2007-2013). Cabe resaltar que el programa Apoyo de las Madres Jefas de familia del Estado de Jalisco se introdujo durante actual gobierno, en 2013.

La política social del Estado de Jalisco es posible caracterizarla a partir de varios documentos oficiales disponibles, desde leyes hasta planes. En este apartado se retoma la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (2004), el Plan estatal de Desarrollo de Jalisco 2030 (2007), el aún por publicar Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 – 2030 (2013), además se complementa con el Plan Municipal de Desarrollo del Guadalajara 2010 – 2012 por ser el periodo en el que el actual gobernador del estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval, fue presidente municipal, y porque se ve cierta continuidad, como se mostrará más adelante, entre la política social municipal de ese periodo y la actual en el Estado.

Principios normativos

De acuerdo con Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco (LDSJ, en adelante) el desarrollo social es un proceso de crecimiento “integral, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la obtención habilidades y virtudes, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural” (LDSJ, 2004; Artículo 4). Para dicha ley, son programas de desarrollo humano aquellos “que impulsen el cumplimiento de los derechos sociales, se consideraran como de desarrollo social” (Ley Estatal para el Desarrollo Social, 2004; Artículo 5).²⁶

La LDSJ establece cinco principios que guían las políticas en materia de desarrollo social, los cuales son: *desarrollo integral del ser humano* (que consiste en brindar las oportunidades para el despliegue de habilidades y virtudes para mejorar la calidad de vida); el *principio de subsidiariedad* (que consiste en que una instancia o ciudadano mejor posicionado ayude a otros menos posicionado a superar su situación y pueda encontrar desarrollo integral); *igualdad y el respeto a la dignidad de la persona* (los programas sociales se aplicarán con equidad, justicia e igualdad); *principio de respeto a la familia* (fomento al desarrollo armónico de la familia, procurando que ésta supere su situación y acceda a mejores condiciones de vida), y el principio de *corresponsabilidad* (entendida responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad) (LDSJ, 2004: artículo 6).

Objetivos principales

Según la LDSJ, el objetivo general de dicha ley es “fomentar el desarrollo humano, reconocer los derechos sociales y crear los mecanismos necesarios para lograr su cabal cumplimiento” entre otras cuestiones de carácter instrumental (coordinación, regulación, evaluación, entre otros) (LSDJ, 2004). Dicha ley también reconoce los derechos sociales, según lo establece la Constitución, tales como salud, educación, alimentación y nutrición adecuada, vivienda digna y decorosa, un medio ambiente sano, al trabajo y la seguridad, entre otros. No obstante, la enunciación de derechos, a lo largo de todo el texto legal se hace énfasis en el carácter principalmente focalizado de la política social (aunque no exclusivo), pues, como se señala en el artículo 10 de dicha Ley, “los ciudadanos que formen parte de algún grupo social en *situación de vulnerabilidad tienen derecho* a recibir los apoyos necesarios para superar su situación y contar con mejor calidad de vida” (énfasis nuestro) (Ley Estatal para el Desarrollo Social, 2004; Artículo 4, 6 y 10).

Cabe destacar que el actual gobierno de la entidad, el cual inició apenas en marzo del presente año, aún contaba con un PED aprobado, al momento de realizar esta investigación. Con el fin de ubicar los principales objetivos y estrategias de la política social, se recurrió a la

²⁶ Cabe mencionar que esta ley se aprobó en 2004, el mismo año que la ley federal en la materia (Ley General de Desarrollo Social), durante la administración del entonces gobernador, Francisco Javier Ramírez Acuña, quien, al igual que el ejecutivo federal en ese momento (Vicente Fox Quesada), pertenecía al principal partido de derecha (Partido Acción Nacional, PAN). Esta ley, junto con otras diez leyes de entidades federativas, estipula la “obligatoriedad de que todos los programas sociales tengan reglas de operación” (PNUD, 2008: 84).

propuesta de PED que estaba en procesos de aprobación por parte del legislativo local, a la cual se pudo tener acceso. Esta propuesta parte del reconocimiento de desigualdades, desequilibrios e inequidades sociales que prevalecen en la entidad (Gobierno de Jalisco, 2013: 187). Aunque este documento no señala un objetivo general de la política social, incluye los objetivos de las vertientes o estrategias generales de la misma. La primera vertiente es la de *Equidad de Oportunidades*, cuyo objetivo general es “reducir la desigualdad y marginación social garantizando el ejercicio efectivo de los derechos sociales y priorizando el apoyo a la población en situación de pobreza”. De éste se desprenden los objetivos específicos de garantizar la seguridad alimentaria, convertir los programas focalizados de combate a la pobreza en programas de cobertura universal (apoyo alimentario, becas, etc.), orientar la política social hacia la construcción de capacidades y a la adquisición de libertades, reforzar las acciones que ofrecen oportunidades de trabajo, seguro de desempleo, ampliar los programas de apoyo económico para hogares en condición de pobreza en zonas urbanas, entre otros (Gobierno de Jalisco, 2013: 282-283).

La segunda vertiente de la política social de atención a *Grupos vulnerables y pueblos indígenas*. El objetivo de ésta es “promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural” (Gobierno de Jalisco, 2013: 307). Los objetivos específicos de esta vertiente de la política social son; promover la igualdad entre hombres y mujeres, mediante el establecimiento de un seguro de maternidad y otras acciones de equidad; proporcionar protección, asistencia y dignificación a los niños que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo, situación de abandono o calle; garantizar la permanencia de los estudiantes en todos los niveles; impulsar el desarrollo integral y participativo que garantice la autodeterminación y respeto de los pueblos indígenas, entre otros (Gobierno de Jalisco, 2013: 307-309).

Principales estrategias y mecanismos

En cuanto a las principales estrategias, el presente gobierno plantea (en el documento antes mencionado, el cual aún no estaba aprobado al momento de realizar este estudio), se pueden resumir las dos vertientes antes mencionadas, las cuales son: *Equidad de Oportunidades* y *Grupos vulnerables y pueblos indígenas*, cuyos objetivos se mencionaron antes. Con el fin de ubicar estas estrategias en el contexto estatal, es importante notar que, durante la pasada administraciones, las estrategias y líneas de acción puestas en práctica en materia de política social se concentraron en “la dotación y fortalecimiento de capacidades, que refieren al desarrollo de habilidades individuales para acceder a mejores condiciones de vida” (Berrios, 2013: página). Para cumplir este propósito, los programas sociales se enfocaron en los grupos más vulnerables o desprotegidos mediante acciones de seguridad y asistencia social (Ibídem).

En lo que respecta a los principales mecanismos de la política social, específicamente, programas sociales puestas en práctica en la entidad, la mayoría programas puestos en práctica en las pasadas administraciones (2000-2013) continúa en presente administración. Hasta el momento, de los 15 programas sociales que iniciaron durante las dos administraciones panistas (2000 al 2012) sólo dos programas no continuaron en el presente gobierno. Además, sólo hay dos programas sociales novedosos en este gobierno: el programa de seguridad alimentaria y el de madres jefas. Cabe resaltar que el actual gobernador pertenece al Partido Revolucionario Institucional, mientras los dos gobiernos anteriores

provenían del Partido Acción Nacional. En la siguiente tabla se puede observar la continuidad de los programas sociales.

Tabla 7

Continuidad de los principales programas sociales de Jalisco (2000-2013)

Nombre del Programa	Fecha de inicio	Cambio de denominación o programa sustituto	Continuidad
Becas Indígenas, Maestro Carlos Castillo Peraza	2007	Becas a los estudiantes de las comunidades indígenas	Sí
Estrategia de Atención a los Adultos Mayores "Vive Grande"	2007	Apoyo a los adultos mayores	Sí
3 x 1 Estatal	2007		Sí
Llega, Apoyo para el Transporte	2007	Apoyo para el transporte de estudiantes	Sí
Mejora tu Casa	2008		n/d
Estrategia VIVE "Aportación a los Organismos de la Sociedad Civil"	2007		Sí
A Clases con Vive	2008	Sustituido por Mochila con los útiles	Sí
Vive Incluyente	2008	Sustituido por Jalisco Incluyente	Sí
Apoyo en Menaje de Vivienda	2007		Sí
Atención a Jornaleros Agrícolas.	2008		Sí
Opciones Productivas	2007		Sí
Una Computadora Por Familia	2011		Sí
Llega, Unidades de Transporte	2009		No
Por la Seguridad Alimentaria	2013		Nuevo
Apoyo a Mujeres Jefas de Familia	2013		Nuevo

Tabla 9. Elaboración propia con base en IPRO (2013), bienestarjalisco.com (2013), Gobierno de Jalisco (2013b).

Las características más relevantes de los programas sociales del estado se concentran de manera sintética en la tabla 10. Al igual que ocurre en el Estado de México, los programas sociales de Jalisco se caracterizan por ser focalizados por el criterio de pobreza, marginación o vulnerabilidad, pero también por ser selectivos en algunos caso por edad, nivel de estudios, género, etcétera. Otra de las características de los programas sociales de Jalisco es que son creados por decretos, a excepción de dos programas, los de adultos mayores y mujeres jefas de familia, que están sustentados en leyes específicas aprobadas en años anteriores (2011 y 2012, respectivamente). Esto influye quizá en la temporalidad de los programas, pues estos dos son los que otorgan los apoyos por un periodo de tiempo mucho más prolongado, por ejemplo, en el caso de las madres jefas de familia es hasta que sus dependientes cumplan la mayoría de edad, y en el caso de los adultos mayores hasta que fallezcan.

Tabla 8

Características de los principales programas sociales del Estado de Jalisco

Programa	Ley o Decreto	Focalizado o Universal	Condicionado o Incondicional	Gratuidad o cuota	Temporalidad	Tipo de apoyo
De atención a los adultos Mayores “Vive Grande” (1)	Ley	Focalizado a adultos mayores en condiciones de marginación y/o desamparo	Es incondicional	Es gratuito	Hasta que el adulto fallezca	Apoyo trimestral de \$1,500 + Apoyo funerario
“Llega”; Apoyo para el Transporte (2)	Decreto	Selectivo a estudiantes (educación media - superior), adultos mayores y personas con discapacidad	Incondicional	Es gratuito	Mientras se sea estudiante o se cumplan con criterios de selección	Apoyo económico trimestral (el monto varía)
Una computadora por familia (3)	Decreto	Focalizado a familias con “algún grado de marginación” y cuenten con al menos un estudiante	Incondicional (sólo presentar comprobante de gasto)	Es gratuito	Permanencia si se cumple con el criterio de extrema pobreza y edad	Apoyo económico por \$1,000
Apoyo a Mujeres Jefas de Familia (4)	Ley	Focalizado a mujeres jefas de familia con menores en situación de vulnerabilidad	Incondicional	Es gratuito	Cuando no se cumplan criterios (no haya dependientes menores o se contraiga matrimonio)	Apoyo económico mensual o anual (por \$972 o \$11,657)
Mejora tu Casa (5)	Decreto	Focalizado a familias que vivan en casas con algún tipo de carencia (piso, techo, electricidad, agua, etc.) y pobreza, marginación o rezago social	Incondicional	Es gratuito (sólo se pide “apoyar con mano de obra”)	Una sola vez por tipo de carencia de vivienda (piso, techo, etc.)	En especies (material de construcción)

Tabla 8. Elaboración propia con base en (1) Gobierno de Jalisco, 2012; (2) 2012c; (3) 2012b; (4) 2013c; 2012d.

En resumen, en cuanto sus principios, el paradigma de política social en el Estado de Jalisco, en general, se alinean al cumplimiento de derechos sociales consagrados en la Constitución mexicana. Sin embargo, de acuerdo con el PED, así como ciertos artículos de LDSJ, los objetivos, estrategias y características de los principales programas sociales, la política social muestran énfasis en focalizar las acciones que se consideran de política social en grupos que se consideran más pobres. En concordancia con la anterior, los programas sociales se concentran en los grupos más pobres o vulnerables. En consideración de que el documento a partir del cual se identifican los objetivos de la política social del gobierno estatal actual, todavía no es documento aprobado, no es posible afirmar el sentido y grado de los cambios y continuidades al respecto en la entidad. Sin embargo, de la propuesta PED a la que se tuvo acceso para este trabajo, se perciben cambios importantes en planteamiento de objetivos. En

este documento, ya no se retoma el discurso de desarrollo humano. Además, se enfatiza el tema de desigualdad e inequidades sociales. Sin embargo, hay continuidad en la mayoría de programas sociales.

Análisis del diseño del programa

Definición del problema

Las Reglas de Operación del Programa (2013c) señalan que el problema identificado es la situación de marginación, vulnerabilidad, discriminación y desventaja social que enfrentan las mujeres jefas de familia del Estado de Jalisco, debido, en parte a su situación socioeconómica y su condición de madres solas. Para la Ley en la que se fundamenta dicho programa (Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia LPAMJF, 2012) una situación de vulnerabilidad (de mujeres jefas de familia) se caracteriza por: asumir la responsabilidad de la manutención de sus hijos e hijas, en forma única y total; por la minoría de edad de sus dependientes económicos y; por obtener un promedio de ingreso diario de hasta 2.5 veces el salario mínimo, o cuando no perciban ingresos y acrediten que están buscando trabajo. La LPAMJF señala, además, que las mujeres jefas de familia, pero en específico las de escasos recursos, tienen que asumir responsabilidades dobles (trabajo salarial y trabajo doméstico), y que estas circunstancias llevan a las mujeres a mayor estrés y mayores probabilidades de muerte y a una mayor situación de vulnerabilidad, tanto de ellas como de sus hijos.

Las causas de dicha problemática, según la Iniciativa de Ley LPAMJF (2011: 7), tienen “profundas raíces económicas, políticas y sociales”. También se señala que la jefatura femenina se enfrenta a la discriminación por su “situación socioeconómica” y por ser “madres solas” (2011: 2). En suma, (2011: 8) “aún persiste la discriminación de las mujeres en el país, y aunque se ha tratado de cambiar algunas de las políticas públicas, todavía falta mucho por hacer”.

Los informantes han señalado que muchos elementos del diseño del programa *Apoyo de las Madres Jefas de familia del Estado de Jalisco* (PAMJ) fueron retomados de la experiencia previa del municipio de Guadalajara, como se señaló en el apartado anterior. En este sentido, el diagnóstico municipal (una investigación tesis de maestría no realizada *ex profeso*) también fue retomado para el programa estatal (“como ya habíamos tenido la experiencia de Guadalajara omitimos la parte del diagnóstico para el Estatal”, (FJ1, comunicación personal, 10 de Octubre de 2013). Este diagnóstico identificaba las desigualdades de género y su repercusión en la segregación ocupacional y la discriminación salarial, y en general todas las desventajas de enfrentan las mujeres en el mercado laboral, que se agudizaba, según el municipio, por la poca disponibilidad de espacios de cuidado de los niños pequeños dependientes de las mujeres jefas de familia (FJ2, comunicación personal, octubre 2013). Aunado a ello, las Reglas de Operación del Programa estatal recurren a algunas estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI (incremento del porcentaje de hogares con jefatura femenina en el estado y los municipios con mayores porcentajes).

Si bien el programa PAMJ se fundamenta en una ley específica que busca garantizar ciertos derechos de las mujeres jefas de familia (atención médica, asistencia social, capacitación para el autoempleo, ayuda económica mensual), las Reglas de Operación son poco claras con respecto a cómo se garantizan dichos derechos. Aunque por otro lado, un funcionario implicado en el diseño ha señalado que la forma en que se “amplían los derechos” de las mujeres en condición de desventaja es mediante “la provisión de recursos” económicos, para que ellas mismas, tengan la “capacidad” de acceder a la salud, a la educación o al empleo, no obstante se habla de “derechos sociales básicos” (FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013).

Por otro lado, la perspectiva de género en la Ley LPAMJF es ambigua, pues no se reconoce la dificultad de ser madre jefa de familia sino de ser el sustento y/o tutor único de los menores de edad (ya sea, madre, padre, tía, tío, abuela, abuelo, etcétera). Sin embargo, algunos autores, reconocen que la perspectiva de género también comprende este tipo de situaciones, es decir, la perspectiva de género no es unilateral (sólo considerar a las mujeres) (Carpenter, 2002).

Objetivo del programa

Por su parte la Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia LPAMJF (Congreso del Estado de Jalisco, 2012: Artículo 2) señalaba que tenía el objetivo de “establecer y regular el apoyo y protección a las madres o padres jefes de familia, o a quien haga sus veces, que habitan en Jalisco en situación socioeconómica de precariedad”. En esta misma Ley señalaba que (Artículo 14 de la Ley) “la ayuda económica mensual a que tienen derecho las madres jefas de familia [...], se otorgará a través de la implementación de un programa de apoyo estatal a madres jefas de familia [...]”.

De esta forma, el PAMJ tiene el objetivo general de “impulsar la mejoría de los ingresos de las mujeres jefas de hogar en condiciones de vulnerabilidad” con el “fin de incrementar sus capacidades productivas y de apoyo económico para el cuidado de sus dependientes menores de edad” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013c). De manera general, también se señala (en la LPAMJF, 2012: Artículo 4) que “todas las madres jefas de familia tienen derecho a integrarse al sistema económico, de salud, social, laboral, educativo, recreativo y tecnológico del país”.

Los objetivos específicos del PAMJ son mejorar el ingreso de las mujeres jefas de familia en condiciones de vulnerabilidad; impulsar mejoras en la calidad de vida de las mujeres jefas de familia y de sus dependientes; contribuir a fomentar la inserción laboral de la mujer como estrategia de superación de la pobreza; ayudar a las madres trabajadoras a mantener sus empleos; promover la autosuficiencia de las mujeres jefas de familia en condiciones de vulnerabilidad; impulsar el inicio y consolidación de las actividades económicas de autoempleo de las mujeres jefas de familia; promover capacidades y conocimientos para mejorar habilidades emprendedoras; provocar condiciones de cooperación y de asociación para la implementación de proyectos de desarrollo productivo y mejora de la comunidad (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013c).

Población Objetivo

La población objetivo es una de las características más relevantes del diseño del PAMJ, aunque esta característica es mucho más nítida principalmente en la Ley en la que se sustenta el Programa. Dicha Ley (LPAMJF, 2012: artículo 3) considera como sujetos beneficiarios a “cualesquiera personas, hombres o mujeres, que integren una familia monoparental como sostén de la misma, y que tengan bajo su responsabilidad la manutención de menores de edad”. En este sentido, esta definición busca ampliar el manto protector de la norma para aquellas familias encabezadas por una abuela o abuelo, tía o cualquier otra persona que atienda a los niños o niñas. Cuando la ley señala como beneficiaria de un servicio o a poyo a la madre, entonces “debe entenderse que dicha prerrogativa es extensiva al pariente que tenga la custodia de los niños o niñas” (Comisión de Puntos Constitucionales, 2012b: 8).

Sin embargo, en las RO del Programa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013c) no se vuelve a aclarar la definición de “madre” o familia “monoparental” (sólo se habla de mujeres en situación de vulnerabilidad y de acumulación de desventajas sociales). Las RO en realidad parecen indicar que el apoyo sólo y exclusivamente está dirigido a mujeres jefas de hogar (excluyendo a abuelas, tías, padres, etc. que se hacen cargo de los niños). Sin embargo, aunque las RO no son específicas, un funcionario implicado en el diseño del programa señala que en realidad sí se consideró hasta cierto punto la diversidad de lo que significa ser madre jefa de familia establecida en la Ley (“Así sea una abuela. Así sea una tía que se quedó a cargo de un grupo de menores de edad por distintas razones”, FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013), aunque se omite a los hombres.

La población objetivo remite también a la cobertura del Programa. Por ser de reciente creación (2013) sólo se cuenta con los datos de este año, así, la cobertura actual del programa es de 4 mil 286 mujeres jefas de familia de la entidad (Comunicación Social, 12 de Junio de 2013; Carolina Toro, entrevista). Aunque hay cerca de 443 mil hogares que se sostienen económicamente por una mujer (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013c), si de estos hogares sólo se considera a los que viven en condiciones de vulnerabilidad, lo que ascenderían a 150 mil hogares, las 4 mil 286 jefas de familia representan 2,85% lo que a todas luces es muy limitado. Aunque un funcionario implicado en el diseño señala que la meta es llegar al 10% (es decir, cerca de 15 mil jefas de familia; FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013), debido a que como señaló el Secretario de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco, Salvador Rizo, al abrir la convocatoria recibieron cerca de 14 mil solicitudes, pero sólo se benefició a las 4 mil 286 ya señaladas (1070Noticias, 19 de agosto de 2013).

Características técnicas específicas del programa

En las RO, se establecen los siguientes criterios para poder ser beneficiarias: ser jefas de hogar y no contar con pareja (ser divorciada, viuda, etc.); habitar en el estado; probar su condición socioeconómica de vulnerabilidad y no ser beneficiaria de un apoyo similar. Sin embargo, como los informantes han reconocido, también se puede considerar como beneficiario a quien haga las veces de jefa de familia (abuela o tía, por ejemplo, FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013). En la práctica las RO se interpretan de manera amplia para poder “permitir a cualquier mujer que fuera el sostén del hogar, incluso si tuviera una pareja pero que no aportaran a la casa, recibirían el apoyo” (FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013). La jefatura femenina además puede ser acreditada mediante un carta

sencilla en donde la posible beneficiaria manifieste la condición de jefa de familia (“En la práctica se puede aceptar solamente con esa carta de solicitud y donde manifieste la condición de jefa de familia”, FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013).

Por otro lado, sin embargo, el diseño del programa no se alinea con los criterios de selección que se establecen en la LPAMJF, pues mientras ésta incluye a cualquier persona que funja como tutor de menores de hogar, el programa acota la población objetivo las madres, especialmente las que trabajan. Además, los funcionarios a cargo del programa están a favor de aumentar criterios para tener una mejor selección y llegar a las mujeres que verdaderamente necesitan el apoyo (FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013), de tal manera que se reduzca la población objetivo que originalmente contempla la mencionada ley. Una de las razones que se esgrime para apoyar este cambio es el limitado presupuesto. (FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013).

Los montos de la transferencia económica son también una característica importante del PAMJ. EL PAMJ contempla tres vertientes: destinado a alimentación, a instancias infantiles y a actividades productivas. Mientras los dos primeros son mensuales (\$972.00), el tercero, por su naturaleza, es en un solo pago (\$11,657). Los apoyos para instancias infantiles fueron calculados para cubrir el 60% o 80% del costo de una guardería (FJ2, comunicación personal, octubre 2013), sin embargo, otro argumento detrás es que el Estado tiene la función de ayudar y no de resolver los problemas de la población (*“no me va a resolver todo un programa social pero si me ayuda”* (FJ2, comunicación personal, octubre de 2013).

La temporalidad también es muy distintiva del programa, y viene definida principalmente por lo establecido en la LPAMJF, que señala que el apoyo se otorgará, sin suspenderse, hasta que los menores dependientes de la madre jefa de familia cumplan la mayoría de edad y/o la jefa de familia supere las condiciones que dieron origen a la ayuda (LPAMJF, 2012: Artículo 14). Sin embargo, al igual que los criterios de selección, los funcionarios no concuerdan con esta disposición, pues consideran que otorgar el apoyo por más de 16 años es demasiado tiempo (FJ1, entrevista realizada en octubre de 2013). Sin embargo, acortar el tiempo puede estar en conflicto con un enfoque de derechos, pues desde esta perspectiva (y como la misma Ley lo señala) el Estado asume la obligación de “no regresividad”, que consiste en que no puede dejar de satisfacer aquellos derechos que ya ha garantizado, tanto desde el punto de vista presupuestario, como desde el punto de vista del acceso a los mismo, y más si persisten las condiciones que le dieron justificación (Trejo, 2008: 29; Sepúlveda, 2009: 9; Declaración de Quito, 1998: párrafo 29-d).

Los argumentos detrás de limitar el monto y la temporalidad de los apoyos están estrechamente relacionados con el argumento de imponer algún tipo de condicionalidad (Sandoval, 2013). El programa estatal PAMJ aplica, de alguna forma, condicionalidades a las beneficiarias, pues se espera que éstas comprueben el destino de los apoyos otorgados. La idea de las condicionalidades, muy en coincidencia con el límite de los montos y la temporalidad, es usada en este caso para reafirmar el papel subsidiario del Estado y alejarlo de su obligación de garantizar el disfrute de derechos. De hecho, los diseñadores (como ocurre para el caso de los montos y la temporalidad) se muestran favorables a la imposición de condicionalidades, con la finalidad de evitar cualquier tipo de dependencia (“primero el tema de la condicionalidad, que no sea dar dinero sin ninguna condición”, (FJ1, comunicación personal, octubre 2013; “entonces siento que enseñas un poco a la gente esta parte de no ser tan asistencialista, o tan paternalista”, FJ2, comunicación personal, en octubre

2013).

Sin embargo, la LPAMJF no establece ningún tipo de contraprestación, como los mismos funcionarios han reconocido (“y la Ley Estatal simplemente contempla una transferencia de recursos. Transferencia de recursos sin condicionamientos” (FJ1, comunicación personal, octubre 2013). Así, de nueva cuenta, si bien el diseño del PAMJ intenta apegarse a la ley, los diseñadores manifiestan su poco acuerdo con las especificaciones de la misma.

En cuanto al presupuesto, si bien el PAMJ está fundamentado en una Ley, su cobertura dependerá de la disponibilidad presupuestal, y por lo tanto de la voluntad del Ejecutivo estatal para ampliar o disminuir el presupuesto del programa. El presupuesto asignado para el presente año (2013) fue de 50 millones de pesos (Gobierno de Jalisco, 2013c), sin embargo debido a “la demanda” (FJ1, comunicación personal, octubre 2013) se planea incrementar el presupuesto hasta los 175 millones, es decir, un aumento del 250% (1070Noticias, 19 de agosto de 2013).

La participación de las beneficiarias tiene que ver con su asistencia, por lo menos dos veces al año, a las sesiones de capacitación productiva y/o formativas (Gobierno de Jalisco, 2013c). Este tipo de participación está más relacionado con las condicionalidades que con una participación ciudadana, por ejemplo, más vinculada con la auditoría de los recursos. Finalmente, en cuanto a la instancia encargada de implementar el programa, si bien en Jalisco existe un Instituto de las Mujeres, el encargado de esta tarea es la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, pues los diseñadores del programa consideraban que dicho instituto debe ser únicamente apoyo en el diseño y no en la implementación de políticas públicas (FJ1, comunicación personal, en octubre 2013).

6. Comparativo de tres programas para mujeres en ámbito subnacional

Los programas dirigidos a madres o jefas de familia parecen ser particularmente populares entre gobiernos subnacionales en México. A partir de su introducción, en 2008, por parte del gobierno del Distrito Federal, distintas entidades federativas han puesto en práctica un programa similar. Sin embargo, como se aprecia en las secciones anteriores, el diseño de estos programas no es igual. Los tres programas que se analizan en este trabajo, a pesar de que comparten prácticamente la misma población objetivo —madres en situación de vulnerabilidad social—, presentan diferencias importantes. La variación en los diseños de estos programas se deriva de diferencias —en mayor o menor medida— en ciertos supuestos y valores subyacentes a tres aspectos principales: la manera en que se construye la población objetivo —las potenciales beneficiarias—; el planteamiento del problema que busca atender el programa, y la forma en que, en general, se perciben los grupos en situación de pobreza o en situación económica vulnerable. Estos aspectos permean en la manera en que se adopta perspectiva de género en los programas, así como de los derechos y obligaciones de los grupos de población como beneficiarios de programas sociales.

De esta forma, las diferencias en los programas se pueden observar en aspectos básicos del diseño de los programas, como se apuntó en la primera sección de este trabajo, tales como: la definición del problema y el objetivo del programa, la construcción de la población objetivo, así como sus reglas de elegibilidad, especialmente las condiciones

(contraprestaciones) que se exige a los beneficiarios para acceder al, o continuar en el, programa. En la tabla 9, se resumen estos aspectos del diseño.

Tabla 9
Comparativo de los tres programas para mujeres

	Distrito Federal	Edo. México	Jalisco
Nombre	Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia	Mujeres que logran en Grande	Apoyo a Mujeres Jefas de familia
Fundamen- to legal	Ley	Decreto anual (programa)	Ley
Objetivo	Promover y garantizar el derecho a la alimentación de las madres solas.	Complementar el ingreso de las beneficiarias para disminuir su condición de pobreza.	Mejorar ingresos de las beneficiarias, a fin de incrementar sus capacidades productivas y de apoyo económico para el cuidado de hijos.
Definición del problema	Rezago en cumplimiento de derechos sociales, especialmente de alimentación.	Limitaciones para generar suficientes ingresos para el hogar; pobreza.	Barreras para integrarse al mercado laboral.
Construcción de población objetivo	Madres jefas de familia solas y con bajos ingresos.	Madres de 18 a 59 años de edad, en situación de pobreza, y trabajadoras.	Madres jefas de familia solas, empleadas o busca de trabajo, y en situación de pobreza.
Reglas de elegibilidad	-Demostrar que no tienen pareja. -Tener hijas y/o hijos menores de 15 años. -Percibir menos de dos salarios mínimos. - No tener apoyo económico de alguna institución pública o privada superior a dos salarios.	- Percibir menos de dos salarios mínimos al mes; - Encontrarse en condición de pobreza multidimensional o de capacidades.	-Probar condición socioeconómica de vulnerabilidad - No tener pareja. -No ser beneficiaria de otra ayuda económica de la misma naturaleza
Condicionalidades/	(No se establecen.)	-Participación comunitaria.	-Participar en las sesiones de capacitaciones productivas y/o formativas. -Otorgar las facilidades para recibir visita domiciliaria en caso requerido.
Beneficio	Cuatro días de salario mínimo, \$300 aprox., mensuales.	\$550 en zonas urbanas \$450 en zonas rurales Hasta por cinco veces en un año	Anual: \$11,657 Mensual: hasta \$972 (apoyo en efectivo para alimentación o para pagar guardería)

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación vigentes de cada programa.

Definición del problema y objetivo

En relación con la definición del problema, en general, los diagnósticos de los programas – aun cuando no necesariamente se hicieron *ex profeso* para diseñar los programas— mencionan de manera genérica algunas desigualdades de género, especialmente, las diferencias en acceso a oportunidades laborales o de remuneración entre mujeres y hombres. No obstante, el caso de los programas del Estado de México y de Jalisco, la definición del problema que buscan atender los programas se concentra en aspectos laborales. En el Estado de México se enfatiza el hecho de la insuficiencia de ingresos que generan las mujeres, así como condiciones laborales en desventaja (por ejemplo, trabajo en el sector informal y carencia de prestaciones sociales), y, en Jalisco, la falta de recursos para pagar servicios de cuidado para sus hijos, que se considera una limitante para participar en el mercado laboral. En el Distrito Federal, hay énfasis en la situación económica precaria que presentan los hogares con jefatura femenina que están solas o sin pareja (por ejemplo, en el caso de madres adolescentes o el de las mujeres divorciadas que se quedan con la tutela de los hijos), aunque se plantea en términos de cómo dicha situación implica violación a derechos sociales. Es decir, el problema se centra en las dificultades que enfrentan madres solas que viven en situación económica precaria, para satisfacer necesidades básicas o acceder a derechos sociales.

El Estado de México, aunque no se realizó un diagnóstico realizado especialmente para el programa, se tomó en cuenta un diagnóstico de la situación de las mujeres en la entidad. Además, para su diseño, se utilizó la herramienta de planeación de marco lógico. De manera similar, en Jalisco, tampoco hubo un diagnóstico especialmente realizado para el programa, pero se partió del diseño de un programa municipal, el cual se inspiró en un estudio centrado en las desventajas que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado laboral, en particular, la poca disponibilidad de espacio para el cuidado de los hijos de las madres que trabajan fuera del hogar. Por su parte, en el Distrito Federal, tampoco se hizo un diagnóstico *ex profeso* para el programa, pero en la justificación de ley que sustenta el programa se menciona el rezago en cumplimiento de derechos sociales para la población femenina de la entidad, especialmente de las madres solas.

En concordancia con la manera en la que se plantea el problema en cada programa, los objetivos de los mismos, en general, se alinean a dicho planteamiento. Así, en el caso del Distrito Federal, el programa busca promover y garantizar el derecho a la alimentación de las madres solas. Aunque en la definición del problema se menciona el rezago en derechos sociales, se enfatiza la situación de madres solas de escasos recursos. Sin embargo, el programa tiene como propósito sólo procurar el derecho a la alimentación, lo que, en los hechos, revela que la ayuda se asume como muy limitada o circunscrita al más elemental de los derechos sociales.

En el caso del Estado de México, se resalta la situación de las mujeres que trabajan fuera del hogar, quienes, por diversas razones, generan ingresos insuficientes para ayudar a sus hogares a salir de la pobreza. Así, el objetivo de este programa es complementar el ingreso de las mujeres con el fin de disminuir su condición de pobreza. En Jalisco, el problema del cual parte el programa se centra en las dificultades que enfrentan las madres de escasos recursos para ingresar al mercado laboral, especialmente acceso a servicios de cuidado de sus hijos. Por ello, el programa tiene como propósito mejorar los ingresos de las mujeres jefas de hogar, a fin de incrementar sus capacidades productivas y para pagar servicios de guardería para sus hijos.

En lo que respecta a la perspectiva de género, en el caso de los tres programas estudiados, en mayor o menor medida, la definición del problema no contempla cabalmente las brechas entre los géneros. Desde una perspectiva de género, una definición del problema así planteado es limitada, debido a que no considera factores estructurales más amplias que impiden el cumplimiento de derechos sociales en la población femenina, tales como las condiciones sociales que subyacen a la precarización laboral de las mujeres la falta de acceso a redes de empleo, la falta de ciertas calificaciones o habilidades para el trabajo, las relaciones de poder entre sexos dentro y fuera del hogar, las restricciones culturales como estereotipos y prejuicios arraigados en las sociedades (como la idea de la madre como corazón del hogar y la maternidad como la misión más importante de las mujeres, la concepción de madre sacrificada que dispuesta a hacer todo por el bien de sus hijos, o la connotación negativa de ser "madre soltera") (Chant, 1999; Maurizio, 2010: 14; Martínez, 2006: 7), entre otros. La consideración de factores es esencial para poder integrar una perspectiva de género en políticas públicas (Lagarde, 1996: 15; Incháustegui, 1999: 85; Andrade, 2006: 15; CEPAL, 2006: 19; Alonso, 2012: 14).

En el caso del Estado de México y Jalisco, el énfasis en la insuficiente educación, así como el desempleo y subempleo, o la falta de acceso a servicios de cuidado de los hijos, eclipsa la existencia de los factores estructurales antes mencionados, ya que estas problemáticas son más una consecuencia de mecanismos de exclusión que enfrentan las mujeres que las causas principales de las distintas desigualdades entre hombres y mujeres. En otras palabras, al enfatizar sólo un aspecto de la exclusión y desigualdades de género, no se va a los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad de los sexos (Lagarde, 1996; Incháustegui, 1999: 85). Por tanto, prevalece, en general, una visión estrecha de la perspectiva de género en el diagnóstico y definición del problema que subyace en los diseños de los tres programas.

En resumen, todos los programas parten del reconocimiento de aumento de la participación de población femenina en la actividad laboral extra-doméstica en México, lo cual ha hecho evidente distintas desigualdades relacionadas al ámbito laboral (por ejemplo, limitaciones de acceso a mercado laboral o bajos ingresos). En el caso del Estado de México y Jalisco, la definición del problema se centra más en este aspecto. Sin embargo, en el Estado de México, el énfasis del problema está en el hecho de las mujeres generan insuficientes ingresos para apoyar económicamente a sus hogares, mientras que en Jalisco, se concentra principalmente en la falta de acceso a servicios de cuidado de los hijos. Por su parte, en el Distrito Federal, se parte enfatiza el incumplimiento de derechos sociales, en particular, el de alimentación, que registra en el caso de madres solas y que viven en condiciones económicas precarias. Sin embargo, más allá del discurso que se emplea en el diseño de los programas del Distrito Federal y Estado de México, en ambos casos se busca atender la situación de precariedad económica o pobreza de ingresos en la viven mujeres—madres solas, en el caso del Distrito Federal—. En general, hay una visión estrecha de la perspectiva de género en el diagnóstico y definición del problema en los diseños de los tres programas.

Construcción de la población objetivo

La construcción de la población objetivo de los programas se observa, primero, a partir de la propia descripción que se hace del grupo de población al que están dirigidos, así como los recursos retóricos o narrativos a los que se recurre para ello, en los documentos oficiales que sustentan el programa. En segundo lugar, también se identifica dicha población a partir de

las delimitación concreta que se hace de la población objetivo a partir de la reglas de elegibilidad, es decir, los aspectos que deben cumplir las mujeres que se consideran susceptibles de acceder a este programa.

En el caso del Estado de México, en el diseño del programa subyace la idea de las mujeres como “el eje de la estabilidad de la familia; encarna un ejemplar sentido de defensa y cuidado de los hijos; asume, cuando se requiere, el compromiso del sustento familiar y actúa responsablemente como jefa de familia” (Gobierno del Estado de México, 2005: 32). Es decir, se resaltan los aspectos prácticamente heroicos que generalmente se asumen de las madres en el imaginario colectivo en México. En este país, las madres se consideran el corazón de la familia, la encargada de hacer que todo funcione y prácticamente lograr que se logre la propia integración de la unidad familiar (Delgado et al., 1999:13; Alducin, 2010).

En específico, el programa busca apoyar primordialmente a aquellas mujeres que se consideran en situación de pobreza. De estas mujeres, se enfatiza, además, el hecho de que trabajan —o intenta hacerlo— fuera del hogar, es decir, se valora el hecho de que se esfuerzan por contribuir al ingreso familiar. Estas mujeres se consideran merecedoras de asistencia social porque son trabajadoras, por demostrar esfuerzo en procurar el bienestar familiar, por tener administración de los recursos, y también porque, en el caso de madres solas, su situación no depende necesariamente de su decisión personal. Sin embargo, el programa no busca ayudar únicamente a mujeres jefas de familia solas —como en el Distrito Federal—. En este sentido, las mujeres en las que está pensado el programa son madres en situación de pobreza, entre 19 y 59 años de edad, que buscan generar ingresos fuera del hogar. Es decir, mujeres en edad productivas, quienes, además de trabajar en el hogar, muestran empeño en generar ingresos fuera del mismo.

En Jalisco, de manera similar, el diseño del programa supone claramente como población objetivo a madres que trabajan por lo menos dos jornadas laborales —dentro y fuera del hogar—, quienes, además, viven en situación económica precaria, por lo que tienen dificultades para pagar servicios de cuidado para sus hijos. Sin embargo, es importante notar que este programa tiene sustento en una ley que parte de un universo de potenciales beneficiarios más amplia que la que se está implícita en el diseño del programa. Dicha ley establece que considera como sujetos beneficiarios a cualesquier personas, hombres o mujeres, que integren una familia monoparental como sostén de la misma, y que tengan bajo su responsabilidad la manutención de menores de edad. En decir, la ley contempla como beneficiarios a todas las personas que funjan como tutores o tenga la custodia de los niños (por ejemplo, algún familiar como la abuela o abuelo). En consecuencia, el espíritu de esta ley es más bien ayudar a los hogares para hacer frente a los costos que implica la crianza o cuidado de menores de edad —que es la intención de muchos programas de ayuda para familias con hijos en estados de bienestar desarrollados—. En otras palabras, en Jalisco, el diseño del programa parte de una construcción de población objetivo diferente a la que está presente en la ley que lo sustenta; el programa está pensado principalmente —aunque no exclusivamente— para ayudar a las madres que participan en el mercado laboral con el gasto en cuidado de sus hijos.²⁷

En el Distrito Federal, la construcción de la población objetivo se resume en madres solas en

²⁷En este sentido, este programa se asemeja, en los hechos, a los programas asistenciales que buscan incentivar a que las madres solteras se incorporen al mercado laboral, los cuales se han denominado como workfare en países desarrollados.

situación económica precaria. En esta entidad, si se busca apoyar a mujeres que no tengan pareja, quienes, por su situación económica, presentan dificultades para satisfacer necesidades básicas. Es decir, se busca proporcionar asistencia una asistencia social mínima a las madres solas que tienen ingresos muy bajos, de tal manera que puedan, al menos, puedan ayudar a cubrir los gastos en alimentación. Es decir, se asume que las madres que tienen una pareja con la que cohabitan, ésta contribuye significativamente para satisfacer necesidades mínimas del hogar, de tal manera que no deberían verse en la necesidad de necesitar ayuda por parte del gobierno. En otras palabras, las madres solas merecen ayuda porque no tienen pareja, ya que ésta debe contribuir al sustento del hogar —y, en todo caso, si tienen una pareja que no ayuda, pues se implica que las mujeres fallan en la elección de pareja—.

Así, en el Estado de México y Jalisco subyace una imagen de las beneficiarias de mujeres que merecen ayuda porque, además de vivir en pobreza, trabajan arduamente, dentro y fuera del hogar. En este sentido, hay una visión utilitarista en la justificación de la ayuda brindada a las mujeres, es decir, se les ayuda porque dicha ayuda va a servir para beneficio ulterior y superior: generar ingresos para mantener a sus familias. En caso del Estado de México, incluso, se exalta el hecho de que las mujeres se esfuercen por hacer varias actividades, incluyendo trabajar fuera del hogar y en sus comunidades, lo que las hace dignas de apoyo. Es decir, se aprecia una visión de las mujeres como heroínas que sacan adelante a toda una familia, como buenas administradoras, trabajadores y dispuestas siempre a hacer todo por el bienestar familiar. En este sentido, se refuerza la idea de que el principal papel de las mujeres en el hogar y la sociedad es criar a los hijos y hacer hasta lo imposible por cumplir con esta misión. En consecuencia, no hay un cuestionamiento a los roles tradicionales de género, así como las cargas de trabajo en el hogar y la comunidad, que siempre se cargan hacia las mujeres. En el caso del Distrito Federal, las beneficiarias son las madres solas en situación económica vulnerable, que no cuentan con un esposo o pareja que pueda contribuir para generar ingresos, situación que las hace merecedoras de ayuda.

En relación con la población objetivo de los programas, está el hecho de que en cuanto que las beneficiarias son madres, sus hijos que dependientemente económicamente de ellas, también se convierten en beneficiarios de los programas. Esta cuestión tiene varias implicaciones, ya que, el hecho de recibir y, eventualmente, dejar de recibir el beneficio afecta a todos lo que directa e indirectamente se benefician en el hogar que se recibe la ayuda económica que contemplan los programas. De esta forma, en el caso de que se incumpla alguna condicionalidad, los que padecen la ausencia de la ayuda no sólo son las madres, sino también sus hijos. En el caso de Jalisco, también está presente la cuestión de que la calidad de servicios de cuidado que reciben los hijos de las beneficiarias. Estos aspectos no se contemplan en el diseño de los programas estudiados.

En resumen, en estas construcciones de población objetiva subyacentes en los programas estudiados prevalecen dos aspectos. En primer lugar, las mujeres se perciben como merecedoras de ayuda por su condición socioeconómica —pobreza y, en caso del Distrito Federal, se enfatiza la ausencia de una pareja que contribuya a mantener el hogar— y, en segundo lugar, porque son madres que trabajan mucho para el bien de sus hijos y de su comunidad. En Estado de México y Jalisco, la imagen de madres muy trabajadoras está detrás de justificación de la asistencia social. En este sentido, los programas promueven una visión positiva de las beneficiarias en cuanto que cumplen con su papel de madres ejemplares.

Características técnicas y condicionalidades

En cuanto a las características técnicas de los programas, se destacan tres aspectos, el primero se refiere a los requisitos puntuales que deben cumplir las mujeres potencialmente beneficiarias para acceder y continuar en el programa, tales como comprobantes de los mismos. En segundo lugar están las condicionalidad o corresponsabilidades que se piden a las beneficiarias para poder continuar el programa, es decir, con lo que se espera que se cumpla una vez que ya son beneficiarias, las cuales se refieren fundamentalmente a ciertas acciones (o conductas) que deben cumplir. Finalmente están las instancias ejecutoras y las características de los beneficios que contemplan los programas (montos y modalidades de entrega).

En programa del Estado de México es el único que contempla una limitante de edad (mujeres de 19 a 59 años). Todos los programas buscan favorecer principalmente a madres trabajadoras solas y pobres, pero no necesariamente se ponen en práctica mecanismos rígidos para comprobar la situación socioeconómica de las mujeres. En Estado de México, hay también ciertos criterios para priorizar la ayuda, tales como ser mujer indígena, no contar con casa propia y cohabitar en una vivienda con alta densidad poblacional. En Jalisco y el Distrito Federal, se pide que las mujeres sean madres solas. Sin embargo, en Jalisco, esto no necesariamente se exige en todos los casos. Además, la condición de jefatura femenina puede ser acreditada mediante una carta sencilla, sin necesidad de otros comprobantes, como sí sucede en el Distrito Federal.

En cuanto a las condicionalidades, destaca el programa del Estado de México, el cual establece como condicionante que la participación de las beneficiarias en actividades comunitarias cuando así les requieran las autoridades pertinentes. En general, estas actividades consisten en la participación de las mujeres en el mejoramiento de las propias comunidades, tales como, limpieza o pintura de las escuelas, en la iglesia, en limpieza de las calles de las comunidades. Los diseñadores del programa y quienes participan en su implementación enfatizan la importancia de la corresponsabilidad o condicionalidad de los programas, pues lo ven como una forma de evitar clientelismos o paternalismo, o la cultura de recibir sin dar nada a cambio.

De manera similar, en Jalisco, se contempla la participación en ciertas pláticas o sesiones de capacitaciones productivas o formativas, además las beneficiarias deben estar dispuestas a responder encuestas sobre el funcionamiento del programa. En Jalisco, los diseñadores del programa se muestran favorables a la imposición de condicionalidades, con la finalidad de evitar cualquier tipo de dependencia por parte de las beneficiarias. Sin embargo, la LPAMJF no establece ningún tipo de contraprestación. En el Distrito Federal no se contemplan condicionalidades. Sin embargo, el requisito de que las mujeres sean solas puede concebirse como una condicionalidad, ya que la ayuda está supeditada a que las madres siempre estén sin pareja en el hogar. Asimismo, se asume que una pareja necesariamente ayuda de manera efectiva al sostenimiento del hogar y, por tanto, contribuye a garantizar acceso a necesidades básicas. Por tanto, cuando las mujeres deciden tener pareja, o bien es beneficiaria de algún otro programa, pierde la ayuda. Esta condicionante puede prestarse, en consecuencia, a la simulación, ya que, ante el riesgo de perder la ayuda, las mujeres pueden mentir ante su situación sentimental, específicamente, si tienen pareja o no. En consecuencia, la imposición del requisito de estar sola se convierte en una limitación para cumplir derechos, ya que el momento en que se comprueba que se tiene pareja, se suspende la ayuda, sin considerar si realmente la mujeres tiene ayuda por parte de parejas, resultando afectados también sus hijos.

Así, las condicionalidades y ciertos requisitos administrativos constituyen, especialmente en el caso del Estado de México y Jalisco, más carga de trabajo para las beneficiarias. En otras palabras, el diseño de estos programas no contribuye revertir las desigualdades en las distribuciones de trabajo y el uso del tiempo al interior del hogar y la comunidad. En este sentido, el diseño de los programas continua las creencias o tradiciones culturales en torno a los roles de género, en particular, los que se refieren a “la división sexual del trabajo que asigna a la mujer los papeles de crianza, cuidado de hijas e hijos y la realización de las tareas domésticas, y funciones de proveedor económico al hombre” (Incháustegui, 2004: 30). Además, la participación comunitaria (pintar bardas de escuela, iglesias o banquetas, por ejemplo) reproduce la idea de que las mujeres son responsables, además del trabajo en el hogar, del trabajo comunitario, entre otras labores (Incháustegui, 2004: 29). En este sentido, en lugar de contribuir a revertir las desigualdades en las distribuciones de trabajo y el uso del tiempo al interior del hogar y la comunidad, este programa contempla más trabajo para las mujeres. En este sentido, este programa refuerza la idea de que el trabajo de las mujeres es gratuito o carece de valor (Incháustegui, 1999: 107; Bravo y Nieves, 2001: 14-15; Alonso, 2012: 16).

Asimismo, las condicionalidades —la participación comunitaria o la exigencia de cumplir con trámites para demostrar en qué se utiliza la ayuda que contempla el programa— reproducen la idea de que los pobres tienen que ganarse la asistencia social. Por ello, los programas sociales buscan contrarrestar o evitar prohiar actitudes irresponsable o de dependencia, que puedan asociarse con paternalismo, con el fomento de la dependencia, de estirar la mano, de pedir sin hacer o dar nada a cambio. Y, en el caso de estos programas, las mujeres pobres, además, se les pide trabajar más de lo que ya hacen en virtud de su condición y contexto. Por ello, no sorprende que en este programa se vea a las mujeres trabajadoras como una población merecedora de apoyo. Además, en la condicionalidades subyace una perspectiva individualista para entender las causas de la pobreza en el programa. Desde esta perspectiva, se exalta la responsabilidad personal, las ganas de salir adelante, de trabajar siempre más, para superar la pobreza (Medrano, 2013).

Los montos de ayuda monetaria que contemplan los programas son muy modesto, especialmente en el Distrito Federal y el Estado de México. En Jalisco, el monto es comparativamente más generoso, y contempla tres modalidades: el dinero se puede destinar a la alimentación, al pago de guardería o actividades productivas. Los dos primeros beneficios son mensuales (\$972.00), el tercero, por su naturaleza, es en un solo pago anual (\$11,657). En el Distrito Federal se contempla una ayuda mensual, mientras que en el Estado de México, la temporalidad no es fija, ni tampoco el número de veces que se puede percibir el beneficio, ya que puede ser de hasta un máximo de cinco veces en el año. En 2013, se contempla una ayuda anual que pueda ser invertida en proyectos productivos.

En cuanto al presupuesto disponible para los programa, en general, están sujetos a la disposición presupuestal anual del gobierno. En todos los casos se mencionó preocupación por la insuficiencia de recursos para ampliar cobertura del programa. En el caso de Jalisco, sin embargo, se esperaba un aumento considerable de recursos para el programa, ya que, al parecer, hay voluntad política por parte del gobernador para apoyar el programa. Además, en Jalisco, la ley establece el periodo de tiempo que se puede percibir el beneficio contemplado en el programa, lo cual es característica que lo distingue de los otros programas. La LPAMJF señala que el apoyo se otorgará, sin suspenderse, hasta que los menores dependientes de la madre jefa de familia cumplan la mayoría de edad y/o la jefa de familia supere las condiciones

que dieron origen a la ayuda (LPAMJF, 2012: Artículo 14). Sin embargo, al igual que los criterios de selección, los funcionarios a cargo de la implementación del programa en Jalisco critican esta disposición en la ley, ya que consideran que es un periodo de tiempo muy largo.

En lo que respecta a las instancias que implementan el programa, en el Estado de México está a cargo del instituto estatal de las mujeres. En Jalisco, aunque hay un Instituto de las Mujeres, el encargado de la implementación del programa es la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, pues los diseñadores del programa consideraban que los institutos deben ser únicamente apoyo en el diseño y no en la implementación de políticas públicas. En el caso del Distrito Federal, la instancia encargada de la implementación del programa es el DIF.

En cuanto a los mecanismos de exigibilidad en cada programa, el Estado de México y Jalisco no se contemplan tales mecanismos, por lo que las potencialmente beneficiarias no pueden exigir los apoyos, en caso de que fueran excluidas. La exigibilidad de los derechos debe comprender mecanismos o procesos por los que una persona o grupo de personas (en este caso las mujeres, jefas de familia, madres solas, etc.), que son titulares de ciertos derechos, puedan demandar al Estado el cumplimiento de los mismos. En este sentido, sin mecanismo de exigibilidad efectivos, los apoyos que contemplan los programas no son un derecho, pues no hay forma de que una mujer con las características de la población objetivo pueda demandar al Estado de la entidad por la omisión del apoyo. Una ley específica debe establecer el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.

Finalmente, la ausencia de mecanismo de participación de las mujeres madres de familia en las decisiones relevantes en el diseño, implementación y evaluación de los programas, evidencia la falta de una incorporación real de los enfoques de género y derechos humanos. Esta ausencia, junto con la condicionalidad, hace más proclives los programas a ser usados con fines clientelares o político-electorales.

En síntesis, aunque la retórica en el cual se enmarca y justifica los programas, en realidad son esencialmente programas asistenciales para madres en situación de pobreza. Por tanto, los programas revisados constituyen iniciativas más cercanas a ser políticas específicas para mujeres y menos políticas género-sensitivas (Incháustegui, 2004), donde las primeras hacen poco para revertir los roles tradicionales de género, mientras que las segundas están dirigidas, entre otros aspectos, a redistribuir la carga doméstica e impulsar procesos que favorezcan el empoderamiento de mujeres. En esta sentido, los programas, especialmente en el Estado de México y Jalisco, reproducen actitudes y creencias que, en general, se asocian con la población pobre, la pobreza y, en consecuencia, con la manera en la que se considera adecuada auxiliar a esta población (ver Medrano, 2013). Este aspecto del programa muestra el énfasis implícito en la importancia de la responsabilidad de los pobres en que superen su propia condición. Este énfasis tiene implicaciones para hacer compatibles los programas con un enfoque de derechos, en parte porque pueden excluir, estigmatizar o sobrecarga de trabajo a las titulares (ver Sandoval, 2013), pero además porque las corresponsabilidades (o condicionalidades) refuerzan la idea de que los “beneficiarios” son sujetos con responsabilidades, en lugar de personas con derechos y necesidades (Molyneux, 2007: 30; Hevia, 2007: 83).

7. Conclusiones

A partir del estudio comparativo de los diseños de tres diferentes programas de transferencias económicas a mujeres solas en el México, este trabajo hace evidente las diferencias y coincidencias en términos de la dimensión ideacional que subyace en dichos diseño. Esta dimensión ideacional, en se refiere a los principales supuestos teóricos y normativos – incluyendo valores sociales, así como creencias y estereotipos vinculados a la problemática y población objetivo de los programas— que subyace en el diseño del programa. Así, la variación en los diseños de estos programas se deriva de diferencias –en mayor o menor medida— en ciertos supuestos y valores subyacentes a tres aspectos principales: la manera en que se construye la población objetivo –las potenciales beneficiarias—; el planteamiento del problema que busca atender el programa, y la forma en que, en general, se perciben los grupos en situación de pobreza o en situación económica vulnerable. Estos aspectos permean en la manera en que se adopta perspectiva de género en los programas, así como de los derechos y obligaciones de los grupos de población como beneficiarios de programas sociales. Asimismo, y vinculado con estos aspectos, está la manera en la que, en general, se percibe a los grupos en situación de pobreza en México.

En relación con el enfoque de derechos humanos, los tres programas tienen limitaciones ya sea por la concepción misma del diseño o por implementación. En este sentido, el diseño del programa del Distrito Federal sobresale por ser ambicioso en términos del enfoque de derechos, además de estar sustentado en una normatividad *ex profeso*. Sin embargo, como ya se hizo mención, hace evidente una brecha dramática entre éste y el proceso de implementación. La ley que sustenta este programa dejó abierto el proceso de concreción, adjudicando esta atribución a un reglamento inexistente, lo que derivó que el apoyo económico se sintetizara en la distribución de 1,200 apoyos en especie equivalentes a 4 salarios mínimos por mes (300 pesos). En sentido el programa del Distrito Federal se evidencia muy limitado frente los principios normativos establecidos en el enfoque de derechos. Sin embargo, parte de una amplia y certera definición del problema realizada por el Poder Legislativo local, que se describe en la ley que sustenta el programa.

En cuanto al enfoque de derechos, es paradójico el caso del programa de Jalisco. Aun cuando el diseño de este programa, cuyo marco normativo general se sustenta en una ley de desarrollo social que está sustentada en una perspectiva de desarrollo humano, pero que reconoce los derechos consagrados en la Constitución, incorpora dentro de sus objetivos e instrumentos, modalidades de apoyo con mayor alcance e integralidad: alimentación, tales como estancias infantiles y proyectos productivos. Asimismo, este programa tiene un presupuesto mayor que el Distrito Federal, cuyo programa se sustenta en la una ley con enfoque de derechos, además de que el propio diseño intenta alinearse a dicho enfoque pero que, en los hechos, tiene se ha reducido a una acción con un presupuesto raquíutico. Desde una perspectiva de derechos, resulta sugerente, el modelo jalisciense, por su sentido de integralidad y de articulación de los derechos de alimentación y trabajo, aunque al igual, que el Distrito Federal y Estado de México, únicamente se aboca al atributo de accesibilidad, sin considerar la calidad, disponibilidad, asequibilidad y principalmente empoderamiento de los sujetos. En el Estado de México, en cuanto que le programa contempla condicionalidades, el enfoque de derechos es todavía más limitado que en los otros dos programas.

En relación con la perspectiva de género los programas están más cerca de ser iniciativas específicas para mujeres que políticas género-sensitivas (Incháustegui, 2004). Ningunos de los tres programas estudiados contempla en la definición del problema cabalmente las brechas entre los géneros. Asimismo, los tres programas ubican directamente las mujeres o las familias como su población objetivo, incorporando algunos criterios internos que los diferencian, tales como edad o lugar de residencia. En el caso de Jalisco, la ley que sustenta el programa retoma la concepción de familias monoparentales, sin importar que sean encabezadas por mujeres u hombres, además de ampliar el carácter de los lazos familiares a las abuelas, tías, etc. Sin embargo, en el diseño del programa implementado, como ya se describió, la asistencia social se focaliza únicamente en mujeres que trabajan.

Además, la inclusión de condicionalidades o requisitos administrativos que implican más carga de trabajo para las beneficiarias no contribuye revertir las desigualdades en las distribuciones de trabajo y el uso del tiempo al interior del hogar y la comunidad. En este sentido, el diseño de los programas continua las creencias o tradiciones culturales en torno a los roles de género. En México, estas tradiciones, las cuales prevalecen en la mayor parte de los hogares mexicanos, “refrendan la división sexual del trabajo que asigna a la mujer los papeles de crianza, cuidado de hijas e hijos y la realización de las tareas domésticas, y funciones de proveedor económico al hombre” (Incháustegui, 2004: 30).

Finalmente, aunque la retórica en el cual se enmarca y justifica los programas es distinta, son esencialmente programa de asistencia para madres solas en situación de pobreza. En este sentido, los programas, específicamente en el caso del Estado de México y Jalisco, reproducen actitudes y creencias que, en general, se asocian con la población pobre, y, en consecuencia, con la manera en la que se considera adecuada auxiliar a esta población (ver Medrano, 2013). Este aspecto del programa muestra el énfasis implícito en la importancia de la responsabilidad de los pobres en que superen su propia condición. Este énfasis tiene implicaciones para hacer compatibles los programas con un enfoque de derechos, en parte porque pueden excluir, estigmatizar o sobrecarga de trabajo a las titulares (ver Sandoval, 2013), pero además porque las corresponsabilidades (o condicionalidades) refuerzan la idea de que los “beneficiarios” son sujetos con responsabilidades, en lugar de personas con derechos y necesidades (Molyneux, 2007: 30; Hevia, 2007: 83). En particular, la participación comunitaria o la exigencia de cumplir con trámites para demostrar en qué se utiliza la ayuda que contempla el programa reproducen la idea de que los pobres tienen que ganarse la asistencia social y demostrar claramente que son merecedores de ayuda.

En síntesis, en términos generales, hay un déficit en la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de los derechos humanos en el diseño de los programas. Los tres programas fallan en contribuir sustancialmente en empoderar mujeres y posicionarlas como sujetos de derechos. El programa de Estado de México es, además, relativamente más susceptible de prácticas clientelares. En Jalisco, tiene como fundamento una ley prometedora en términos de cumplimiento de derechos, pero el objetivo del programa es más bien utilitarista: se privilegia la ayuda para las madres que salen a trabajar para que puedan pagar una guardería, con el fin de garantizar de que continúan en el mercado laboral. En el Distrito Federal, el énfasis en que las mujeres permanezcan sin pareja, se puede concebir como una condicionalidad, ya que, la condición es que siempre estén solas, lo que limita garantizar derechos sociales de las madres y sus hijos. Asimismo, en el caso de Jalisco y Estado de

México, se reproducen ciertas creencias acerca de la pobreza y los pobres en el diseño de los programas, los cuales se observan principalmente en las condicionalidades que incluyen los mismos.

En general, las limitaciones en los diseños de los programas estudiados podrían mejorarse, no sólo desde un fortalecimiento de las capacidades técnicas, sino principalmente al incorporar la mirada y la opinión de otros actores, porque si bien, el diseño en dos de los tres casos, incorpora la participación de organizaciones de la sociedad civil, ésta es inexistente. Además, de la participación de la sociedad civil, es importante la participación de las propias beneficiarias. De esta forma, el diseño de los programas se beneficiaría con la incorporación de instrumentos y estrategias que realmente contribuyan a que la población destinataria rebase su carácter de "dependiente" y se coloque en un carácter de "aventajada" y esto se logra al incorporarla en los ámbitos de decisión. Además de la participación de la sociedad civil y las propias beneficiarias, es necesaria una mayor cercanía entre legisladores, diseñadores y ejecutores en aras de que el diseño de los programas —especialmente, los propósitos y sentido de la asistencia que brindan— sea acordes a las realidades político-administrativas de cada entidad. De esta forma, se abonaría para disminuir las brechas entre el espíritu o aspiración de la ley y las acciones que realmente se ponen en práctica por parte de los operadores de los programas. Asimismo, si bien, no fue objeto de este estudio, se dejó entrever la falta de evaluación de los programas. Finalmente, una mejor incorporación de los enfoques de género y derechos humanos se puede lograr mediante la promoción de la articulación interinstitucional de distintos programas.

7. Bibliografía

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi 2006 *“Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”* Trabajo elaborado para las Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía, en el marco del Seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, organizado por UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; Buenos Aires, 12 y 13 diciembre de 2006.

Alonso G., Claudia 2012 “El movimiento social a la institucionalización de la perspectiva de género. La formación del Instituto de las Mujeres en Aguascalientes” Tesis de Doctorado (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).

Alducin, Sayuri 2010 “Reflexiones desde la administración del rol de la mujer ejecutiva: El caso de una mujer ejecutiva de Grupo Bimbo” Tesis de licenciatura Premio a mejor tesis 2010 (México: UAM-Azcapotzalco).

Bejarano C., Margarita 2011 *El Instituto Sonorense de la Mujer y su papel en el combate a la violencia hacia las mujeres* (Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia).

Berrios, Pilar y Manuel Canto 2010 “Los espejos de la política social en el Distrito Federal: articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal” (México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF).

_____ 2011 “Derechos, Participación Ciudadana y Cohesión Social en el Distrito Federal” (México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa-DF).

Berrios, Pilar (coord.) 2012 *Diseño institucional de la política social en el Distrito Federal 2006-2012* (México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF).

Bravo, L. y Nieves R., M. 2001 *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económicas-laborales en América Latina*. (Santiago: CEPAL).

Campos B., María del Rosario 2007 *Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las políticas y programas contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México* (México: Caminos Posibles Investigación, Capacitación y Desarrollo Social).

Carpenter, Charli 2002 “Gender theory in world politics: Contributions of a nonfeminist standpoint?”. *International Studies Review*, 4(3), 153-165.

_____ 2000 “Surfacing Children: Limitations of Genocidal Rape Discourse” *Human Rights Quarterly* 22, No. 2, 428-477

Chant, Sylvia. 1999 “Las unidades domésticas encabezadas por mujeres en México y Costa Rica: perspectivas populares y globales sobre el tema de las madres solas”. *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Plaza Valdés editores, 97-124.

Declaración de Quito 1998 *Declaración de Quito. Acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en América Latina y el Caribe*. (Quito).

Delgado, G.; Novoa, R.; Hernández, J.; Cobo, V. e Izunza, I. 1999 *La perspectiva de género una herramienta para construir la equidad en la familia y el trabajo. Cuadernillo de sensibilización para todos los servidores públicos y las personas interesadas en la equidad entre hombres y mujeres* (México: Gobierno del Distrito Federal).

García, Ana Lidia 2006 *El fracaso del amor: género e individualismo en el siglo XIX mexicano*. (México: El Colegio de México y Universidad Autónoma del Estado de México).

Hall, Katharine 2011 *The Child Support Grant: Are conditions appropriate? Children Count Brief*. (Cape Town: Children’s Institute, University of Cape Town).

Hanlon, Joseph., Barrientos, Armando., Hulme, David 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. (United States of America: Kumarian Press).

Hevia D., Felipe 2007 “El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía”, Tesis de doctorado en antropología (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social). Disponible en <http://es.scribd.com/doc/10076081/Hevia-Felipe-2007-progresaoportunidades-y-construccion-de-ciudadania>

Ingram, Helen. Schneider, Anne., de Leon, P. 2007 “Social Construction and Policy Design”. *Theories of the policy process*, Sabatier P.A.

IPRO 2013 *Base de datos - IPRO-2013. Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*. Disponible en línea en <http://www.programassociales.mx/wp-content/themes/programas-sociales/ipro2013-completo.xlsx>

Levy, Santiago_2009 *Pobreza y transición democrática en México*. (México: Fondo de Cultura Económica).

Loseke, D. R. 2011 *Thinking about social problems: An introduction to constructionist perspectives* (Transaction Books).

Lund, Frances., Noble, Michael., Barnes, Helen. y Wright, Gemma 2008 “Is there a rationale for conditional cash transfers for children in South Africa?” *School of Development Studies Working Paper* No. 53, (Durban: University of KwaZulu-Natal).

Medrano B., Anahely 2009 “Elites, ideas and poverty in Mexico”, Tesis de doctorado. Inglaterra: University of York.

Molyneux, Maxine 2007 “Change and continuity in social protection in Latin America”. UNRISD.

_____ 2009 *Conditional Cash Transfers: A Pathway to Women's Empowerment? Pathways of Women's Empowerment*. (Institute of Development Studies, University of Sussex).

O'Connor, Mary Katherine, and F. Ellen Netting 2011 “Analyzing social policy: Multiple perspectives for critically understanding and evaluating policy” (Wiley, New Jersey).

Pautassi, Laura 2010 “El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión” Ponencia presentado en Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. CEPAL-GTZ, 2010. Disponible en: http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf

Peña N., Enrique 2012 *México, la gran esperanza: un Estado eficaz para una democracia de resultados* (México: Grijalbo).

Pérez de Cuélla, J. 2004 “La enciclopedia de los derechos humanos”, en Mayor F. (Comp), *Los Derechos humanos en el siglo XXI* (México:UNESCO).

Piedra, Laura 2004 “Transferencias en especie versus transferencias en metálico: modelos empíricos” Documento presentado en *XI Encuentro de Economía Pública: los retos de la descentralización fiscal ante la globalización*.

Piedra, Laura, y Jaén, Manuel 2009 “Transferencias redistributivas en metálico y en especie: una síntesis” *Hacienda Pública Española*, 3(190), 95-126.

PNUD 2011 *Informe sobre desarrollo humano Estado de México 2011* (México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Trejo, Omar 2008 “Reflexiones sobre la pobreza y los Derechos Sociales: una aproximación desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Tesis de maestría Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Rocheffort, D. A., & Cobb, R. W 2005 *Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. The behavioral study of political ideology and public policy formulation*, 151.
- Sánchez Manuel “Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Aspectos teóricos y metodológicos” en *Revista de Fomento Social*. no. 261, Vol. 66, enero marzo.
- Sandoval A., Benjamín 2013 “La condicionalidad en el programa oportunidades: un análisis de sus fundamentos teóricos y normativos y de sus implicaciones para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales”, Tesis de maestría. México: UAM-Cuajimalpa.
- Schneider, Anne., & Ingram, Helen 1993 “Social construction of target populations: Implications for politics and policy”, *American Political Science Review*, 334-347.
- Schneider, Anne., & Ingram, Helen. (Eds.) 2005 *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. (SUNY Press).
- _____ 2005. Policy design, In Rabin, J. (Ed.) *Encyclopedia of public administration and public policy: AJ* (Vol. 1) (p. 204-208) (CRC Press).
- Schmidt, Vivien 2008 “Discursive Institutionalism: The explanatory y power of ideas and discourse”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 303-326.
- Schneider, Anne. & M Sidney 2009 “What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?” *Policy Studies Journal*, 37(1), 103-119.–
- Sepúlveda, Magdalena 2009 *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales Y Culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*. ONU.
- Spicker, Paul, Álvarez, Sonia y Gordon, David. (Eds) 2009 *Pobreza Un glosario internacional*. Colección CLACSO-CROP.
- Stone, Debora 1989 “Causal stories and the formation of policy agendas”. *Political science quarterly*, 104(2), 281-300.
- _____ 1997 *Policy paradox: The art of political decision making* (p. 138). (New York: WW Norton).
- Weiss, Janet. A 1989 “The powers of problem definition: The case of government paperwork”, *Policy sciences*, 22(2), 97-121.
- Zarkov, Dubravka 2001 “The Body of the Other Man” En *Victims, Perpetrators or Actors?* (London: Zed Books).
- Zimmermann, Roberto 2006 “Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: el caso del Bolsa Familia del gobierno lula en Brasil” *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* 3(4), 144-159.

Fuentes hemerográficas

1070Noticias (Jalisco) 19 de agosto de 2013 “Buscarán ampliar programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia” Disponible en línea en <http://www.1070noticias.com.mx/buscaran-ampliar-programa-de-apoyo-a-mujeres-jefas->

de-familia/

Comunicación Social (Jalisco) 12 de Junio de 2013 “Arranca Secretaria de Desarrollo e Integración Social Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia”

Conciencia Pública (Jalisco) 2011, 5 de junio “Funcionarios comodinos” Disponible <http://www.concienciapublica.com.mx/politica/funcionarios-comodinos/>

El Occidental (**Jalisco**) 2011, marzo “Ayuntamiento pone en marcha Guadalajara con Ellas” Disponible <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1995022.htm>

Informador (Jalisco) 2011, 1 de noviembre “Anuncian la Red Metropolitana para el cuidado infantil”.

OEM. (Guadalajara) 8 de marzo, 2011 “Ayuntamiento pone en marcha Guadalajara con Ellas”.

Documentos oficiales

Asamblea Legislativa del Distrito Federal *Iniciativa como proyecto de decreto por el que se expide la Ley del sistema de protección social del Distrito Federal*, Ciudad de México: Gaceta Parlamentaria del Distrito Federal, 28 de abril de 2011. Núm. 141-A. Año 02.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Decreto de Ley de Apoyo a Madres Solas residentes en el Distrito Federal. México. 29 de agosto de 2008.

Ayuntamiento de Guadalajara 2010, 30 de junio “Gaceta municipal” *Suplemento* Tomo III. Ejemplar 10 Año 93. (Guadalajara, Jalisco).

Bienestarjalisco 2013 “Secretaría de Desarrollo e Integración Social” Disponible en <https://bienestarjalisco.mx/>

Coneval 10 de diciembre, 2009 “CONEVAL da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México” Disponible en http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados_de_prensa/Comunicado_2009017.aspx

_____ 2013 “Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012” (México: Coneval).

Congreso de Estado de Jalisco s/f “Sistema de información de procesos” Disponible en <http://congresoajalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/FBBuscar.cfm>

Congreso del Estado de Jalisco 2012 “Decreto por el que se crea la Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia del estado de Jalisco”. Número 23963/LIX/12.

Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal “Resumen ejecutivo opinión técnica iniciativa de la ley del sistema de protección social del DF” Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/sint_ej.pdf

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. “Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010.” (EvalúaDF) Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/evolucionpob/evolu_bol.pdf

Comisión de Puntos Constitucionales 2012b “Dictamen suscrito por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos que crea la Ley para la Protección y

Apoyo de las Madres Jefas de Familias del Estado de Jalisco” Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad. 2009 “*El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 una evaluación autónoma y ciudadana*”. (Jalisco: CESJAL).

Gobierno del Distrito Federal y el Banco Interamericano de Desarrollo “Convenio de Apoyo a la Implementación de un Sistema de presupuesto basado en resultados en el Distrito Federal” Disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/bid.html>

Gobierno del Distrito Federal “Ciudad de México Global, Acciones locales, compromiso Internacional” Disponible en. http://www.ciudadglobal.df.gob.mx/wb/cdg/nota_2.

Gobierno del Distrito Federal GDF 2011 “V Informe de Gobierno” (Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal).

Gobierno del Distrito Federal 2010 “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”. Disponible en: http://www.ssg.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=24%3Acarta-de-la-ciudad-de-mexico-por-el-derecho-a-la-ciudad&catid=14%3Aarticulos&Itemid=16 [Consulta: 21 de abril de 2013].

Gobierno del Estado de México 2000 “Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer” *Gaceta del Estado de México*, 18 de diciembre de 2000.

_____ 2005 “Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011”. Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf>

_____ 2006 “Programa Sectorial Seguridad Social 2006-2011”.

_____ 2006b “Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer”.

_____ 2008 “Reglas de Operación del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” *Tomo CLXXXV A: 2G2/3/001/02*. (Toluca de Lerdo).

_____ 2009 “Reglas de Operación del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” En *Manual Ciudadano de Programas Sociales Reglas de Operación 2009* (Secretaría de Desarrollo Social).

_____ 2010 “Reglas de Operación del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” *Tomo CXC A: 202/3/001/02*. Toluca.

_____ 2010b “Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia Adulto Mayor” Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/feb101.PDF>

_____ 2010c “Reglas de Operación del Programa Compromiso con el Futuro” Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/ene301.PDF>

_____ 2011 “Reglas de Operación del Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” En *Manual Ciudadano de Programas Sociales Reglas de Operación 2011* (Secretaría de Desarrollo Social).

- _____ 2012a “Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017” (Toluca).
- _____ 2012b “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Mujeres que Logran en Grande” *Tomo CXCI A: 202/3/001/02*, 145-152. Toluca.
- _____ 2013 “Reglas de operación del Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México” Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ene314.pdf>
- _____ 2013b “Reglas de operación del Programa de Desarrollo Social Despensa Alimenticia en Grande con la Discapacidad” <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/feb286.PDF>
- _____ 2013c “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social por una Infancia en Grande” Disponibles en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ene314.pdf>
- Gobierno de Jalisco 2007 “Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 Versión 1.0” (Jalisco: Secretaría de Planeación).
- InMujeres 2008 “Guía metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública” Volumen 2 (México: Instituto Nacional de las Mujeres).
- _____ 2012 “Reglas de Operación del Programa Estrategia de atención a los adultos mayores vive grande” (Jalisco).
- _____ 2012b “Reglas de Operación del Programa Una computadora por familia” (Jalisco).
- _____ 2012c “Reglas de Operación del Programa Llega; Apoyo para el transporte” (Jalisco).
- _____ 2012d “Reglas de Operación del Programa Mejora tu casa” (Jalisco).
- _____ 2013 “Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2030”. *Tomo I* Versión preliminar.
- _____ 2013b “Programas. Secretaría de Desarrollo e Integración Social” Disponible en <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/programas/>
- _____ 2013c “Reglas de Operación del Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia”. (Jalisco).
- Inegi 2000 “Censo de Población y Vivienda 2000”. (México: INEGI).
- _____ 2009 “Información estadística por entidades federativas y municipios” (México).
- _____ 2010 “Censo de Población y Vivienda 2010” (México: INEGI).
- _____ 2010b “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo Trimestre 2010” (México: INEGI).
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal 2000 Gaceta Oficial del Distrito Federal, Publicada en G.O. D.F, 23 de mayo de 2000.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de México 2004, 31 de diciembre Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México”.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal 1998 Publicada en G.O.D.F, 29 de diciembre de 1998.

Ley de Apoyo a Madres solas residentes en el Distrito Federal 2008 Publicada en G. O. D.F. 3 octubre de 2008.

Ley Estatal para el Desarrollo Social 2004 H. Congreso del Estado de Jalisco *Decreto NÚMERO 20861*.

Ley General de Desarrollo Social 2004 Diario Oficial de la Federación *Ley DOF 20-01-2004*.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 2007 Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal, 2007.

Secretaría de Desarrollo Social s/f “Diagnóstico Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas del Estado de México” Archivo proporcionado por la Secretario Ejecutivo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México.

Reglamento de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en G.O.D.F, 28 de diciembre de 2000.

Reglas de operación de los programas de desarrollo social, 2011. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, 2011.

Reglas de operación del Programa Integral de Atención a Madres solas residentes en el Distrito Federal. Desarrollo Integral de la Familia, Gobierno del Distrito Federal, 2010, 2011 y 2013.

Transparencia Estado de México 2008 Programa “Mujeres Trabajadoras Comprometidas” Disponible en http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/padrones_ben/PADRON_MUJERES_08.pdf

_____ 2009 “Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” Disponible en http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/padrones_ben/PADRON_MUJERES_09.pdf

_____ 2010 “Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” Disponible en http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/padrones_ben/PADRON_MTC_10.pdf

_____ 2011 “Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas” Disponible en http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/padrones_ben/FICHA_PADRON_MTC_2011.pdf

_____ 2012 “Programa de Desarrollo Social Mujeres que Logran en Grande” Disponible en http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/padrones_ben/FICHAS-MLG-2012.pdf

_____ 2012b, 4 de julio “Oficio No. CEMYBS/UI/020/2012”

