

Síntesis de Implicancias Políticas (Policy Brief)

1) Objetivos y resultados de la investigación desarrollada

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 la última década en México. En este país, los gobiernos subnacionales, que este trabajo se refieren a las entidades federativas o estados, han mostrado cada vez mayor iniciativa en poner en práctica programas sociales propios. Entre otras iniciativas, destaca los programas de transferencias monetarias para madres jefas de familia. Distintas entidades federativas han implementado este tipo de programas sociales. 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. Uno 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. 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 inintencionados—, así como por qué los tomadores de decisiones tienen preferencias por ciertas ideas de política pública, 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 condiciones 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 implícito 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.

La metodología de estudio contempla el uso de herramientas primordialmente cualitativas. En particular, se hizo un análisis de gabinete a partir de la información documental recabada. Además, se realizaron entrevistas a profundidad a informantes clave que han participado en el diseño o implementación de los programas estudiados. Además, se revisó la base de datos que ha conformado el IPRO (Iniciativa para el Fortalecimiento de Institucionalidad de Programas Sociales en México). Esta plataforma cuenta con información de las 32 entidades federativas del país y de dependencias federales que cuentan con programas sociales.

Los principales resultados del estudio muestran que, en mayor o menor medida, la definición del problema no contempla cabalmente las brechas entre los géneros. Asimismo, los tres programas ubican directamente a las mujeres o a 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. 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, al no alinear coherentemente objetivos e instrumentos. 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.

2) Implicaciones políticas específicas

De acuerdo al análisis de los tres casos de Programas dirigidos a mujeres jefas de familia en tres entidades en México (Jalisco, Estado de México y Ciudad de México), podemos mencionar que el problema de la falta de atención a mujeres y hombres en familias monoparentales está priorizado dentro de las agendas gubernamentales; sin embargo, los diseños se abocan fundamentalmente a la atención de mujeres, lo cual no necesariamente implica diseños con perspectiva de género. Los tres programas analizados retoman como instrumento fundamental la transferencia económica, sea monetaria o en especie, oscilando los montos entre 4 y 30 días de salario mínimo. Los tres programas analizados asumen el componente alimentario como central, acompañándose de otros rubros que van desde la asesoría psicológica hasta el apoyo a emprendimientos de carácter social. El problema central en la operación de los mismos se manifiesta en la falta de coherencia entre los principios normativos, que en dos de los casos se plasman en leyes particulares, y los objetivos, instrumentos y metas.

A partir de lo anterior, algunas sugerencias para este tipo de programas con la finalidad de institucionalizar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su diseño, son:

- a) Incorporar en la definición del problema, un análisis de las brechas entre géneros bajo la situación de familias monoparentales.
- b) Establecer con claridad la definición de los derechos que se busca garantizar con los programas.
- c) El diseño de los programas dirigidos a las familias monoparentales debe partir de los diagnósticos que motivaron a la creación de las leyes respectivas, donde existan éstas, con la finalidad de aminorar la distancia entre los principios normativos, los objetivos y los instrumentos.
- d)** Establecer montos que garanticen la calidad, idoneidad, accesibilidad y asequibilidad de los derechos contemplados en los principios normativos y objetivos de los programas en cuestión
- e) Eliminar, donde lo haya, el requisito de contraprestación de servicios, pues esto contradice la autonomía de las personas, principio fundamental del enfoque de derechos
- f) Visualizar la generación de estrategias que posibiliten la articulación de instancias que atienden al mismo sector de la población, con la finalidad de promover sinergias e integralidad.
- g) Instalar los espacios de participación de las beneficiarias y organizaciones de la sociedad civil contemplados en los diseños con una dinámica de trabajo real y con un sentido de aprendizaje social.

h) Establecer en las leyes específicas, principios y criterios generales; elaborar los reglamentos correspondientes que permitan anticiparse a problemáticas propias de la administración pública, con el objetivo de eliminar la dinámica de que los presupuestos determinan a la propia normatividad. Esto conlleva a una devaluación del poder de la norma y una dinámica inflacionaria en los objetivos, sin correspondencia cabal con las metas.

3) Implicaciones políticas generales

La relación entre pobreza y jefatura de mujeres en las familias se manifiesta con suma crudeza en América latina. Los hogares encabezados por una mujer perciben menor ingreso que aquellos en los que es un hombre el sostén fundamental. Las oportunidades laborales también se ven restringidas para este sector de la población. Esta situación no es diferente en México. Los programas dirigidos a mujeres jefas de familia se encuentran en la dinámica de los gobiernos subnacionales, y hoy día, con suma relevancia en la agenda del gobierno federal. La modalidad que adquieren los diseños de los programas cuya población objetivo tiende a ser común, nos lleva a preguntarnos sobre las causas de la variación en dichos diseños. Los factores ideacionales, el paradigma de la política social en el cual se encuentran enmarcados, así como los agentes intervinientes en su diseño, implementación y evaluación son algunos de los elementos que resulta necesario incorporar, junto con las capacidades técnicas y la cultura política. En México, se presenta una fuerte tendencia a institucionalizar los enfoques de género y de derechos humanos en la hechura de políticas, programas, proyectos y acciones, sin resultados aún halagueños. Sin embargo, el hecho de que estos enfoques aparezcan en la elaboración de leyes específicas y de programas particulares, nos lleva a vislumbrar con optimismo una ventana de oportunidad. Avanzar en esta dirección, implica necesariamente abrir la arena del diseño de políticas a otros actores; la participación de la ciudadanía en general y de la población a la que van dirigidas las acciones es fundamental. Pues eso posibilitaría retroalimentar, corregir y mejorar los diseños para que cumplan los objetivos establecidos en marcos normativos cada vez más ambiciosos, pero que en el proceso de concreción se limitan dramáticamente, al enfrentarse con instrumentos, en ocasiones de corto alcance. El factor presupuestal es definitorio; esto apela a incrementar cada vez más la articulación entre los poderes legislativo y ejecutivo al interior de los estados, relevando la función ejecutiva del legislativo, por un lado, y la directriz normativa en la que se sustentan las administraciones, por otro.

4) Datos biográficos

Anahely Medrano Buenrostro. Mexicana. Doctora en Política Social por la Universidad de York, Reino Unido. Profesora investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

María del Pilar Berrios Navarro. Mexicana. Maestra en Políticas Públicas. Profesora Investigadora Definitiva. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.